**Возникновение и история развития коррупции в России**

***Крюкова Нина Ивановна, профессор кафедры теории и истории государства и права РГТЭУ, доктор юридических наук.***

В настоящее время термин "коррупционная преступность" употребляется едва ли не каждую минуту. Все чаще СМИ оповещают о раскрытии новых преступлений данной направленности, все чаще мы слышим о создании мер, противодействующих развитию коррупции не только в России, но и во всем мире.

Однако стоит отметить тот факт, что коррупция в каждой стране имеет ряд особенностей. Так, коррупция в России - наиболее сложное и неоднозначное явление, специфичность которого связана с особым менталитетом, присущим россиянам.

Чтобы изучить такое явление, как коррупция в России, необходимо исследовать научную литературу, посвященную истории возникновения взяточничества в России.

Следует выделить этапы развития коррупционной преступности в России:

до 1715 г.;

с 1715 по 1801 г.;

с 1801 по 1901 г.;

с 1901 по 2000 г.;

с 2000 г. по настоящее время.

Для первого этапа характерно следующее: коррупция для чиновников была законным видом деятельности. До XVIII в. государственные чиновники жили благодаря "кормлениям", т.е. на средства, поступающие от лиц, заинтересованных в их деятельности. Однако Судебник Ивана III запрещал судьям брать "посулы" (т.е. взятки), в противном случае их жестоко наказывали. Это был первый законный запрет на получение и дачу взятки.

На втором этапе, а именно с 1715 г., получение взятки в любой форме стало считаться преступлением, т.к. чиновникам стали платить фиксированную зарплату. Однако количество чиновников при Петре Первом возросло так, что жалование выплачивалось нерегулярно, и взятки, особенно для чиновников низших рангов, вновь стали основным источником дохода. Вскоре после смерти Петра система "кормлений" была восстановлена, и к фиксированному жалованию вернулась лишь Екатерина II. Жалование чиновникам выдавали бумажными деньгами, которые в начале XIX в. начали сильно обесцениваться по сравнению с металлическими. Необеспеченность бюрократии вновь привела к повышению коррупции.

Третий этап характеризуется следующим: Указы Александра I 1809 и 1811 гг. оставляли в силе законодательные акты Петра I и Екатерины II. Тем не менее рост должностных преступлений в империи показывал, что реформирование законодательства необходимо. Взяточничество и лихоимство прочно обосновались не только в центре, но и в губерниях и в судебной системе. К концу первой четверти XIX в. у высших государственных сановников не существовало разномыслия по поводу того, что необходимо в кратчайшие сроки выявить причины и найти ближайшие способы к искоренению должностных преступлений, и в особенности лихоимства.

Решение этой сложной и многогранной задачи, имеющей своей конечной целью "истребление сей язвы", было возложено Николаем I на особый Комитет, учрежденный императором в мае 1826 г. при Общем собрании Петербургских департаментов Сената. В том же году было создано Третье отделение Собственной Его Императорского Величества Канцелярии - для борьбы со злоупотреблениями должностных лиц и контроля за их деятельностью. В середине XIX в. в правительственных кругах наблюдалась непоследовательность в борьбе с должностной преступностью. Несмотря на общее негативное отношение к взяточничеству, к отдельным лихоимцам Правительство было снисходительно.

О численности чиновников в середине века (с 1847 по 1857 г.) существуют точные данные, сохранившиеся в фонде Инспекторского департамента гражданского ведомства. В 1847 г. число чиновников составляло 61 548 человек. К I классу принадлежал 1 человек, ко II - 40, к III - 166, к IV - 484, к V - 1100, к VI - 1621, к VII - 2588, к VIII - 4671 и к IX - XIV - 50 877 человек.

Важным этапом на пути совершенствования законодательства об ответственности за взяточничество и лихоимство было издание Свода законов (1832 г., 1842 г., 1857 г.), в котором этим деяниям была посвящена глава 6 раздела 5 тома 15.

Статья 336 содержала перечень видов лихоимства. Таковых было три:

незаконные поборы под видом государственных податей;

вымогательство вещами, деньгами или припасами;

взятки с просителей по делам исполнительным и судебным.

Таким образом, Свод законов трактовал взяточничество как составную часть лихоимства. Под взятками здесь понимались всякого рода подарки, которые делались чиновникам для ослабления силы закона.

При назначении наказания лицам, уличенным в лихоимстве, применялись три основных правила:

не смотреть ни на чины и достоинства, ни на прежние заслуги;

если обвиняемый докажет, что взятки были приняты на его имя без его ведома, то наказывать того, кто принял взятку;

учитывать степень преступления и происшедшие от того последствия.

С 1845 г. основным законодательным актом, регулировавшим ответственность чиновников за мздоимство и лихоимство, стало Уложение о наказаниях уголовных и исправительных. Однако при этом законодательное определение этих понятий отсутствовало. Если действие, за которое получен дар, не составляло нарушения обязанностей службы, то получение вознаграждения являлось мздоимством, если же обязанности службы были нарушены - лихоимством. По Уложению чиновник, уличенный в мздоимстве, подвергался либо только денежному взысканию, либо денежному взысканию, сопряженному с отрешением от должности. За лихоимство законодатель установил более суровые санкции, чем за мздоимство, вплоть до отдачи в исправительные арестантские отделения. Высшей степенью лихоимства законодателем было названо вымогательство (ст. 377 Уложения). Виновный в вымогательстве подвергался либо отдаче в исправительные арестантские отделения с лишением всех особенных прав и преимуществ, либо лишению всех особенных, лично и по состоянию присвоенных, прав и преимуществ и отдаче в исправительные арестантские отделения на срок от 5 до 6 лет. При наличии отягчающих вину обстоятельств виновный приговаривался к лишению всех прав состояния и ссылке на каторжные работы на срок от 6 до 8 лет.

В общей сложности к 1857 г. чиновников было около 86 000 человек. Из чиновников низших классов (от XIV до VIII) в те годы привлекалось палатами уголовного суда ежегодно около 4000; чины VIII - V классов судились в Сенате, примерно по 700 человек в год; чиновники высших чинов Табели о рангах попадали под следствие в единичных случаях. Таким образом, в общей сложности около 5 - 6% чиновников ежегодно попадали под различные расследования уголовных палат и Сената. Однако по обвинениям в мздоимстве и лихоимстве проходило гораздо меньшее число. Если в 1847 г. число чиновников государственной службы, судимых в палатах Уголовного суда за мздоимство и лихоимство, составляло 220 человек, то в 1883 г. эта цифра составляла 303 человека (а к 1913 г. достигла 1071 человека). Тем не менее власти всегда понимали, что попадают под суд за взяточничество далеко не все, и искали пути для профилактики и уменьшения этой язвы.

Важным фактором борьбы с воровством на государственной службе стала созданная в правление Александра II система публикации имущественного положения чиновников империи. Периодически - как правило, раз в год - выходили книги, которые так и назывались: "Список гражданским чинам такого-то ведомства". В этих книгах, доступных для широкой публики, были приведены сведения о службе чиновника, его наградах, поощрениях и, что не менее важно, - взысканиях, а также о размере получаемого им жалования и наличии имущества. Причем имущество указывалось не только личное, но и "состоящее за женой", как наследственное, так и приобретенное. Имея на руках такой "Список", каждый мог сравнить декларируемое положение чиновника и реальное. Все три редакции (1845 г., 1866 г. и затем 1885 г.) Уложения о наказаниях уголовных и исправительных оговаривали возможность получения взятки должностным лицом и через других, в т.ч. жену, детей, родственников, знакомых; признавали преступление оконченным, "когда деньги или вещи были еще не отданы, а только обещаны ему, по изъявленному им на то желанию или согласию"; предусматривали некоторые завуалированные способы получения взятки - "под предлогом проигрыша, продажи, мены или другой какой-либо мнимо законной и благовидной сделки". Чиновникам запрещались всякие сделки с лицами, вступающими в подряды и поставки по тому ведомству, где они служат, потому что предполагалось, что эта сделка или договор только прикрывает собой взятку, данную для того, чтобы чиновник незаконно благоприятствовал подрядчику при сдаче вещей или работ в ущерб казне. За совершение таких сделок обе стороны подвергались взысканию, равному цене заключенной сделки, а чиновник к тому же исключался из службы (ст. 485 и др. отделения VI главы XI Уложения о наказаниях).

Серьезная борьба с коррупцией в России началась, как в других странах Европы и в США, в последней четверти XIX в. Однако в отличие от России (где превалировала коррупция в низших звеньях чиновничества), в США коррупцией были поражены и средние, и даже весьма высокие слои бюрократии и политиков: так, в середине 1870-х гг. Вашингтон потрясли факты коррупции в связи с военным министерством и спиртовым пулом и даже помощником президента. Зарубежные комментаторы не без ехидства наблюдали за дискредитацией американской демократии.

Весьма эмоционально для русских читателей эти события описал их современник - царский чиновник К. Скальковский: "Можно было видеть вице-президента республики, обличенного в бесчестных поступках и получившего выговор председателя конгресса, торговавшего из-за направления, которое он давал заседаниям, проходившим под его председательством; трех сенаторов, получивших барыши от продажи своих голосов; пять председателей важнейших комитетов конгресса, обличенных во взятках; министра финансов, искажающего цифры государственной отчетности; министра юстиции, неправильно расходующего ассигнованные в его распоряжение кредиты; морского министра, обогатившегося и обогатившего своих друзей, подписывая по убыточным для казны ценам контракты с приятелями на разные поставки; посланника в Лондоне, уличенного в бесчестной спекуляции; личного секретаря президента, замешанного в процессе о воровстве акцизных доходов; наконец, военного министра, преданного суду за мошенничество, в котором он признался... кажется, нет уже более необходимости в дальнейших доказательствах".

22 апреля 1881 г. был учрежден Комитет для выработки проекта уголовного Уложения. Одним из дискуссионных в 1893 г. стал вопрос об ответственности за взяточничество (лихоимство). В проекте Редакционной комиссии ответственность за принятие взятки, данной с целью побуждения к совершению преступного деяния посредством злоупотребления служебными полномочиями или к учинению служебной провинности (ст. 35), устанавливалась равной ответственности за принятие взятки, если она была дана уже за учиненные в интересах лиходателя посредством злоупотребления служебными полномочиями преступные деяния или служебную провинность (ст. 36), а именно заключение в тюрьму на срок не ниже шести месяцев. Полностью Уголовное уложение вступило в силу при Николае II.

В 1903 г. было введено Уголовное уложение, которое в части борьбы с коррупцией было гораздо более проработано, чем действовавшее до этого Уложение о наказаниях. Уголовное уложение, в частности, разделило понятия "взяточничество" и "лихоимство". После 1903 г. в России, как и во всем мире, имел место рост коррупции (в России, в отличие от Европы и США, - только низовой коррупции, высшие чиновники в России взяток по-прежнему не брали). Сведения о количестве чиновников и канцелярских служащих в конце XIX - начале XX в. в целом по России разнятся в разных источниках, причем разброс в предполагаемых цифрах весьма велик - от 200 до 550 тысяч. Есть точные данные статистики по отдельным городам и губерниям (по справочникам о гильдейских и промысловых свидетельствах): так, в 1913 г. в Санкт-Петербурге и в Москве было по 42 000 чиновников (около 3 - 4% городского населения), в Одессе - 3000 (менее 1%). Но даже если ориентироваться на верхнюю планку в целом, то Российская империя по бюрократизации в пятерке самых развитых стран мира была явным аутсайдером.

По подсчетам Б.Н. Миронова, в 1910 г. на каждого служащего, занятого в государственном и общественном управлении, приходилось: в России - 270 человек, в Англии - 137, в США - 88, в Германии - 79 и во Франции - 57 человек, или, в пересчете на тысячу жителей: в России - 3,7 (занятых только в государственном управлении - 1,63), в Англии - 7,3, в США - 11,3, в Германии - 12,6, во Франции - 17,52.

Рост взяточничества с начала XX в. в России (как и в других странах первой пятерки) имел место в связи как с ростом числа чиновников, так и с поставками и военными заказами, сделками с недвижимостью, основанием новых кооперативных обществ, получением для эксплуатации земельных участков с полезными ископаемыми и другими сделками в начале XX в. В России - особенно в период Русско-японской, а затем и Первой мировой войны - рост коррупции вызвал необходимость как усиления ответственности за получение взяток, так и отказа от ненаказуемости за взяткодательство.

Царское Правительство быстро отреагировало на всплеск коррупции в самом начале Русско-японской войны и ужесточило отношение к ней; предпринимались все новые попытки к пресечению мздоимства и лихоимства. Об этом свидетельствует, в частности, и тот факт, что на лиц, их совершивших, не были распространены милости (амнистия), даруемые Всемилостивейшим Манифестом от 11 августа 1904 г. В частности, им не могли быть уменьшены назначенные судом сроки заключения на две трети (как многим другим осужденным по уголовным статьям), они не могли быть освобождены от суда и наказания в случаях, если против них было возбуждено преследование, или последовало решение суда, или решение еще не приведено в исполнение до 11 августа 1904 г.

14 апреля 1911 г. Министр юстиции И.Г. Щегловитов внес в Государственную Думу развернутый законопроект "О наказуемости лиходательства". Дача взятки рассматривалась в этом проекте как самостоятельное преступление, нарушающее принцип безвозмездности служебных действий, предлагалось объявить ее наказуемой независимо от будущей деятельности взяткополучателя. Лиходательство же в качестве платы за прошлую деятельность должностного лица предлагалось считать преступным лишь при неисполнении им служебной обязанности или злоупотреблении властью. Однако данный законопроект рассмотрен не был, вероятно, поскольку Николай II понимал, что это может затруднить борьбу с коррупцией.

Закон от 31 января 1916 г. "О наказуемости лиходательства, об усилении наказаний за мздоимство и лихоимство, а также об установлении наказаний за промедление в исполнении договора или поручения Правительства о заготовлении средств нападения или защиты от неприятеля и о поставке предметов довольствия для действующих армии и флота", принятый в порядке чрезвычайного законодательства, существенно повышал наказание за мздоимство и лихоимство, в частности, в случаях, когда они были учинены по делам, касающимся снабжения армии и флота боевыми, продовольственными и иными припасами, пополнения личного состава и вообще обороны государства, а также железнодорожной службы. Эти же обстоятельства усиливали ответственность и за лиходательство, которое объявлялось безусловно наказуемым. Предусматривалась ответственность за лиходательство - подкуп за выполнение или невыполнение служебного действия без нарушения должностным лицом установленных законом обязанностей, а также за лиходательство-подкуп и лиходательство-вознаграждение за действие или бездействие должностного лица, связанные с злоупотреблением властью. Сейчас за взяточничество принялись очень основательно.

И даже близость к вершинам власти, и прошлые заслуги, и работа на немалых должностях в тайной полиции - все это до 1917 г. не давало гарантии от расследования, суда и тюрьмы. В конце 1916 - начале 1917 г. газеты широко освещали крупный коррупционный скандал: т.н. дело Манасевича-Мануйлова, дружившего с Распутиным <19>. В 1915 г. И.Ф. Манасевич-Мануйлов был личным информатором товарища Министра внутренних дел С.П. Белецкого, осведомителем следственной комиссии генерала Н.С. Батюшина и одним из близких к Распутину людей. В конце того же года был причислен к Министерству внутренних дел, а после назначения в январе 1916 г. Б.В. Штюрмера Председателем Совета Министров откомандирован в его распоряжение. Карьера его дала трещину после отставки Штюрмера (который планировал назначить Манасевича-Мануйлова заведующим Заграничной агентурой Департамента полиции). Но вместо Парижа осенью 1916 г. Иван Федорович попал в тюрьму. Петроградским окружным судом 13 - 18 февраля 1917 г. по обвинению в шантаже товарища директора Московского соединенного банка Хвостова Манасевич-Мануйлов был признан виновным в мошенничестве и приговорен к лишению всех особых прав и преимуществ и к заключению на 1,5 года, но уже 27 февраля 1917 г. был в числе прочих заключенных освобожден "революционерами Февраля" из Литовского замка.

Единственным случаем, когда попавший под следствие коррупционер был защищен из личных (по одной из версий) интересов царской семьи, было дело банкира Д.Л. Рубинштейна: он занимался финансовыми махинациями, пытаясь использовать свою близость к Г.Е. Распутину. Знакомство их длилось всего несколько месяцев, и в феврале или в марте 1916 г. Распутин запретил принимать Рубинштейна, после чего (10 июля 1916 г.) Рубинштейн был арестован по подозрению в пособничестве неприятелю и выслан в Псков. Его деятельность стала предметом расследования специально созданной для этого комиссии генерала Н.С. Батюшина. Рубинштейну инкриминировались: продажа русских процентных ценных бумаг, находившихся в Германии, через нейтральные страны во Францию; продажа акций общества "Якорь" германским предпринимателям; взимание высоких комиссионных за сделки по русским заказам, выполнявшимся за границей, и пр. - неизвестно, что из этих обвинений было доказано следствием. В сентябре 1916 г. Александра Федоровна настаивала на ссылке Рубинштейна в Сибирь; и только позднее императрица ходатайствовала перед супругом о смягчении участи Рубинштейна - ввиду его тяжелой болезни. По настоянию Александры Федоровны он освобожден 6 декабря 1916 г. По одной из версий, ее заступничество объяснялось тем, что через Рубинштейна она тайно передавала в Германию деньги своим обнищавшим немецким родственникам, которые были лишены Вильгельмом II с начала войны всех источников дохода. Версия передачи Александрой Федоровной денег немецким родственникам осталась недоказанной ни Чрезвычайной следственной комиссией Временного правительства, ни впоследствии большевиками.

Многочисленные обвинения в коррупции членов царского Правительства, функционировавшего накануне Февральской революции 1917 г., в дальнейшем не нашли никакого документального подтверждения, хотя Временное правительство приложило немало усилий для поиска доказательств, и именно этим занималась Чрезвычайная следственная комиссия Временного правительства. К лету 1917 г. члены комиссии констатировали, что не находят в действиях подследственных никакого состава преступления, а когда Муравьев пытался их заставить изменить свое мнение, некоторые из них, в частности Руднев, подали в отставку. Летом 1917 г. Керенский был вынужден признать, что в действиях "Николая II и его супруги не нашлось состава преступления". То же самое Керенский подтвердил английскому послу Бьюкенену. Не смогла ЧСК предъявить обвинений в коррупции и бывшим царским министрам, главноуправляющим и прочим высшим должностным лицам как гражданского, так и военного и морского ведомств.

Итоговые данные по росту главного рассадника коррупции - чиновничества - в Российской империи таковы: на 1000 жителей страны чиновников было: в конце XVII в. - 0,39; XVIII - 0,57; в 1857 г. - 2; в 1880 - 1,4; в 1897 - 1,24; в 1913 - 1,63.

В СССР чиновников стало больше по сравнению с дореволюционными временами во много раз, с самого начала образования СССР: на 1000 жителей в 1922 г. их было 5,2; в 1928 г. - 6,9; в 1940 г. - 9,5; в 1950 г. - 10,2; в 1985 г. - 8,1.

В Советской России взяточничество считалось контрреволюционной деятельностью, и Уголовный кодекс 1922 г. предусматривал за это преступление расстрел.

В период после нэпа, из-за отсутствия легального частного предпринимательства, в России начинается формирование теневого бизнеса. Многие "теневики" были тесно связаны с миром коммерции периода нэпа, но они представляли собой уже иной, отличный от нэповского, тип частного предпринимателя. Непременными атрибутами этого нового социального типа были управленческая позиция и наличие неформальных контактов с непосредственным начальством, а также с ключевыми людьми из правоохранительных и контролирующих органов. "В 1947 г. управлением милиции Ровенской области была арестована за взяточничество бывший следователь Ровенской городской прокуратуры Мазина. Мазина получила взятки от директора государственной мельницы N 3 г. Ровно Виюка - 470 кг муки за непривлечение его к уголовной ответственности по делу о расхищении муки; от владельца частного буфета в г. Ровно Банникова - 8000 рублей за прекращение дела о нанесении им тяжелого ранения гр-ну Насенкову и от дезертира Побережного - 4000 рублей за прекращение на него дела".

Коррупция затронула и высшие слои судейского сообщества. В мае - июне 1948 г. проведенная в Башкирии сотрудниками Комиссии партийного контроля при ЦК ВКП(б) проверка показала, что "ряд работников Верховного суда Башкирии и зам. председателя Верховного суда злоупотребляли служебным положением, брали взятки и за это освобождали от наказания уголовных преступников, вместе пьянствовали с осужденными и привлеченными к уголовной ответственности. В эту преступную деятельность были втянуты и технические работники Верховного суда, которые предоставляли свои квартиры для встреч этих работников с преступным элементом и пьянок". А в августе 1948 г. решением Политбюро были отстранены от работы семь членов Верховного Суда СССР, включая Председателя высшего судебного органа страны Ивана Голякова и его зама Василия Ульриха. Одной из причин послужили факты злоупотреблений служебным положением некоторыми членами Верховного Суда СССР и работниками его аппарата, которые за взятки снижали меры наказания и освобождали преступников. В судебной и правоохранительной системе главными посредниками в передаче взяток от подсудимых были адвокаты.

Особо выделяется период проведения конфискационной денежной реформы в 1947 г., на которой "нагрела руки" большая группа чекистов. Обладая информацией о грядущем обмене старых купюр на новые, они с помощью третьих лиц внесли сбережения, желая их сохранить, в сберкассы.

Очередной виток развития коррупции пришелся на вторую половину срока правления Брежнева. Его стиль руководства со склонностью к внешним проявлениям власти, к распределению кормушек, снисходительное отношение к недостойному поведению некоторых ближайших родственников и выдаче наград даже самому себе стимулировал и других вести себя так же. Руководители среднего уровня теперь уже не удовлетворялись служебной дачей, но, запуская руки в государственную казну, строили личные загородные дома, оформляя их на имя детей или внуков. Атмосфера брежневской эпохи благоприятствовала предосудительному поведению, действуя разлагающе на все слои населения. Но на самом деле основная ответственность, лежавшая на Брежневе и его сподвижниках по руководству, была связана не столько с этикой, сколько, прежде всего, с политикой. На съездах партии Брежнев даже осуждал "алчность, коррупцию, паразитизм, пьянство, ложь, анонимки", но представлял их как пережитки прошлого, изображая настоящее как триумфальную победу идей социализма и коммунизма.

В СССР до начала 80-х гг. тема коррупции открыто не поднималась. Простым гражданам навязывалось мнение, что коррупция для социалистического строя является нехарактерным явлением и присуща только буржуазному обществу. Первым громким коррупционным делом советского периода стало дело фирмы "Океан". Из расследования этого уголовного дела было выделено т.н. Сочинско-Краснодарское дело, одним из обвиняемых по которому проходил первый секретарь Краснодарского крайкома КПСС, член ЦК КПСС Медунов. Борьба со взяточничеством и злоупотреблениями органов власти активизировалась с приходом на пост Генсека Юрия Андропова в 1983 г.; тогда были начаты знаменитое "хлопковое дело" и дело Моспродторга, по которому был расстрелян директор Елисеевского гастронома Юрий Соколов.

В 2000-х гг. Россия присоединилась к ряду международных соглашений по борьбе с коррупцией. Так, в конце 2005 г. В.В. Путин внес в Госдуму Федеральный закон о ратификации Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 г. В марте 2006 г. Конвенция была ратифицирована. В июле 2006 г. В.В. Путин подписал Федеральный закон о ратификации Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию.

В мае 2008 г. российский Президент Дмитрий Медведев подписал Указ о создании Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции. В июле того же года он утвердил Национальный план противодействия коррупции, предусматривающий ряд мер по профилактике коррупции.

25 декабря 2008 года Президент России Дмитрий Медведев подписал пакет законов о противодействии коррупции. Пакет включал четыре закона: базовый закон "О противодействии коррупции", законопроект, вносящий поправки в закон о правительстве РФ, и еще два закона, вносящие изменения и поправки в 25 Федеральных законов.