

В.В. Астанин

**Борьба с коррупцией
в России
XVI—XX веков:
развитие системного
подхода**

Москва. 2003

А- 67.99(2)8

Астанин В.В. Борьба с коррупцией в России XVI-XX веков: развитие системного подхода. М.: Российская криминологическая ассоциация. 2003.— 92 с.

В книге рассматривается исторический опыт России по борьбе с коррупцией. Отмечается, что разным историческим периодам соответствовали разные проявления и характеристики коррупции, соответственно гибко менялись стратегия и тактика реагирования на данное крайне общественно опасное явление. Неизменным оставалось одно: стремление к обеспечению системного подхода, диалектически сочетающего и предупреждение, и карающие и правовосстановительные меры. Значительное внимание уделено развитию законодательства о коррупции и программам борьбы с ней. Данные приводятся по подлинным документам, хранящимся в архивах России, а также по опубликованным книгам, в том числе относящимся к категории редких изданий. Публикуются статистические данные с 1830 г.

Для специалистов, интересующихся проблемами борьбы с коррупцией и широкого круга читателей.

1203021100
А ————— без объявл.
030317—2003

ISBN 5- 87817-040-X

© В.В. Астанин, 2003.
© Российская криминологическая ассоциация, 2003.

Содержание

РАЗВИТИЕ ПРЕДСТАВЛЕНИЙ О КОРРУПЦИИ КАК СИСТЕМНОМ ЯВЛЕНИИ	4
СИСТЕМНЫЙ ПОДХОД К БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ В РОССИИ СЕРЕДИНЫ XVI — СЕРЕДИНЫ XVIII ВЕКОВ.....	6
ОСОБЕННОСТИ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ В РОССИИ ВТОРОЙ ПОЛОВИНЫ XVIII ВЕКА	10
НОВЫЙ ЭТАП СИСТЕМНОГО ПОДХОДА К БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ В РОССИИ В НАЧАЛЕ XIX ВЕКА.....	13
ИЗМЕНЕНИЯ КОРРУПЦИИ И РАЗВИТИЕ СИСТЕМНОГО ПОДХОДА К БОРЬБЕ С НЕЙ В РОССИИ ВТОРОЙ ЧЕТВЕРТИ XIX ВЕКА.....	16
ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ КОРРУПЦИИ КАК ЭЛЕМЕНТА БОРЬБЫ С НЕЙ В ПЕРИОД РАЗВИТИЯ КАПИТАЛИЗМА В РОССИИ.....	19
РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ В ПЕРИОД СТАНОВЛЕНИЯ СОВЕТСКОЙ РОССИИ	36
ИЗМЕНЕНИЕ ПРОЯВЛЕНИЙ КОРРУПЦИИ И БОРЬБЫ С НЕЙ В УСЛОВИЯХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ АБСОЛЮТИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ В РОССИИ.....	45
ИЗМЕНЕНИЕ КОРРУПЦИИ И СОСТОЯНИЕ БОРЬБЫ С НЕЙ В РОССИИ В ПЕРИОД ПЕРЕСТРОЙКИ.....	59
РАЗВИТИЕ КОРРУПЦИИ И БОРЬБА С НЕЙ В РОССИИ.....	63
ПЕРИОДА РЕФОРМ И ПОРЕФОРМЕННОГО СТАНОВЛЕНИЯ.....	63
ПРИЛОЖЕНИЕ.....	87
ВКЛЮЧЕННЫЕ В КНИГУ АНАЛИТИЧЕСКИЕ ТАБЛИЦЫ СО СТАТИСТИЧЕСКИМИ ДАННЫМИ О КОРРУПЦИИ В РОССИИ.....	87

Развитие представлений о коррупции как системном явлении

Анализ чувствительности коррупционных проявлений к различным мерам воздействия позволяет проникать и в закономерности данного явления, и совершенствовать систему борьбу с ним. В рекомендациях международного сообщества¹ придается большое значение учету исторических и национальных особенностей организации борьбы с коррупцией. Данное положение вполне может послужить опорой рациональному консерватизму, основанному на выявлении и сохранении опыта системного подхода к борьбе с коррупцией в условиях политических, социально-экономических изменений российской государственности со второй половины XVI века.

Понимание природы коррупционных проявлений традиционно в России основывалось на понимании их системной взаимосвязи. Системная взаимосвязь проявляла себя уже в факте подкупа — продажности, который предполагал действия, как минимум, двух сторон. Но при этом, как признавалось давно на Руси, когда речь шла о служащих, системно затрагивались интересы Государя и государства. К этому следует добавить наличие нередко препровождающих подкуп-продажность действий (подстрекательство, пособничество, посредничество). Оценка общественной опасности взаимосвязи подкупа-продажности и сопутствующих им деяний не искажалась даже при лукавых вариациях коррупционных проявлений. Именно в системе они определяли функциональную недееспособность социальной взаимосвязи подданных с Государем.

Более чем пятьсот лет тому назад учитывалась даже такая характерная особенность проявлений коррупции как латентность. Например, в Псковской судной грамоте² тайный посул (обещание) представлялся как гарант оплаты незаконных действий судьи, как не материализованный, фантомный признак подкупа. Позднее, было обращено внимание на скрытый подкуп служащих «по задней лестнице, через жену, или дочь или сына не ставивших того себе во взятые посулы, будто про то и не ведают»³. Не игнорируя опасность распространения такого генезиса коррупции и осознавая ее при этом в рамках конструкции подкупа-продажности, законодатель не допустил смещения вины с подкупаемых. В Соборном Уложении 1649 года была предусмотрена уголовная ответственность

¹ См. напр.: Доклады Генерального секретаря ООН «Поощрение и поддержание правопорядка: борьба с коррупцией и взяточничеством» // E/CN.15/1997/3. 5 March 1997. P. 2; E/CN.15/1998/3. 23 March. 1998. P. 13.

² Псковская судная грамота. Ст. 4 // Мартысевич И.Д. Псковская судная грамота. М., 1951.

³ Котошихин Г.К. О России в царствование Алексея Михайловича. СПб., 1906. С. 117-118.

тех, кому предназначался посул, не зависимо от того, принят ли он с их ведома или нет⁴.

Глубокая конкретизация проявлений подкупа-продажности объясняется социальной обусловленностью законодательного обеспечения борьбы с явлениями взяточничества, которые практически «брались из жизни, так, как они есть», а борьба с ними «вошла в систему государственного устроительства и сделалась его неотъемлемой частью»¹. При этом российская государственно-правовая традиция понимания коррупции основывалась на учете ее реальных проявлений в динамике. По своему содержанию, система коррупционных проявлений в конструкции подкупа-продажности имела четкие закономерности расширения и сужения в различных экономических условиях развития России.

В условиях абсолютизации государственной экономики система коррупционных проявлений сужалась до правовой конструкции, отражающей с уголовно-правовых позиций подкуп-продажность служащих: посул-продажа, лихоительство-лихоимство, мздоительство-мздоимство. Расширение системы коррупционных проявлений происходило в периоды развития гражданского оборота. Со становлением частной собственности (первая четверть XVIII века, вторая половина XIX века - начало XX века, период НЭПа) появлялись такие коррупционные деликты, как: совместительство должности государственных служащих, их участие в коммерческой деятельности, заключение вымышленных подрядов² и различных имущественных договоров с участием государственных служащих.

Объективно воспринимаемая вероятность распространения коррупционных проявлений в периоды развития гражданского оборота, обуславливала необходимость определения понятия того, что в современный период называют коррупцией. Ведь формы проявления взяточничества государственных служащих отражали уголовно-правовые понятия лихоимства, мздоимства. Усугубившиеся же качественные характеристики проявлений подкупа-продажности, во-первых, не укладывались в рамки лихоительства-лихоимства, мздоительства-мздоимства, а во-вторых, изменяли свою направленность, касались не только государственных служащих, но и служащих частных структур. Особенности и характеристики проявлений подкупа-продажности при системном их расширении были восприняты и согласованы в понятии «коррупции», когда оно было введено в России в научный оборот в начале XX века³.

⁴ Соборное Уложение 1649 года Гл. X. ст. 7 // Соборное Уложение 1649 года. Текст. Комментарии. Л., 1987.

¹ Анциферов К. Взяточничество в истории русского законодательства. // Журнал гражданского и уголовного права. СПб., 1884. Кн. вторая, февраль, С. 18.

² «Понеже многие лихоимства умножились, между которыми и подряды вымышленные и прочие тому подобные дела...» // Полное собрание законодательства Российской Империи. Т. V. № 2871.

³ Эстрин А.Я. Взяточничество.// Труды кружка уголовного права при Санкт-Петербургском Университете. СПб., 1913. С. 158.

Системный подход к борьбе с коррупцией в России середины XVI — середины XVIII веков

Адекватно пониманию системного характера коррупционных проявлений в России осуществлялся *системный подход к борьбе с ними*, имевший особенности в развитии.

Сама организация системного подхода к борьбе закономерно соответствовала изменениям коррупции, происходившим в различных социально-экономических и криминальных условиях. При этом реагирование на изменения коррупции основывалось на ранее наработанных и апробированных мерах ее подверженности. Достаточно обратиться к русскому законодательству чтобы четко отследить, что с приходом нового правителя, подходы его предшественников к борьбе с коррупцией первоначально не изменялись, и только после оценки криминальной ситуации дополнялись, корректировались и наполнялись новым содержанием.

Так например, в соответствии со ст. 70 Судебника 1550 года деятельность назначаемых служащих (приказных) ставилась под контроль выборных. При этом, ст. 75 Судебника гарантировала удовлетворение материальных исков от потерпевших к приказным, совершившим коррупционные деяния¹. В течение пяти лет действия ст. 75 Судебника «многие наместники и волостели с старого своего стяжания лишились животов и вотчин»². Однако, в последующие годы действия указанных антикоррупционных мер произошло усугубление криминальной ситуации, связанной с распространенностью коррупции среди выборных служащих. Имея задачи пресекать и предупреждать коррупцию среди приказных, сами они не были обременены какой-либо ответственностью за совершение коррупционных деяний.

Изменение криминальной ситуации было учтено законодателем в последующем Судебнике 1589 года. Во-первых, устанавливалась обязательная служебная присяга выборных (ст. 1). Во-вторых, был предусмотрен порядок подачи исков (с исключением сроков давности) от потерпевших к выборным служащим, уличенным в коррупции (ст. 38). Неотвратимости ответственности коррупционеров из числа выборных способствовала подотчетность выборщикам деятельности выборных судей, их разбирательство и осуждение волостным миром³.

Благоприятные условия развития системного подхода к борьбе с коррупцией в истории России складывались не без участия представительной ветви власти. Ее собственные, или идущие от населения антикоррупционные инициативы оперативно воспринимались

¹ См.: Судебник Царя и Великого князя Ивана Васильевича. СПб., 1768.

² Полное Собрание Русских Летописей. Т. XX. Ч. 2. С. 570. Год 1556.

³ См. Судебники XV-XVI вв. М.-Л., 1952. С. 443-445.

правителями не только на условиях поддержки идей, но и практического сотрудничества.

В системе сотрудничества важная роль отводилась законодательному обеспечению борьбы с коррупцией со стороны представительной ветви власти, а также организации ею социального контроля в сферах государственного управления, наиболее подверженных подкупу-продажности. Одной из форм социального контроля являлось создание пунктов регистрации сообщений от населения о проявлениях коррупции служащих. Например, в 1619 году Земский собор третьей сессии создал учреждение для разбора жалоб от населения на «сильных людей»¹. Другой формой социального контроля была замена назначаемых служащих выборными, а при целесообразности сохранения назначаемых служащих – непосредственный контроль за их деятельностью со стороны выборных (имевших задачи «отстранения взяточничества и пристрастия»²). Понимая ограниченность контроля со стороны выборных служащих, а более всего, учитывая высокую степень риска их коррумпированности, представительное законодательное собрание в 1649 году разработало систему многоуровневого предупреждения коррупции. Введение такой системы предупреждения имело криминологически обусловленный характер.

В период развития организованной незаконной деятельности корчемников и табачников (производителей спиртного и табака) в 1640-е годы, распространение получили откупы теневиков от задерживавших их приказных служащих – «объезжих голов». Поэтому в Соборном Уложении 1649 года был определен контроль за деятельностью приказных служащих со стороны выборных – «целовальников» и «десятских». При этом особое значение придавалось мерам материальной заинтересованности субъектов борьбы с незаконной экономической деятельностью в *пресечении* коррупционных выплат со стороны корчемников и табачников. Если служащий доставлял подкупателя в приказ и докладывал об откупе, то последний оставался у него в награду. Кроме того, учитывая высокую вероятность коррупционной пораженности служащих, боровшихся с теневиками, были ограничены сроки их пребывания в должности, – один год, как для приказных, так и для выборных³.

Важно учитывать, что в динамике развития системного подхода к борьбе с коррупцией демонстрировался различный генезис общественных и государственных инициатив в организации этой борьбы. Все определялось спецификой проявлений подкупа-продажности.

¹ См. Судебники XV-XVI вв. М.-Л., 1952. С. 176.

² См.: *Владимирский-Буданов М.Ф.* Обзор истории русского права. Петроград-Киев. 1915. Издание 7. С. 632.

³ См. Соборное Уложение 1649 года. Текст. Комментарии. Л., 1987. С. 339. (Гл. XXV. ст. 17-18).

В условиях абсолютизации государственной экономики, с распространением взяточничества, задачи борьбы с ним государство корреспондировало и общественности. Такой подход был оправдан. Видение фактических проявлений коррупции как нельзя лучше осуществлялось населением, испытывающим вымогательство взяточничества со стороны государственных служащих. В условиях развития гражданского оборота, влекшего преимущественно распространение подкупа государственных служащих, преобладала государственная антикоррупционная инициатива.

Характер исхода инициатив по борьбе с коррупцией фактически не влиял на объем общественных или государственных усилий в осуществлении самой борьбы. Будь то при расширении или сужении проявлений подкупа-продажности, борьба с ними строилась на совмещении любых усилий. Такой подход обеспечивался благодаря сочетанию функций законодателя, правоприменителя и координатора правоприменения в лице правителя, или в одном органе государственного управления. Подобная стратегия отвечала потребностям борьбы с быстро изменяющимися, системными проявлениями коррупции. Преимущество этой стратегии борьбы с коррупцией стало получать практическое подтверждение и развитие с начала XVIII века.

В 1713 году Петр I ввел равную уголовную ответственность подкупателям и подкупаемым - «... тем людям, которые взяли деньги, и которые им те деньги дали... чинить велено смертную казнь, без всякой пощады»¹. В применении этой меры выявились недостатки. Ни субъекты подкупа ни подкупаемые не были заинтересованы в разоблачении. Поэтому обеим сторонам было выгодно включение в механизм подкупа-продажности посредников, пособников, которые брали на себя функции безопасного осуществления акта коррупции. Личное участие Государя в борьбе, через специальный орган, состоящий из боевых офицеров (майорские розыскные канцелярии), позволило скоординировать применение нормы о равной уголовной ответственности коррупционеров. Специально принятым указом к субъектам подкупа-продажности были отнесены лица «оказывающие послабление» преступникам². Однако изменение криминальной ситуации, связанной с коррупционными преступлениями, которые «умножались и несли убыток государству», способствовало тому, что законодатель определил еще более широкий круг возможных соучастников подкупа-продажности. Некоторым обоснованием необходимости такого расширения служило осознание Государем того, что продажность служащего означала подкуп его слуги третьим лицом. С 1714 года, равное наказание с лихоимцами было установлено и тем, «кто им помогал» в совершении преступления, или зная об этом не донес³.

¹ Полное Собрание Законодательства Российской Империи Собр. I. Т. IV. № 1819. п.9.

² Там же, Т. V. №2707.

³ См.: Полное Собрание Законодательства Российской Империи Т. V. № 2871.

Поощряя подкуп иностранных чиновников в целях обеспечения безопасности российского государства¹, правитель понимал ограниченность уголовно-правовых мер борьбы с коррупцией в устранении необратимых последствий подкупа-продажности служащих. Поэтому следуя традициям системного подхода к борьбе с коррупцией Петр I широко использовал меры ее предупреждения. Функциональная особенность применения мер предупреждения заключалась в их совместимости с уже действующими уголовно-правовыми мерами. Такая стратегия способствовала органичному развитию системной борьбы с коррупцией.

Тесная взаимосвязь уголовно-правовых и предупредительных антикоррупционных мер представляла для потенциальных коррупционеров неотвратимость ответственности. Иначе сказать, если не срабатывали уголовно-правовые меры, то механизм их запуска определяло действие мер предупреждения коррупции (даже в отношении лиц, расследующих факты подкупа-продажности). И наоборот, не реагирование на меры предупреждения коррупции обуславливало действие уголовно-правовых мер.

Так например, Петр I установил равную уголовную ответственность всем субъектам подкупа-продажности независимо от чина и занимаемого положения в области государственного управления. С определением широких полномочий сенаторов по разбирательству фактов коррупции такое установление являлось оправданным. Однако при рассмотрении сенаторами представленных материалов уголовных дел о коррупции, высока была и вероятность их подкупа. Поэтому облакая Сенат высокими полномочиями в борьбе с коррупцией, Петр I поставил его в положение органа поднадзорного чиновникам занятым борьбой с коррупцией. Последние имели право информировать правителя о нарушениях, связанных с расследованием коррупции². Пресечение коррупции не ограничивало вступление в действие уголовно-правовых мер в отношении крупных чиновников³.

В последующем, взаимообусловленность применения уголовно-правовых и предупредительных мер в системе борьбы с коррупцией обогатилась в тактическом содержании. Наряду с присягой, дававшейся при поступлении на службу и каждый раз при получении нового чина, сенатский указ от 1722 года определял подписываться под царским указом 1714 года о наказании за лихоимство и оставлять один указ на месте службы, а другой с такой же подпиской

¹ См.: Российский Государственный Архив Древних Актов Ф.9. 1707 г. Оп. 1. Отд. II. Кн. II. Д. 207. Собственноручный Петра Великого черновик письма к Петру Толстому относительно слухов о сношениях турок со шведами и предложение доподлинно узнать об этом, подкупив кого-нибудь. Собственноручно помечено, чтобы письмо это зашифровать.

² Российский Государственный Архив Древних Актов Ф. 9. Оп. 3. Отд. II. Кн. 15. Л. 969-978. Доношение царю в 1712 г. Желябужским М.В., Нестеровым А.Я., Шепелевым С. О непринятии Сенатом мер по их доношениям о злоупотреблении отдельных должностных лиц.

³ См.: Полное Собрание Законодательства Российской Империи. Собр. I. Т. IV. № 2328.

присылать в Сенат немедленно¹. Таким образом нарушение присяги служащими (в части предупреждения о наказании за лихоимство) являлось основанием их уголовно-правового преследования.

Особенности борьбы с коррупцией в России второй половины XVIII века

Неполнота может казаться внешним признаком системного подхода к борьбе с явлением, находящимся в динамике. При такой данности важно исключить развитие системного подхода в противовес принципу «бритвы Оккама», – не следует умножать сущности без необходимости. С поправкой к исследуемым закономерностям борьбы с коррупцией это означает, что системный подход к борьбе должен быть криминологически обусловлен. При отсутствии такой обусловленности насыщение системы борьбы привлекательными мерами нерезультативно. Историческое подтверждение этому – пост петровский период борьбы с коррупцией мерами, которые не вписывались в ранее сложившуюся систему борьбы потому, что оценивались с позиции социально-политической целесообразности.

К середине XVIII века, очевидно эффективным стал принцип системной борьбы с коррупцией в одновременном осуществлении трех видов деятельности: карательной, предупредительной и правовосстановительной. Следование такому принципу сдерживало коррупцию до социально терпимых проявлений. Однако в период правления Екатерины II произошел отход от комплексного осуществления борьбы с коррупцией в трех видах деятельности. В эпоху Просвещения верховная власть стремилась сократить негативные издержки борьбы с коррупцией в отношении своих подданных. Преимущественно развивалась правовосстановительная и предупредительная деятельность, нередко за счет сокращения карательной. При этом предпочтительной оказывалась правовосстановительная деятельность перед предупредительной. Была разработана целая система внешне привлекательных правовосстановительных мер: внесение виновными в коррупции в двукратном размере материальных средств, полученных в результате актов подкупа-продажности в пользу сиропитательных и богоугодных учреждений; взыскание расходов по содержанию следственной комиссии по делам коррупционеров с их собственного имени².

Однако увлечение только правовосстановительной деятельностью приводило к самодетерминации коррупции. Неприменение мер уголовной ответственности за подкуп-продажность определяло привлекательность государственной службы для потенциальных коррупционеров. Успех соискательства на государственную службу обуславливался лишь покупкой чина, средства от продажи которого верховная власть обращала на благотворительные цели.

¹ См.: Полное Собрание Законодательства Российской Империи. Собр. I. Т. VI. № 4077

² См. *Танков А.А.* К истории взяточничества // Исторический Вестник. 1888. № 10. С. 241.

Между тем, если для покупателей чина благотворительность изначально являлась ложной, то для верховной власти она оказывалась мнимой впоследствии. Причины такой данности заключались с одной стороны в том, что покупатели чина «на народе взятками стали его возмещать»¹. С другой стороны, верховная власть, не осуществляя карательную деятельность при развитии праввосстановительной, создавала тем самым условия для коррупции ради абсурдного содержания благотворительности. Единственная угроза наказания для виновного в коррупции заключалась только в привлечении к имущественной ответственности.

Особенностью организации борьбы с коррупцией в России являлась корректировка ее системного развития со стороны общества в случаях, когда происходили сбои государственного осуществления борьбы. Применительно к рассматриваемому периоду показательна произведенная всесословным представительным законодательным органом оценка ограниченности избранного вида деятельности (праввосстановительного) по борьбе с коррупцией. Следуя депутатским наказам представители Екатерининской комиссии 1767 года приняли решения о необходимости установления смертной казни за взяточничество².

Данное предложение, хотя и не было воспринято верховной властью, между тем акцентировало необходимость изменения содержания борьбы с коррупцией. Посчитав возможным не использовать в полном объеме триаду видов антикоррупционной деятельности, верховная власть попыталась от отсутствия карательной деятельности компенсировать за счет развития предупредительной. Однако принимаемые меры являлись скорее мерами предупреждения развития коррупционного поведения, нежели предупреждения истоков самой коррупции. Так например, широко использовалось опубликование указом фамилий лиц, изобличенных в коррупции; лишение чинов и должностей коррупционеров³. Фактически подобные меры означали политическую смерть виновных из числа высоких сановников.

Одной из главных причин коррупции средних и мелких служащих являлась их низкая материальная обеспеченность. Между тем, повышение денежного жалованья не являлось приоритетной мерой предупреждения коррупции среди основной массы чиновников⁴. Экономически выгодными казались праввосстановительные и предупредительные меры в отношении несостоятельных взяточни-

¹ Щербатов М.М. О повреждении нравов в России. СПб., 1906. С. 79.

² См.: Гольцев В.А. Законодательство и нравы в России XVIII века. СПб., 1896. С. 76.

³ См. ПСЗРИ. Т. XVII. № 12781 и приложение к указу. С. 1038-1045.

⁴ При проведении правительством *Екатерины II* административной реформы был определен штат служащих всех губернских учреждений числом 12 685 при общей сумме их ежегодного жалованья 555 503 рубля. На каждого служащего ежегодно - 44 рубля. Для сравнения - ежегодное жалованье губернатора составляла сумма в 2250 рублей + 300 рублей столовых денег. См.: *Штрох А. К.* Летописи царствования *Екатерины II* Самодержицы Всероссийской. Часть II Законодательство. СПб., 1801. С. 61, 150.

ков, которых следовало «определять в казенные работы с зачетом следующих по взысканию денег; в другой раз те работы удвоить, а в третий раз отослать на поселение»¹. Безвозмездный труд виновных в качестве наказания за коррупцию, совершенную вследствие низкой зарплаты, фактически отражало единство обстоятельств, определявших бесперспективность борьбы с коррупцией.

Решение об отказе в какой-либо увязке предупредительных мер с правовосстановительными, выразилось в Уставе Благодичиния или полицейском принятом в 1782 году. Устав представлял собой некий кодекс поведения всех служащих и был ориентирован на раннее предупреждение коррупции и органично связанных с ней деяний. Помимо требований соблюдения качеств, определяющих добрую волю в осуществлении обязанностей, речение о должности, честность и бескорыстие служащих, в Уставе предусматривалась возможность отсылать к суду лиц, совершивших измену благодичинию, на равных основаниях с теми, кто ее обусловил².

Оценку действенности мер предупреждения коррупции представила действительность, связанная с исполнением должностных обязанностей выборными служащими. Показательна именно эта категория служащих, коррупционное поведение для которых было традиционно не приемлемым. В 1976 году сенатор Маврин (Вятская губерния) написал докладную императрице, о том, что «сверх чиновников, в Коронной службе состоящих, обличаются в незаконных поборах и взятках, с народа чинимых, в каждой волости мирские начальники» численностью в 3 900 человек, к которым могут быть применены нормы уголовной ответственности. Учитывая последнее обстоятельство можно предположить, что коррупционные деяния совершенные выборными должностными лицами, имели тяжкий характер. Не изъявляя волю к жесткому противодействию массовому лихоимству в отношении своих поданных, императрица дала только санкцию на возможность наказания виновных, путем лишения данной им доверенности и взысканию с них того, что они незаконно употребили³. Это был гуманный подход, несмотря на то, что криминальная ситуация, связанная с коррупционной преступностью, определялась изменением качественных характеристик последней. Истоки подверженности выборных служащих коррупции крылись в продолжительном отсутствии карательной деятельности по борьбе с подкупом-продажностью среди государственных служащих.

В России к началу XIX века неприменение системного подхода к борьбе с коррупцией в трех составляющих видах деятельности (предупредительной и правовосстановительной при поддержке ка-

¹ ПСЗРИ. Т. XVII. № 12430.

² «Всякого кто ради дел учнет или брать, или возьмет с кого плату, или подарок, или посул, или иной подкуп или взятку, равно как и того кто чинит плату, или дарит, или сулит, или инако подкупает, отсылать к суду для поступления и наказания по законам». См. ПСЗРИ. Т. XXI. № 15379. Устав благодичиния или полицейский.

³ См. ПСЗРИ. Т. XXIII. № 17444.

рательной) обусловило усугубление коррупционной преступности. Это обстоятельство вызвало не только необходимость возврата к положительно зарекомендовавшей себя стратегии системной борьбы, но и обусловило дополнение ее качественно новыми мерами, *разработка которых имела классическое криминологическое обоснование.*

Новый этап системного подхода к борьбе с коррупцией в России в начале XIX века

После Указа Общему Собранию Правительствующего Сената об изыскании причин и представлении средств к искоренению лихоимства и лихоимательства (1802 г.)¹, был проведен тщательный анализ применения существующих и прежних законодательных норм борьбы с коррупцией. В течение 20-ти последующих лет, заботу Правительства и Сената составляла работа по законодательному подтверждению силы антикоррупционных норм 100 летней давности (например, о равной уголовной ответственности подкупателей и подкупаемых²). При этом, возврат к системному подходу борьбы с коррупцией сопровождался познанием изменившихся проявлений подкупа-продажности и оценкой их подверженности принимаемым мерам.

В 1826 году при общем собрании Санктпетербургских Департаментов Сената был учрежден особый комитет, «в котором бы, при общем объеме всех о криминальных преступлениях законов, с большей удобностью и твердой решимостью можно было бы изыскать ближайший способ к истреблению... и к различению преступления в лихоимстве и лихоимательстве»³. Значение деятельности указанного учреждения состояло в определении криминологических замыслов борьбы с коррупцией.

Комитет пришел к выводу, что в основе всех проявлений подкупа-продажности находится ряд причин которые придают уверенность в достижении цели безнаказанно и упорно сопротивляются совокупности ранее принятым мерам. В качестве основных причин были отмечены: отсутствие правовых начал, определяющих исполнение должностных обязанностей государственными служащими; стесненное материальное положение служащих; несоразмерность степеней наказания со степенями совершенных преступлений (представлялась в ситуациях, когда одна и та же мера наказания назначалась одним за лихоимство из жадности к корысти, а другим вследствие их крайней нищеты). Отмечались и условия, способствующие коррупции, применительно к которым не конкретизировались

¹ ПСЗРИ Т. XXVII. № 20 516

² ПСЗРИ Т. XXX. № 23 651

³ ПСЗРИ. Собр. II. Т. I. № 328.

возможные меры по их устранению, поскольку предотвращение большинства из них зависело от устранения вышеперечисленных причин¹. Произведенный анализ привел сенаторов к выводу о том, что: «Для искоренения лихоимства как последствий причин комитетом изложенных, не представляется никакой другой возможности, кроме истребления самих причин, при продолжении существования коих тщетны были бы усилия к достижению сей цели»².

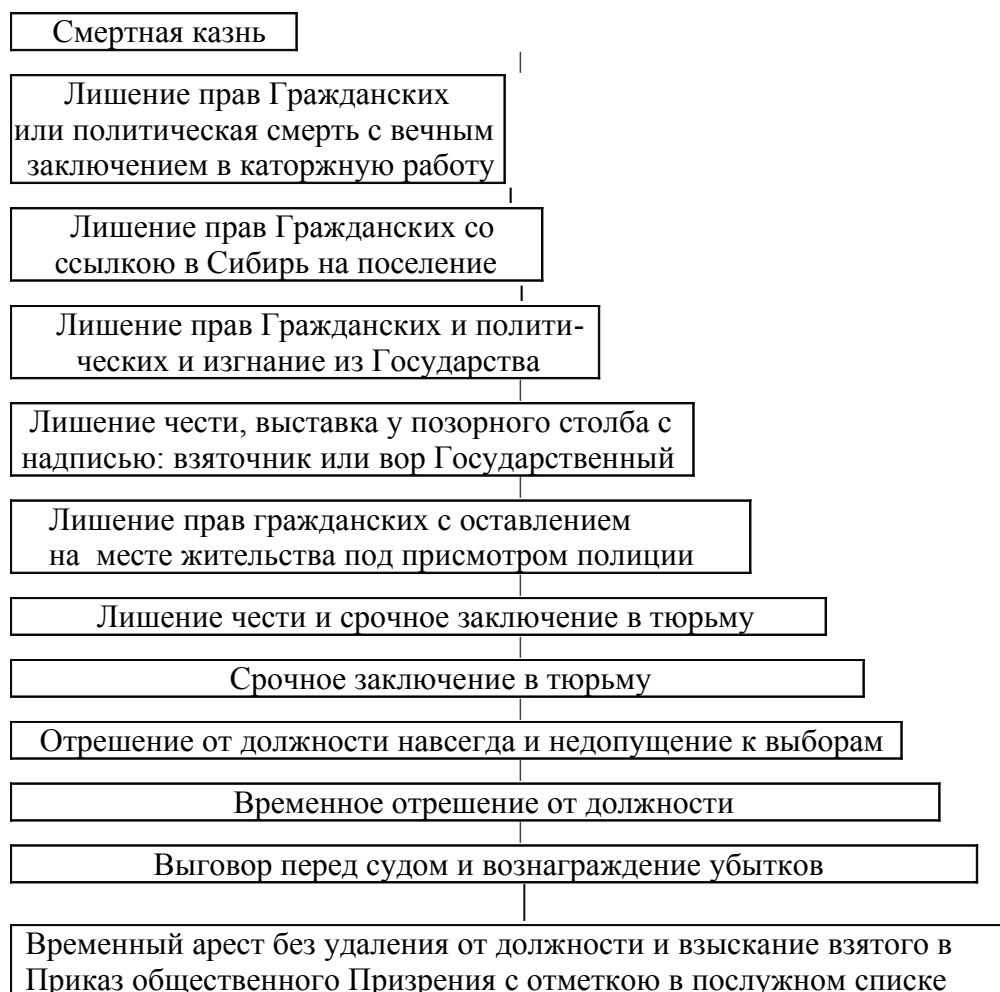
Между тем, определение различных причин и условий коррупции автоматически обусловило необходимость системно-структурного подхода к представлению возможных мер наказания за нее. Разработанная схема постепенности наказания за лихоимство и лихоимство определяла необходимую стратегию борьбы с ними (рис. 1).

Разработанная концепция проблем борьбы с подкупом-продажностью приобрела поступательное развитие с последующим дополнением.

¹См. подробнее: Мнения гг. сенаторов по предмету соображения законов о истреблении лихоимства и лихоимства данные в 1825 и 1826 г. Правительствующего Сената в Общем Собрании Санктпетербургских Департаментов. СПб., 1827. Литера Б. С. 14-41.

² Там же. С. 41.

**Постепенность в наказаниях
за совершенное лихоимство и лихоительство**



Так, уже в 1826 году сенатор Корнилов в порядке собственной инициативы разработал меры предупреждения лихоимственных преступлений. Данные меры были направлены на выявление характера взаимосвязи между коррупционными проявлениями в среде государственных служащих и изменением их имущественного положения.

Предлагаемые «предварительные меры» заключались в следующем: «1. при определении Чиновников собирать достоверные сведения об их имущественном [положении - *А.В.*] и приращении богатства. 2. Почты должны секретно извещать о пересылках от сих чиновников и к сим чиновникам денег и вещей и 3. Билеты от казенных мест, где выдают деньги должны быть не безымянные, дабы корыстолюбивцы не могли скрыть свое имущество. Таким образом, когда при следствиях сделано будет кем либо злоупотребление и дойдут до правительства жалобы, в таком случае нужно сделать из

вышеописанных наблюдений справки и если откроется кто подозрительным, то описав его имение можно будет его изобличить»¹.

После включения указанных мер в существующую систему мер борьбы с коррупцией был установлен негласный надзор за государственными чиновниками – возможными лихоимцами².

Изменения коррупции и развитие системного подхода к борьбе с ней в России второй четверти XIX века

Антикоррупционные положения второй четверти XIX века (императора Николая I) имели характер воспроизведения прежних подходов в исходных направлениях борьбы с проявлениями лихоимства и лихоительства. Так, отмечалась необходимость познания производящих лихоимство причинных зависимостей³, а всемилобивейший манифест (амнистия в ознаменование коронации) не распространялся на состоящих под следствием и судом виновных за лихоимство⁴.

Показательно то, что вследствие частичного осуществления системного подхода к борьбе с коррупцией, произошло изменение форм подкупа-продажности в сторону более латентных и менее общественно опасных проявлений. При этом реагирование на новые формы подкупа-продажности происходило оперативно. В начале 1830-х годов в качестве коррупционных выплат отмечались памятники, выставленные в публичных местах портреты. Обоснованием запрещения указанных проявлений являлось предположение о существовании возможной причинно-следственной связи между выплатами и коррупционным поведением служащего⁵.

За некоторые проявления коррупции и органично связанные с ними деяния, установление уголовного наказания было не целесообразно. Уже в 1832 году принятый Свод законов в своем содержании отражал систему мер борьбы с широким кругом коррупционных деяний. Были разграничены меры наказания за преступления и провинности (правонарушения), имеющие коррупционный характер. За провинности (участие служащих в подрядах частных лиц, принятие служащими заемных обязательств) без уголовного производства могли быть назначены следующие взыскания: замечание, выговор, опубликование (фамилий изобличенных), временный арест, устранение на время от должности или удаление от нее. За

¹ ГАРФ. Ф. 109. 1 эксп. 1826 г. Оп. 2. Д. 34. Л. 1-2. Проект сенатора *Корнилова* касательно средств к прекращению лихоимства. (Редакция документа сохранена. -*А.В.*)

² См.: ГАРФ. Ф. 109. 1 эксп. 1831 г. Оп. 6. Д. 796. По представленной Государю Императору от министра внутренних дел записке о чиновниках состоящих под надзором полиции.

³ См.: ПСЗРИ. Собр. II. Т. I. № 328.

⁴ См.: ПСЗРИ. Собр. II. Т. I. № 540 (1826 г.).

⁵ См.: ПСЗРИ. VII. № 5223.

преступления, такие как, противозаконные поступки при заключении подрядов, поставок и приеме вещей в казну поставляемых (ст. 297-307); лихоимство (ст. 308-316), устанавливались уголовные наказания: от лишения всех прав состояния до ссылки на поселение или в каторжную работу.

Учитывая сложную природу новых коррупционных проступков, имеющих специфику латентности и ведомственной локальности, меры по их выявлению и раннему предупреждению возлагались на губернскую администрацию. Губернаторы, «не употреблявшие должных усилий и стараний к пресечению лихоимства подчиненных им лиц... или же содействуя своим чиновникам, или хотя и посторонним лицам, в поручении им управления откупов на вверенной им губернии, или же подрядов...», подвергались ответственности перед правительством¹.

Возникавшие новые формы коррупционных проявлений развивались и оставались латентными, не охваченными уголовно-правовым запретом. При этом общественная опасность новых проявлений не уступала традиционным и происходил отрыв практики выявления виновных в коррупции. К уголовной ответственности привлекались лица, совершившие традиционные, лихоимственные преступления. В 1830-х годах значительным являлось число оправданных лиц за эти преступления (табл.1). Не исключено, что в их числе были и те, которые освоили новые, скрытые формы подкупа-продажности через «акции, товарищества и разные спекуляции»².

Таблица 1

Динамика числа разрешенных Уголовными палатами дел о лихоимстве, числа оправданных и наказанных по ним в России в 1834 -1840 гг.³

Годы	1834	1835	1836	1837	1838	1839	1840
Решено дел	275	287	327	277	193	199	163
Оправданных	432	379	283	249	236	210	123
Оставленных в подозрении	101	133	112	152	84	75	57
Обращено в нижние инстанции	30	50	76	86	85	114	89
Присужденных к наказаниям							
а) в каторжную работу	1	-	-	-	-	-	-
б) в крепостные работы и в военную службу	6	40	20	8	4	7	5
в) к прочим легчайшим наказаниям	174	170	150	122	81	77	48

Меры ограничения участия чиновников в хозяйственном обороте не были действенны. Наличие некриминализированных форм подкупа-продажности, внешне представленных в виде проявлений гражданского оборота, негативно сказывалось на возможностях системной борьбы с ними. Отдача уголовно-правовых мер борьбы с проявлениями подкупа-продажности представлялась значимой для

¹ ПСЗРИ. Собр. II. Т. XII. № 10303. § 324. пп. 3-6, 11.

² Докладная записка генерал-адъютанта *Кутузова* императору *Николаю I* о состоянии государства в 1841 году. // Русская старина. 1898 г. сентябрь. С.528-529.

³ См.: Систематические отчеты о делах Уголовных палат за 1834-1840 гг. // Россия. Министерство Юстиции. Отчеты Министерства Юстиции. СПб., 1835-1851.

снижения уровня коррупции. В Уложении 1845 года подверглись криминализации деяния, органично связанные с коррупцией. Таковыми были признаны противозаконные поступки чиновников при заключении подрядов и поставок, приеме поставляемых в казну вещей и производстве публичной продажи (ст. 514-517, 519, 523, 527).

Осуществление борьбы с криминализированными деяниями имело свою специфику. В первые годы, применение всех степеней наказания за незаконные поступки чиновников при заключении подрядов и поставок, приеме поставляемых в казну вещей и производстве публичной продажи, определило снижение числа подсудимых за эти преступления в последующие годы в 2,5-3 раза, после чего, приоритетным являлось применение низших степеней наказания (табл. 2).

Таблица 2

Изменения числа подсудимых и наказанных за отдельные коррупционные деяния в России в 1846-1849 гг.¹

Годы	Подсудимых*				Присужденных к наказаниям					
	Все	I	II	III	Поселение в военную службу и арестантские роты	Удаление от должности, ис- ключение из службы	Временное со- держание под стражей, тюрь- ма	Денеж- ный штраф	Выговор, замечание	
Мздоимство и лихоимство										
1846	598	74	1	20	63	3	11	39	4	27
1847	713	81	3	50	50	2	21	19	12	4
1848	357	23	41	47	47	6	13	36	3	32
1849	295	97	67	64	64	8	4	9	-	3
Незаконные поступки чиновников при заключении подрядов и поставок, приеме поставляемых в казну вещей и производстве публичной продажи										
1846	181	21	12	3	3	2	5	23	3	22
1847	64	19	3	2	2	-	2	7	65	3
1848	70	11	6	3	3	-	-	-	7	4
1849	53	22	-	-	-	-	-	-	1	2

* I - Оправданные; II - Амнистированные; III - Оставленные в подозрении.

Системный подход к борьбе с коррупцией в период развития гражданского оборота отличала высокая степень гибкости уголовно-правовой политики. Важно было привести в системное единство подверженности органично связанные с коррупцией деяния, не дать возможности им распространяться и развиваться.

Такая политика имела адекватную реакцию на изменения коррупции. Имеется закономерность, которая четко проявлялась на статистическом уровне. Так, при увеличении общего числа подсудимых за лихоимство и мздоимство, происходило уменьшение числа освобожденных от наказания за данные преступления по амнистии, и наоборот. Содержание борьбы с криминализированными деяниями также имело свою специфику. Первоначально применялись все степени наказания за незаконные поступки чиновников при заключении подрядов. В последующие годы произошло снижение числа

¹ См.: Систематические ведомости о числе чиновников, судимых в уголовных палатах и равных им местах по преступлениям против должности за 1846-1849 гг. // Россия. Министерство Юстиции. Отчеты Министерства Юстиции. СПб., 1835-1851.

подсудимых за эти деяния в 2,5-3 раза, и приоритетным являлось применение низших степеней наказания (таблица 2).

Предупреждение коррупции как элемента борьбы с ней в период развития капитализма в России

С одной стороны, отмеченная тенденция отражала щадящую практику наказания виновных. С другой стороны, проявлялась недостаточность уголовно-правовых мер борьбы с новым видом коррупции, имеющим длительный характер. Единожды совершенный подкуп чиновника при заключении подрядов с предпринимателями не всегда выявлялся. При этом, подкуп мог иметь цель – обеспечить перспективу длительного обслуживания интересов подкупившего. Так, в середине 1850-х гг., лавки, принадлежащие Департаменту Народного Просвещения отдавались в наем без торгов группе купцов, согласившихся «...раздарить 17 000 рублей серебром директору сказанного Департамента и лицам при нем состоящим, для того, чтобы отдача лавок последовала бы им же, без торгов, впредь на 6 лет»¹.

Предлагаемые меры регулирования подрядных дела с казной² могли ограничить пределы участия государства в хозяйственном обороте, но не исключить возможности коррупции. Приоритетным представлялось воздействовать на возможности развития коррупции вследствие несовершенного регулирования подрядных дел с казной. Значение было придано специальным мерам предупреждения коррупции, возникавшей в результате вовлечения чиновников в хозяйственную деятельность. Установление в 1857 году обязательной ежегодной отчетности чиновников об имущественном состоянии своей семьи и его изменениях, позволяло Инспекторскому Департаменту Гражданского Ведомства осуществлять контроль за имущественным положением служащих. «Происшедшие перемены», которые могли быть связаны с коррупционной деятельностью чиновников, должны были представляться губернской администрацией незамедлительно «в Инспекторский Департамент прямо от себя, а не через Министерства»³.

Со второй половины XIX века особенности коррупции были связаны с инициативным участием в ней служащих. Это определило корректировку отдельных уголовно-правовых норм. По решению Госсювета в 1865 году из Уложения 1845 года были исключены постановления об уголовной ответственности за дачу взятки, не сопровождавшуюся склонением служащего к совершению преступле-

¹ ГАРФ. Ф. 109. 2 эксп. 1858 г. Оп. 33. Д. 351. Л. 16-17.

² См. ГАРФ. Ф. 109. 2 эксп. 1852 г. Оп. 82. Д. 186. По отношению графа *Блудова* об изыскании способов к улучшению узаконений на счет подрядных дел с казною. Л. 3-7.

³ См.: ГАРФ. Ф. 109. 2 эксп. 1857 г. Оп. 87. Д. 45 9. Л. 1, 9.

ния¹. Освобождение от ответственности лиц, совершивших такого рода лиходеительство, представлялось средством изобличения лишь отдельных коррупционеров. Между тем, такая мера не распространялась на тех, коррумпированность которых являлась следствием заданности со стороны корпоративных формирований, использующих ранее подкупленного или внедривших своего представителя в государственное учреждение. В целях предупреждения возможных связей незаконных корпоративных формирований («[существующих] даже и под предлогом какой-либо благотворительной или другой, будто бы полезной цели»²), с государственными служащими, во второй половине 1860-х годов были установлены специальные административные меры. Губернаторам предписывалось осуществлять надзор «чтобы чиновники их ведомства, при определении в должности, письменно объявляли о непринадлежности ни к каким обществам и обязывались не принадлежать к оным впредь»³.

Административным мерам предупреждения и пресечения коррупционных действий со стороны чиновников придавалось особое значение в последней трети XIX века. В 1872 году организационно-ресурсное обеспечение деятельности по борьбе с коррупционными правонарушениями служащих было возложено на руководителей ведомств. Последние имели полномочия проводить «предварительное исследование» деяний подчиненных, сообщать подследственным «как о предметах обвинения, так и об имеющихся против них доказательствах, требуя надлежащих объяснений»⁴. После рассмотрения всех обстоятельств дела, разрешали его административным порядком, или выносили постановление о предании обвиняемого суду.

Реализуемой стратегии системного предупреждения коррупции мало соответствовало содержание уголовно-правовых мер борьбы с ней. Условия декриминализации мздодеительства (фактически, отсутствие уголовно-правовой защиты чиновников от подкупа), не являлись рациональными с криминологических позиций. Локальная борьба с проявлениями мздоимства и лихоимства усугубляла качественно-негативные характеристики коррупции. Угроза разоблачения вынуждала потенциальных коррупционеров изыскивать латентные формы подкупа-продажности.

Таблица 3

Сравнительная динамика общего числа лиц, подсудимых, оправданных и осужденных по преступлениям мздоимства и лихоимства в России в 1873-1884 гг.⁵

¹ См. ПСЗРИ. Собр. II. Т. XL. № 42839.

² ГАРФ. Ф. 109. 2 эксп. 1866 г. Оп. 96. Д. 362. Л. 18.

³ Там же, Л. 19.

⁴ См.: ГАРФ. Ф. 109. 2 эксп. 1872 г. Оп. 102. Д. 749. Л. 18.

⁵ См.: Общая ведомость об оправданных и осужденных приговором окружных судов и судебных палат. // Свод статистических сведений по делам уголовным, производившимся в 1873, 1875, 1877, 1878, 1880, 1881, 1883, 1884 гг. в судебных учреждениях, действующих на основании уставов 20 ноября 1864 года. Ч. 2. СПб., 1873-1888 гг.

Годы	Общее число подсудимых	Из числа подсудимых	
		Оправдано	Осуждено
1873	116	76	40
1875	194	126	68
1877	257	163	94
1878	226	156	70
1880	259	169	90
1881	285	187	98
1883	352	265	80
1884	364	256	107

Судя по статистическим данным, имелись серьезные просчеты в разоблачении подкупаемых служащих. Ежегодно, в отношении примерно более 65 % подсудимых по делам о мздоимстве и лихоимстве, выносились оправдательные судебные решения (табл. 3). Расчет на самодостаточность декриминализации мзодательства в борьбе с продажностью государственных служащих, спровоцировал изменение механизма коррупции. Очевидно, безнаказанность мзодателя выступала определенным гарантом безопасного и латентного совершения подкупа служащего. Такие условия не представляли для подкупателя трудностей добиться от подкупленного широкого коррупционного взаимодействия. При согласии последнего, подкупивший демонстрировал «благонадежность» и не разоблачал мздоимца. Описанный латентный механизм коррупции был привлекателен в отношении государственных служащих, имевших долгосрочные служебные полномочия и связанные с ними возможности.

Более уязвимым с позиции коррупционной подверженности являлось положение выборных служащих волостного и сельского управления. Временный характер их служебной деятельности определял утилитарное к ней отношение со стороны подкупаемых. Последние, при невозможности формирования долгосрочного коррупционного взаимодействия без затруднений разоблачали выборных за мздоимство. Побуждения выборных служащих к коррупции определял дуализм их положения. Получая небольшую зарплату или вообще ее не имея за исполнение должностных обязанностей, выборные не располагали временем для занятия производственно-хозяйственной деятельностью, являвшейся основным источником их доходов¹. В 1870- начале 1880-х годов, основной массив осужденных за лихоимство и мздоимство (80-90 %), составляли выборные из числа нижних чинов, мещан, крестьян². Их выявление в условиях действенного социального (общинного) контроля в уездных местностях не представляло значительных трудностей.

¹ См. раздел о средствах к жизни осужденных за преступления. // Свод статистических сведений по делам уголовным, производившимся в 1873 1875, 1877, 1878, 1880, 1881, 1883, 1884 гг. в судебных учреждениях, действующих на основании уставов 20 ноября 1864 г. Ч. 2. СПб., 1873-1888 гг.

² См.: Свод статистических сведений по делам уголовным, производившимся в 1873 1875, 1877, 1878, 1880, 1881, 1883, 1884 гг. в судебных учреждениях, действующих на основании уставов 20 ноября 1864 г. Ч. 2. Раздел о социальном составе подсудимых, и о месте совершения преступлений. СПб., 1873-1888 гг.

Особенности государственной политики кадрового обеспечения служебной сферы, впрочем, как и наличие благоприятных условий и возможностей для коррупции в ней, во многом определялись бурным развитием крупной частной собственности. Показательна ситуация возникшая в начале 1880-х годов.

В губернские администрации промышленно развитых регионов, стали поступать ходатайства частных предприятий об учреждении за их средства должностей полицейских на территориях, прилегающих к хозяйствующим объектам. Ограниченные возможности государственного финансирования правоохранительной сферы обусловили санкционирование частной помощи в ресурсном обеспечении правопорядка. При этом положения, связанные с такой помощью были направлены на предупреждение коррупции. Так, установленное государством денежное довольствие для учрежденных на частной основе полицейских, должно было отчисляться в местное казначейство в целях предупреждения «всякой зависимости от тех лиц или обществ, кои вторят потребные на содержание суммы», а уездный исправник обязывался наблюдать за тем, «чтобы урядник при исполнении своих обязанностей, видел в своем лице представителя полицейской власти, а не агента или служителя частного лица»¹.

Регламентация служебных обязанностей новых субъектов правопорядка и вертикальная их подчиненность департаменту полиции обуславливали для предпринимателей нерентабельность вложения средств. В финансировании урядников частный капитал был движим собственными интересами их распоряжения. Между тем, приобретение даже неопределенных законом полномочий представителей полицейской власти, представлялось выгоднее осуществлять посредством подкупа. Показательно, что в первой половине 1890-х годов появились ходатайства частных организаций о нежелании производить оплату ранее учрежденных по их инициативе должностей полицейских. Но в целях предупреждения их возможного коррупционного использования бывшими работодателями, со стороны государства была введена следующая мера - одновременно с получением заявления о нежелании отпускать средства на содержание полицейских должностей, увольнять от службы лиц, их занимающих².

Несоответствие инноваций уголовно-правовой политики государственным возможностям их экономического обеспечения, определяло необходимость использования общественного потенциала в правоохранительной деятельности. При этом слабые стороны государственного регулирования и организации избранного тактического направления обусловили его малоэффективность и коррупционную подверженность.

¹ ГАРФ. Ф. 102. 2 дел. 1881 г. Оп. 38. Д. 499. Л. 4-5.

² См.: ГАРФ. Ф. 102. 2 дел. 1894 г. Оп. 51. Д. 31. Ч. 2. Л. 2.

В этой связи показательны и негативные тенденции судопроизводства с участием присяжных. Отсутствие государственного материального обеспечения граждан, исполняющих повинность участия в судопроизводстве в качестве присяжных заседателей, определяло их соблазн «к сделкам с совестью в пользу лиц, заинтересованных уклонением от правосудия»¹. Нередко граждане ради исполнения обязанностей присяжных заседателей в судах, вынуждены были оставлять основную работу, тратить собственные денежные средства на проезд и проживание, а затем «обращаться к оправданным обвиняемым, с просьбой дать им что-нибудь на прокормление»². Как отмечали эксперты, признаки преступления подкупа присяжных в последнем случае отсутствовали, но констатировалась проблема их нищенства.

В сложившейся ситуации закономерно стало проявляться значительное количество оправдательных вердиктов суда присяжных в отношении подсудимых за коррупцию. Так, из общего числа подсудимых за коррупционные преступления, судом присяжных в 1873 году было оправдано 65 % обвиняемых; в 1875 г.-65 %; в 1877 г.-63 %; в 1878 г.-69 %; в 1880 г. и 1881 г.-65 %; в 1883 г.- 75 %. Постоянство доли оправданных из числа обвиняемых на протяжении десятилетия могло определяться наличием эксплуатации института присяжных заседателей со стороны организованных групп, превратившим этот институт в предмет своей монополии и распоряжения. Приведенный статистический ряд поразителен ростом количества оправданных на фоне трехкратного увеличения за 10 лет общего числа подсудимых за коррупционные преступления (116 подсудимых в 1873 году и 352 в 1883 году)³.

Земства, традиционно выступавшие поборниками инноваций и поддержки борьбы с коррупцией, постановили выдавать пособия присяжным для отправления своих обязанностей. Однако эти постановления были опротестованы губернаторами и Сенатом как противоречащие Судебным уставам и Положению о земских учреждениях. Данные акты не предусматривали оказания государственного вспомоществования присяжным⁴.

Несоответствие содержания многих нормативно-правовых актов криминологическим реалиям, определяло трудности не только в предупреждении проявлений подкупа-продажности, но и представлении доказательств их совершения. Так, например, скрытые условия обращения кредитных билетов, ценных бумаг, вкладываемых в рекомендованные письма, обеспечивали иностранные страховые

¹ Стесненное материальное положение многих наших присяжных и возможность поэтому, подкупить их // Новое время. 1883. № 2472. С.1.

² Нищие присяжные // Новое время. 1884. № 2828. С.1.

³ См.: Общая ведомость об оправданных и осужденных приговором окружных судов и судебных палат. // Свод статистических сведений по делам уголовным, производившимся в 1873, 1875, 1877, 1878, 1880, 1881, 1883 гг. в судебных учреждениях, действующих на основании уставов 20 ноября 1864 года. Ч. 2. СПб., 1873-1888 гг.

⁴ Нищие присяжные.// Новое время. 1884. № 2472, 2828.

общества. Такими обществами гарантировалась исправность пересылаемых «как за границу, так и внутри Империи сумм», необъявленных почтовому департаменту¹. Основанный на предоставляемой гарантии, в 1880-1890-е годы стал весьма распространенным механизм реализации коррупционных договоренностей. Пересылка рекомендованных писем с ценными вложениями, сумма которых не объявлялась, представляла своего рода пособническое коррупции действие, которое не запрещалось уголовным законом. Конфискацию ценного вложения, как меру ответственности за нарушение правил почтового обращения, практиковали скорее для пресечения способа передачи коррупционных выплат². При этом, реализация этой меры не давала никаких оснований для вынесения предположений о причастности к коррупции адресатов рекомендованных писем.

Выбор скрытого способа коррупционных выплат чиновникам обуславливался их высоким должностным статусом, и, следовательно, их не заинтересованностью в гласности состоявшегося коррупционного взаимодействия. Вместе с тем, такие меры предосторожности были неадекватны существовавшему порядку реагирования на факты коррупции сановников. До конца 1880-х годов производство особыми комиссиями следствия по злоупотреблениям правительственных чинов было сдержанным, выносились несудебные решения с определением лишь мер порицания за совершенные ими деяния. Императорский указ 1889 года установил возможность применения административных, дисциплинарных и уголовных мер ответственности за служебные злоупотребления министров, главнoуправляющих и членов Государственного Совета³.

Между тем, наделение департамента гражданских и уголовных дел Госсовета полномочиями следственного и судебного органа по злоупотреблениям высших должностных лиц, не способствовало действительному противодействию коррупции в силу единственного обстоятельства. Низкий уровень независимости проводимых департаментом антикоррупционных мероприятий определялся его подконтрольным положением правительственной власти. Высшие чиновники могли влиять на критерии оценок собственных действий, и действий своих подчиненных таким образом, что это затрудняло деятельность департамента по разоблачению подкупаемых. Помимо того, сама возможность судебного разбирательства дел о коррупции высших чиновников, детерминировала новые коррупционные проявления. Лица, занимавшие высокое должностное положение, за необходимое судебное решение оказывали содействие работникам

¹ См. ГАРФ. Ф. 102. 2 дел. 1884 г. Оп. 41. Д. 191. Л. 4-5.

² См. ГАРФ. Ф. 102. 2 дел. 1884 г. Оп. 41. Д. 191. Л. 8.

³ См. Новый закон о порядке ответственности министров, главнoуправляющих и членов Государственного Совета // Русские Ведомости. 1889. № 55.

правосудия в совместительстве или переходе на престижные и высокооплачиваемые государственные должности¹.

Действующее законодательство не предусматривало каких либо мер ответственности за данные виды коррупционных деяний². Отсутствие четких признаков подкупа-продажности, влекущих за собой оперативно-видимые отрицательные последствия, обуславливало фактическое неприменение мер противодействия распространению новообразованных коррупционных действий.

До конца XIX века тактическое направление борьбы с коррупционными проявлениями состояло в применении мер предупреждения, ради исключения прогнозируемых последствий таких проявлений. Конструктивная особенность такой тактики заключалась в осуществлении комплекса организационных и социально-профилактических мер, реализуемых государством при помощи представительных органов власти. Так, проектируемый земским самоуправлением порядок взимания чинами полиции новых денежных сборов с населения, неоднократно отвергался департаментом полиции. Криминологически обоснованной представлялась рекомендация департамента - осуществлять указанные сборы представительством общественной власти³.

Данное решение соответствовало традиционному в России принципу организации предупреждения коррупции. Принцип заключался в том, что предупреждать проявления коррупции необходимо силами субъектов, которые могут пострадать от таких проявлений. Поэтому, учитывая вероятность коррумпированности полиции при организации сборов, адресование этих сборов местному самоуправлению имело превентивное значение, -- исключить проявления коррупции, последствия которых ущемят интересы местного самоуправления.

Между тем, указанный принцип организации предупреждения коррупции не был универсальным. Даже в тех случаях, когда государство ограничивало личную коррупционную заинтересованность служащих, проявление находили интересы подкупающих, которые сопрягались с личными интересами служащих. Предупреждение коррупции при утраченных интересах государства становилось затруднительным.

Например, введенный в 1894 году административно-правовой запрет на использование чиновниками гражданского ведомства фондов государственного имущества для личных нужд⁴, был ориентирован на раннее предупреждение коррупционных правонарушений. Однако данное ограничение в условиях недостаточного мате-

¹ См. напр.: Судебная служба (по поводу стремления лиц судебного ведомства переходить на службу в администрацию, преимущественно по финансовому ведомству) // Киевлянин. 1894. № 38; Маленькие «совместители» // Судебная Газета. 1886. № 5.

² См. напр.: Непредусмотренные законом виды совместительства в мире новых судов. // Екатеринбургская неделя. 1886. № 28.

³ См.: ГАРФ .Ф. 102. 2 дел. 1884 г. Оп. 41. Д. 245. Л. 2; Там же, 1890 г. Оп. 47. Д. 212. Л. 6.

⁴ См. ГАРФ .Ф. 102. 2 дел. 1890 г. Оп. 47 Д. 115. Л. 3.

риального обеспечения государственных служащих усугубляло качественно-негативные характеристики коррупции. Чиновники получали выгоду за предоставление частным субъектам своей компетенции и полномочий по казенному управлению. Отсутствие явных признаков подкупа-продажности позволяло привлекать к уголовной ответственности только чиновников, причем только за нарушение уставов казенного управления. Незначительные наказания за их совершение, определяли распространение указанных коррупционных проявлений среди чиновников (табл. 4).

Таблица 4

Динамика числа возникших в России в 1893-1903 гг. уголовных дел, по нарушениям разных уставов казенного управления¹

Годы										
1893	1894	1895	1896	1897	1898	1899	1900	1901	1902	1903
Число возникших уголовных дел										
1 967	2 141	2 361	1 969	1 998	нет данных	2 483	2 475	2 509	2 621	2 439

Недостаточность одних только уголовно-правовых мер борьбы с коррупционными правонарушениями компенсировало постановление Государственного Совета 1897 года² устанавливающее меру предупреждения таких правонарушений. Постановлением определялось вознаграждение представителей казенного и административного управления за предупреждение материального ущерба государству, возникавшего вследствие коррупционных деяний служащих. Следствием действенности принятой меры явилось последующее (после 1897 года) увеличение числа возникших уголовных дел по нарушениям уставов казенного управления (табл. 4).

На рубеже XIX - XX веков при фрагментарном введении мер предупреждения коррупции заметна становилась ограниченность нормативно-правового регулирования основ государственной службы. Отсутствие строгого порядка назначения на государственную службу, ограничений и требований к служащим при ее прохождении, фактически создавало ситуацию вольного найма соискателей государственной службы и ее привлекательности. На государственную службу поступали лица, изначально не обремененные обязательствами бескоррупционного поведения. Коль скоро практическая деятельность чиновника не строилась на нормах прохождения государственной службы, то чиновник становился самостоятельным в принятии коррупционных решений. В этой связи, меры предупреждения коррупции представлялись битьем по хвосту коррупции, ее результату. Между тем, превентивное предупреждение коррупции могло заключаться в регламентации служебных обязанностей, в мерах дисциплинарной ответственности к виновным, что служило бы и предупреждением уголовно-наказуемых проявлений коррупции.

¹ См.: Россия. Министерство юстиции. Сборник статистических сведений Министерства юстиции за 1893- 1903 гг. Вып. 9-13, 15-19. СПб., 1894-1904 гг.

² См.: ГАРФ. Ф. 102. 2 дел. 1901 г. Оп. 58. Д. 10. Ч. 55. Л. 9.

Всей очевидностью роли правовых норм регулирования государственной служебной сферы в предупреждении коррупции был пронизан проект устава о гражданской службе, разработанный в 1901 году. Одно из положений устава «о предостережении и удержании провинившегося от дальнейших нарушений служебного долга и побуждении его к правильному исполнению своих обязанностей»¹, подчеркивало предупредительно антикоррупционное содержание устава в условиях имевшейся глубокой подверженности коррупции служебной сферы.

Важно подчеркнуть патерналистский характер антикоррупционного содержания устава в реалиях, требующих репрессивного потенциала уголовно-правовых норм. При усугублении коррупции приоритет в борьбе с ней отдавался предупреждению, на основе мер, предшествующих уголовно-правовым. За совершение деяний коррупционной направленности предусматривались меры дисциплинарной, административной ответственности чиновников - замечание, выговор, удаление от должности, денежный штраф, арест². Но система мер борьбы с коррупцией, должна была сочетаться с такими принципами назначения лиц на государственную службу и ее прохождения, которые бы заранее предупреждали коррупционные проявления. Антикоррупционные условия формирования и содержания отношений в сфере государственной службы связывались с реализацией отдельных мер. Предварительная стажировка, коллегиальная аттестация определяемых к должности лиц и надзор за ними со стороны ближайших начальников имели целью создание среды, находясь в которой «служащий был бы твердо убежден, что при ревностном отношении к своим обязанностям он улучшит свое собственное положение, а недобросовестность повлечет неизбежное возмездие»³.

Нормативно-правовая установка на бескоррупционное прохождение государственной службы представляла собой основу для последующей ее защиты от коррупции. Для обеспечения системы защиты реальными предупредительными мерами, стратегическим представлялось ведение информационно-аналитической деятельности. Например, по регистрации «сведений, о лицах состоящих в Государственной службе, удаленных из нее по причинам нарушения своих обязанностей. Для того, чтобы пресекать случаи, когда они определяются по другим ведомствам, и таким образом приобретают возможность продолжать деятельность, идущую в разрез с видами Правительства»⁴.

За нарушения чиновниками служебных обязанностей, порождающих коррупцию, устанавливались дисциплинарная и администра-

¹ ГАРФ. Ф. 102. 1 дел. 1901 г. Оп. 21. Д. 878. Л. 497.

² См. там же, Л. 496.

³ Унковский М.А. Нормальные условия гражданской службы // Вестник права. № 6. 1902. С. 32.

⁴ ГАРФ. Ф. 102. 2 дел. 1902 г. Оп. 59. Д. 33. Л. 1.

тивная ответственность. Между тем, подкуп чиновника мог обуславливать систематичность совершаемых им служебных правонарушений, которые приобретая формы коррупционных деяний, не являлись криминализированными.

Изменение в начале XX века уголовно-правовых подходов к борьбе с коррупцией отражало криминологические реалии, связанные с подобным генезисом правонарушений служащих. Уголовное Уложение 1903 года¹ запретило ряд коррупционных деяний служащих, заключавшихся «в вынуждении, посредством притеснения или угрозы оным или иного злоупотребления служебным полномочием, исполнения по наряду для себя или другого, безмездно или за несоответственно низкое вознаграждение, заведомо необязательной работы или заведомо неследующей натуральной повинности» (ст. 665); «в публичной продаже чужого имущества или в допущении такой продажи, заведомо посредством нарушения установленных для производства публичных торгов правил, за несоответственно низкую цену если сие деяние учинено по корыстному побуждению» (ст. 681); «во вступлении в запрещенные законом по роду службы имущественные сделки» (ст. 682); «в воспрещенном законом участии (если на служащем лежит обязанность наблюдения за имущественным предприятием, или заключения, утверждения или исполнения подряда, поставки или иного имущественного договора, производства торга или надзора за указанными действиями) в сих предприятиях, договоре или в залогодательстве по договору от своего имени или от имени своей жены или через подставное лицо» (ст. 683).

Систему предупреждения коррупции и карательных мер борьбы с ней криминологически обоснованно завершала норма правовосстановительного характера. Коррупция приобретала содержание деяния с риском потери взаимоприобретений, получаемых с результатом нарушения государственных интересов. Возможность и необходимость восстановления этих интересов определяла ст. 662 Уголовного Уложения 1903 года. В соответствии с указанной статьей поступивший дар отбирался, при его неимении взыскивалась его стоимость, а имущественный дар признавался недействительным. Это норма дезавуировала интересы не только подкупаемой, но и подкупающей стороны.

Отсутствие в Уголовном Уложении 1903 года норм, предусматривающих уголовную ответственность ко всем лиходателям, ограничено представляло генезис образования подкупа-продажности. Продажность служащих проявлялась, подкуп не всегда. Подобное положение вовсе не определялось редкостью инициативного подкупа, просто его субъекты действовали через посредников из числа государственных служащих. Криминальные реалии начала XX века, определили необходимость корректив уголовного законодательства в части расширения мер уголовной ответственности за соучастие в

¹ См. ПСЗРИ. Собр. 3. 1903 г. Уголовное Уложение. № 22 704. Гл. 37.

коррупционных преступлениях. Так, ст. 660 Уголовного Уложения предусматривала распространение уголовной ответственности на служащих содействовавших подкупу, а ст. 681 - на начальников, виновных в подстрекательстве к совершению подчиненными отдельных коррупционных деяний. Одних этих норм было не достаточно.

Представление законодателей о роли начальников в генезисе коррупции подчиненных не отражало реальности образования коррупционных отношений, которые поддерживали сами начальники. Последние принимали способствующие коррупции условия, в которых даже у законопослушных подчиненных могли формироваться стереотипы о тотальной продажности исполняемых служебных обязанностей. Принятие начальниками полиции вознаграждений от частных лиц для распределения их между полицейскими за успешные розыски представлялось заботой о благополучии подчиненных и даже мерой «предупреждения случаев мздоимства и лихоимства со стороны нижних чинов полиции»¹. Подобные примеры «извинительного» мздоимства по целям трактовались в юридической науке конца XIX века с позиции преступного содержания. Восприятие научной мысли практикой позволило не допустить усугубления «извинительного» мздоимства. В 1904 году был издан специальный циркуляр МВД, в соответствии с которым, вознаграждение полицейским начальством своих подчиненных от имени частных лиц, не утрачивало преступного характера подкупа, несмотря на отсутствие его прямого действия².

Меры уголовно-правового предупреждения коррупции уступали в оперативности и действенности профилактическим, превентивным мерам. Последние, будучи криминологически обусловлены, способны были охватывать институциональные аспекты, связанные с коррупцией. Так, предупреждение коррупции, а заодно и сращивания власти с криминалом, коммерциализации государственной службы обеспечивала установленная в 1904 году проверка «благонадежности лиц, назначаемых на государственную службу»³. Прежде всего, это касалось ведомств наиболее подверженных коррупции - Таможенного департамента; Главного Управления неокладных сборов; Министерства финансов. Принятие указанной меры было вызвано тенденцией возврата на государственную службу лиц, ранее уволенных за использование служебных полномочий вопреки государственным интересам.

Между тем, возможности предупреждения поступления на государственную службу потенциальных и бывших коррупционеров не затрагивали проблему коррумпированности действующих служащих государственных органов. В их среде, формирование коррупционной мотивации могло происходить у субъектов, даже из числа прошедших проверку благонадежности при поступлении на госу-

¹ ГАРФ. Ф. 102. 2 дел. 1904 г. Оп. 61. Д. 10. Ч. 49. Л. 2.

² См.: там же, Л. 1, 3.

³ См.: там же, 3 дел. 1904 г. Д. 23. Л. «В».

дарственную службу. Складывающиеся нравственно-психологические установки чиновников на продажность могли определять среда, рынок коррупционных услуг внутри ведомства. Среда участвующих в подкупе-продажности чиновников была жесткой, и устойчивость коррупционной солидарности была относительной при нарушении устоявшихся норм коррупции. Так, донос таможенников на превышение сослуживцами допустимой степени продажности, позволял «раскрыть всю их организацию», но существовали «тенденции ограничиться лишь изгнанием некоторых, на место которых, однако явятся новые, и будет тоже»¹.

Организованное участие государственных служащих в коррупционных отношениях было различно, часто проявлялось в форме вовлечения в систему преступлений, что достигалось организованным подкупом. Такой подкуп осуществлялся преступными организациями, оказывающими помощь частному предпринимательству вопреки интересам государства. Даже если это были интересы обороноспособности и безопасности государства. Однако интерес правоохранителей к коррупции и связанными с ней «злоупотреблениями, практикующимися в ущерб боевой готовности армии» проявился только после поражения России в войне 1904 года с Японией. При расследовании совершаемых Управлением военным сообщением противозаконных спекуляций свидетельствами на перевозку грузов в особых вагонах войсковых эшелонов, следующих на Дальний Восток, был выявлен «центр преступной деятельности нескольких десятков лиц». Осуществляя подкуп чиновников Управления, преступная организация с начала войны предоставила предпринимателям для перевозки грузов более 10 000 таких вагонов².

Показательно, что распространенность противозаконного распоряжения государственным имуществом коррумпированными чиновниками во время войны, определила на некоторый период послевоенного времени усиление борьбы с коррупционными преступлениями (табл. 5). Однако возможно, что увеличение числа возникших уголовных дел именно в послевоенный период, могло являться и результатом выявления тех коррупционных преступлений, которые имели место во время войны.

Таблица 5

Динамика числа возникших в России в 1904-1910 гг. уголовных дел, по нарушениям разных уставов казенного управления³

1904 г.	1905 г.	1906 г.	1907 г.	1908 г.	1909 г.	1910 г.
2 366	2 566	3 109	3 564	3 545	2 679	2 870

Учитывая вышеприведенную фактуру материалов уголовных дел, вполне можно отмечать коррупционную пораженность государственных структур, прежде всего со стороны организованных

¹ ГАРФ. Ф. 102. 3 дел. 1906 г. Оп. 63. Д. 104. Л.1.

² См. там же, 1905 г. Д. 27. Л. 5, 12.

³ См.: Россия. Министерство юстиции. Сборник статистических сведений Министерства юстиции за 1904- 1910 гг. Вып. 20-26. СПб., 1906-1912 гг.

преступных формирований. Среда определяла не только распространенность имеющихся форм коррупции, но и способствовала возникновению новых, выходящих за пределы прямых служебных злоупотреблений. По тому же военному ведомству, коррупционные отношения имели такие проявления, которые не позволяли их относить ни к разряду преступлений, ни к разряду правонарушений.

Снижение уровня коррупционной пораженности государственных структур, уже не могло связываться только с применением уголовно-правовых мер борьбы. Общепрофилактические мероприятия, имеющие отношение к предупреждению подкупа-продажности, инициировались органами, обеспокоенными распространенностью коррупционных проявлений в сфере деятельности своих служащих. Так, в 1910 году Военное министерство ходатайствовало перед Главным управлением по делам печати о воспрещении в публикациях о подготовке к экзаменам, «указаний на прежнюю службу подготовителей в определенном военно-учебном заведении». Несмотря на то, что ст. 105 Устава о цензуре и печати, обязывала принимать за основание воспрещения публикаций - явный их смысл, военное ведомство предлагало издать специальное административное распоряжение, для предупреждения «поселения в умах клиентов предположения, что связи подготавливающего лица... могут способствовать успешному экзамену»¹.

Однако указание СМИ на реальные проявления коррупции в органах государственной власти и управления, оказывалось средством профилактики коррупции заведомо лишенным эффективности. Созданная высокопоставленными чиновниками тотальная система коррупционного регулирования различных сфер общественной жизни позволяла подвергать периодические издания штрафным санкциям за публикации о противозаконных деяниях должностных лиц². Действенность этой контрантикоррупционной меры, как бы это не звучало не корректно, определялась системным, самодетерминирующим характером коррупции. Использование коррупционной выгоды носило двойственный характер – не только личный, но и отчуждаемый. Необходимость последнего связывалась с решением проблем сокрытия коррупции, защиты от ответственности за нее.

Коррупция приобретала формы самодостаточного системного явления. Самодостаточность коррупции определялась способностью своей деятельностью создавать необходимые условия собственного существования, производить все потребное для своего развития. Иллюстрированным примером такого состояния коррупции является проведенное инспекторским отделом Департамента Полиции в 1911 году расследование произвола и взяточничества в столичных органах исполнительной власти. Расследование выявило коррупционные проявления, в совокупности «представлявших си-

¹ ГАРФ. Ф. 102. 2 дел. 1910 г. Оп. 67. Д. 100. Л. 1, 3.

² Так, газета «Гроза» в 1911 году уплатила 2 600 рублей штрафа. См.: Гроза. 1911. 22 дек.

стему, направленную на обогащение»¹. Основу системы составляла практика определения на должности лиц, «плативших за это деньги и увольнения тех, кто их не уплачивает»². Необходимость оплаты должностного места вынуждала полицейских осуществлять поборы с населения, скрывать преступников, совершать противозаконные деяния вопреки служебному долгу и обязанностям. Начальники, из опасения разоблачения коррупционных отношений с подчиненными, прикрывали их криминал. Воспрепятствование законной предпринимательской деятельности, ограничение конкуренции («взятки брались с некоторых клубов, за закрытие других»³), – представляли прибыльную сферу коррупционной солидарности начальников и подчиненных. Нарушенным оказывался важнейший принцип политики – регулирование и управление различными сферами общественной жизни на основе отношений господства и подчинения. Эти отношения нарушались коррупцией.

Подобные реалии создавали благоприятную почву коррупционному взаимодействию субъектов управления государством с любыми теневыми сторонами не только экономической, но и политической жизни. Производимые подкупленным градоначальником, вопреки положениям о чрезвычайной охране, снятия ареста с революционных типографий, или наличие «в составе полиции боевиков-революционеров для какого-нибудь страшного удара после затишья», представлялись факторами, способствующими возбуждению населения, которое «посылает в Думу только революционеров»⁴.

Развитие криминального подкупа не осталось незамеченным со стороны органов власти, обеспечивавших общую организацию борьбы с коррупцией. Весной 1911 года министр юстиции внес в Государственную Думу специальный законопроект о наказуемости лихоходательства. Объяснительная записка к законопроекту обосновывалась на обнаруженных сенаторскими ревизиями преступных проявлениях служебного долга, находившие благоприятную почву в содействии многочисленной группы частных лиц-лихоходателей. Законопроект принят не был⁵.

Острая необходимость борьбы с коррупцией в России проявилась только в предреволюционные годы, поскольку стала связываться с решением проблем установления внутривнутриполитической стабильности в государстве⁶. Усугубление качественных характеристик коррупции, представлявших угрозу безопасности существующему

¹ ГАРФ. Ф. 102. 1911 г. Оп. 292. Д. 12. Т. 4. Л. 57.

² Там же, Л. 2.

³ Там же.

⁴ Там же, Л. 1.

⁵ Эстрин А.Я. Взятничество. // Труды кружка уголовного права при Санкт-Петербургском Университете. СПб., 1913. С. 170.

⁶ «Для прекращения народного недовольства и народной смуты надлежит, прежде всего, прекратить продажность чиновников. Для спокойствия России необходимо прекратить развившееся по ней вымогательство взяток. Этим отнимется у революционеров их главная сила для возбуждения против Царского Самодержавия». // Гроза. № 273. 30 ноября. 1911.

строю, определило экстренную организацию системы мер борьбы с обширными проявлениями подкупа-продажности, уже не зависимо от степени их общественной опасности.

В целях предупреждения коррупционных отношений которые могут возникать при превышении полномочий должностными лицами в сферах не относящихся к компетенции их службы, был установлен запрет на участие чиновников в управлении объектами, имеющими значение основ экономической безопасности государства.

С регулированием основ государственной службы связывались меры ограничения коррупционных отношений, блокирования условий, способствующих их возникновению. В отдельном томе Свода Законов Российской Империи эти аспекты нашли свое отражение. Чиновниками запрещалось участвовать в приобретении имущества, продажа которого поручена им как должностным лицам. Запрещалось брать прямо или косвенно подряды и поставки как своим именем, так и именем своих жен. Участие в образовании некоторых коммерческих и промышленных предприятий, а также замещение в них каких-либо должностей, также было строго запрещено. Запреты распространялись и по отношению к предприятиям в сфере государственной экономики в управлении которыми чиновники не имели права решающего голоса. Так, в 1913 году включение чиновников жандармских полицейских управлений железных дорог в члены Присутствия Управления железными дорогами было признано не закономерным и противозаконным¹. Именно в это время появилось понятие «административной коррупции», отражающее суть вышеуказанных нарушений².

Системно были представлены и меры ответственности служащих за участие в коррупционных отношениях. Ответственность уголовно-правовая и гражданско-правовая осуществлялись в судебном порядке. Дисциплинарная - в административном. Гражданско-правовая ответственность коррупционеров достигалась особым порядком рассмотрения дел. В тех случаях, когда предъявлялись иски о возмещении убытков за вред причиненный вследствие коррупции государственных служащих среднего и низшего звена, в судебном разбирательстве обязательным было участие экспертов из числа ближайших начальников ответчика. Иски против государственных служащих высшего звена рассматривались в соединенном присутствии Гражданского кассационного и Первого департаментов Сената, подотчетных монарху. Дисциплинарные меры ответственности характеризовались своим разнообразием и бескомпромиссностью. Среди них: вычеты из жалованья, перемещение с высшей должности на низшую, удаление от службы без объяснения причин, если служащий подозревается, а его вина не может быть доказана факта-

¹ См.: ГАРФ. Ф. 102. 2 дел. 1913 г. Оп. 70. Д. 13. Ч. 7. Л. 9.

² Сущность этого понятия составляло наличие признака противоправности обещаемого действия долгу службы. См.: *Эстрин А.Я.* Взяточничество.// Труды кружка уголовного права при Санкт-Петербургском Университете. СПб., 1913. С. 158.

ми. Применение подобных мер не могло быть обжаловано привлеченными к ответственности лицами¹.

В предреволюционной России, организация борьбы с коррупцией и реализация ее всеми ветвями власти, составляли важное содержание государственной политики. Правительственные органы осуществляли контроль и координацию борьбы.

Изданные Оренбургским губернатором административные распоряжения о зачислении в депозиты земских учреждений взяток данных должностным лицам, по представлению Департамента Полиции, нарушали законодательное положение об обращении взяток в пользу заведений общественного призрения². Указанный принцип праввосстановительной деятельности означал предотвращение нарушения интересов государства, которому компенсируется моральный вред, связанный не только с содержанием продажных чиновников, но и с содержанием юродивых.

При ограниченности действующих норм уголовной ответственности лиходателей ведение полноценной борьбы с преступлениями государственных служащих, как следствием совершенного по отношению к ним подкупа, представляло значительные трудности. В целях обеспечения системного подхода в борьбе с коррупцией, депутатами Государственной Думы в 1915 году было внесено законодательное предложение «о признании дачи взяток, посула и обещаний, иных каких либо выгод, с целью склонения должностного лица к нарушению его служебных обязанностей, за деяния преступные и наказуемые в уголовном порядке»³.

Министерство Юстиции, посчитало целесообразным осуществление широкой криминализации лиходательства, «как подкупа лиц, состоящих на службе государственной и общественной»⁴. При этом, «наказуемость за подкуп должна определяться в соответствии с наказуемостью самих подкупаемых за мздоимство и лихоимство, несколько только понижаясь против последней, и возвышаясь лишь в тех особенно серьезных случаях, когда лиходательство учинено составившеюся для этого шайкою»⁵.

Совет Министров дополнил Уложение о наказаниях уголовных и исправительных законоположениями, направленными на действенное обеспечение борьбы с подкупом-продажностью служащих⁶. Законоположения отражали реальные проявления коррупции, имели в значительной степени криминологически обоснованный характер.

¹ См. *Грибовский В.М.* Государственное устройство и управление Российской Империи. Одесса. 1912. С. 178.

² См.: ГАРФ. Ф. 102. 2 дел. 1914 г. Оп. 71. Д. 10. Ч. 58. Л. 7.

³ См. там же, 1915 г. Оп. 73. Д. 65. Л. 2.

⁴ Особый журнал Совета Министров 19 января 1916 г. См.: там же, Л. 8.

⁵ Там же, Л. 9.

⁶ См. Постановление Совета Министров 19 января 1916 года о дополнении Уложения о наказаниях уголовных и исправительных. // ГАРФ. Ф. 102. 2 дел. 1915 г. Оп. 73. Д. 65. Л.10-12.

Повышенный размер уголовного наказания лихоимцам за образование мздоимства (принятие чиновником незаконного вознаграждения за совершение законных действий по службе), свидетельствовал о том, что подкуп оценивался в качестве основы коррумпированности служащих государственных структур. Организованные подкуп-продажность в целях обеспечения условий для извлечения криминальных прибылей, могло представлять вид преступного промысла. Поэтому введение уголовной ответственности за дачу и получение взятки, «составившеюся для того шайкою» (ст. 272-5), должно было противодействовать спланированным, длящимся формам группового взаимодействия лихоимцев и лихоимателей. Равное наказание лихоимцам и лихоимателям могло определять развитие посреднической деятельности лиц, содействующих безопасному заключению коррупционной сделки. В связи с этим, мерой уголовно-правового пресечения такой деятельности явилось установление посредникам в коррупции размера наказания, равного тому, которое определяется за совершение лихоимательства (ст. 272-4).

Нарушения должностных обязанностей служащими частных и общественных организаций уполномоченных на выполнение государственных функций, стали приобретать повышенную общественную опасность в условиях социально-политической нестабильности. Представляется, что отсутствие законодательных мер уголовной ответственности указанных лиц, за деяния заключающие в себе признаки коррупционных, затрудняло осуществление системной борьбы с различными проявлениями подкупа-продажности. Поэтому, в соответствии с постановлением Совета Министров от 10 мая 1916 года, Уложение о наказаниях уголовных и исправительных было дополнено ст. 505-1, которая распространяла наказания, определяемые за совершение коррупционных преступлений государственными служащими, на лиц, входящих в состав частных и общественных организаций¹.

Однако обусловленные революционными и военно-фронтowymi событиями 1917 года политическая нестабильность и тяжелое социально-экономическое положение в России, определили дезорганизацию системы борьбы с подкупом-продажностью. Принятая система борьбы с коррупцией оказалась запоздалой.

Инфляционные процессы, оказывали деструктивное влияние на обеспечение правоохранительных органов Временного правительства специалистами, высокая степень коррупционной подверженности которых определялась «несоответствием существующих окладов со стоимостью жизни» и «принужденностью обременения себя долгами»². Отсутствие материальной независимости служащих пра-

¹ Утвержденный государем особый журнал Совета Министров 10 мая 1916 г. См.: ГАРФ. Ф. 102. 2 дел. 1915 г. Оп. 73. Д. 65. Л. 18.

² См.: ГАРФ. Ф. 1790. Юридическое совещание при Временном правительстве. 1917 г. Оп. 2. Д. 9. Л. 2.

воохранительных структур, несомненно снижало возможности правительства с позиций государственного управления осуществлять контроль за происходящими в стране социально-политическими процессами.

Следствием внутривластной напряженности выступало дезинтегрированное восприятие или игнорирование обществом государственных начал существующей власти, ее интересов. В таких условиях, в сознании чиновников утрачивалась актуальность противозаконности исполнения обязанностей государственной службы на основе коррупционных отношений.

В военно-фронтальной среде, коррупция и связанные с ней злоупотребления властью высших чиновников (отдача солдат на работы к помещикам; назначение за взятки на штабные должности лиц, осуществляющих сношения с немецкими шпионами; продажа противнику военно-стратегических объектов¹), стали представлять угрозу государственности России. Военные неудачи детерминировали в обществе пацифистские настроения, которые нашли отражение в программных политических заявлениях радикальных партий.

Развитие системы борьбы с коррупцией в период становления советской России

В период формирования советской государственной службы коррупция при самом узком проявлении имела черты «политической борьбы свергнутых революцией классов»². Между тем эти черты определялись тем, что коррупция сопровождала широкий переход общества и государства на новый уклад жизни, охватывая производные от политики и тесно связанные с ней сферы - социальную, экономическую.

При определенной трансформации государственной службы коррупция не изменилась кардинально по содержанию. По-прежнему, коррупция представляла собой системно-структурное явление в совокупности преступных деяний различных субъектов. Об этом свидетельствовали отраженные в Декрете СНК «О взяточничестве» 1918 года основания принципа равной уголовной ответственности всех участников коррупционных отношений. Так, единому наказанию с лицами, состоящими на государственной или общественной службе в РСФСР виновными в принятии взятки, подвергались не только взяткодатели, но и подстрекатели, пособники и все прикосновенные к подкупу служащих³.

¹ См. ГАРФ. Ф. 6978. Следственно-юридическая комиссия ВЦИК I созыва. 1917 г. Оп. 1. Д. 572. Л. 14, 26, 41- 43.

² См. *Сахаров А.Б.* Ответственность за взяточничество по советскому уголовному праву. Дисс. Кан. юрид. наук. М., 1950. VIII.

³ См. Декрет «О взяточничестве». // Собрание узаконений. № 35. 1918 г. С. 467.

Принятие указанного Декрета обуславливалось скорейшим установлением основ уголовно-правовой борьбы с коррупцией, но не определением приоритета карательных мер перед возможностями иных мер. Использование только уголовно-правовых средств борьбы с подкупом-продажностью не представлялось рациональным, если учитывать советскую политику ограниченного подбора и отбора кадров на государственную и общественную службу. В таких условиях приоритет превентивных мер борьбы с коррупцией представлялся более обоснованным и единственно правильным, с точки зрения необходимости мягкой «обкатки» нового аппарата государственных служащих.

Предупреждение проявлений подкупа-продажности в советской милиции имело первоочередное значение, поскольку обуславливалось недопустимостью криминальной ситуации, связанной с коррупционным разложением аппарата органов правопорядка в недавней ретроспективе. Даже в оценке состояния коррупции виделось стремление избежать ошибок прошлого, - «со стороны граждан Советской Республики нередко раздаются нарекания и жалобы на милицию, обвиняющие ее... во взяточничестве, вымогательствах, преступной бездеятельности и т.д., одним словом во всех злоупотреблениях и преступлениях, которыми славилась царская полиция»¹.

На первое место в борьбе с коррупцией работников милиции руководство НКВД поставило необходимость использования предупредительного антикоррупционного потенциала общественного контроля (создание специальных ящиков для жалоб граждан на коррупционные действия представителей власти). Такая мера способствовала оперативному выявлению фактов взяточничества и вымогательства, об определении наказания за которые, в «каждом отдельном случае надлежало опубликовывать в местных газетах». При этом ответственность за реализацию борьбы с коррупцией возлагалась на начальников управлений милиции². Вполне согласованным с этим установлением явилось дополнение в 1921 году законодательства о борьбе со взяточничеством нормой уголовной ответственности укрывателей взяточничества³. Помимо этого, действенность общественного контроля как средства предупреждения коррупционных преступлений стимулировалась установлением уголовной ответственности лиц, «осведомленных об имевшей место взятке»⁴.

Таким образом, уголовно-правовым мерам отводилась всего лишь роль механизма налаживания борьбы с коррупцией другими, щадящими мерами. Последние между тем, являлись звеном в систе-

¹ См. ГАРФ. Ф. Р-393. 1919 г. Оп. 37. Д. 359. Л. 29.

² См. См. ГАРФ. Ф. Р-393. 1919 г. Оп. 37. Д. 359. Л. 29.

³ См. ст. 3 Декрета «О борьбе со взяточничеством» 16 августа 1921 года // Собрание Указаний 1921 г. № 60. С. 421.

⁴ Циркуляр НКЮ № 36 от 25 / IX. 1922 г. «О мерах борьбы со взяточничеством» // Ежедельник Советской Юстиции (ЕСЮ). 1922. № 35. Приложение II.

ме антикоррупционной деятельности первой половины 1920-х годов. основополагающими принципами этой деятельности являлись:

- сотрудничество гражданского общества с правоохранительными органами в выявлении фактов взяточничества должностных лиц;
- законодательное обеспечение неотвратимости уголовной ответственности всех виновных в преступлении подкупа-продажности;
- установление равного размера наказания всем субъектам коррупционного преступления¹;
- наличие органа (Центральная комиссия по борьбе со взяточничеством), координирующего уголовно-репрессивные мероприятия («как средство общего и частного предупреждения»²) в отношении коррупционных проявлений;
- создание информационной базы данных и ведение отчетности по делам об осужденных за взяточничество³, для анализа «мотивов и обстановки взяточнических дел»⁴.

Приоритетная составляющая борьбы с коррупцией - предупреждение - не могла являться исчерпывающим, конечным основанием всей борьбы. Этому были по крайней мере две основные причины.

Во-первых, из большинства проявлений коррупции не все могли быть подвержены мерами предупреждения. Во-вторых, коррупционные проявления сопрягались с преступлениями, на которые не могло быть реакции не иначе, как только с позиции репрессий. Так, например, коррупция, могла являться основанием укрывательства контрреволюционных преступлений. Связь коррупции с государственными преступлениями происходила через объект последних, - покушение на основные политические и хозяйственные завоевания пролетарской революции. Это не означало отождествления коррупционных преступлений с контрреволюционными, напротив, их отграничение было четким и в оценке состава и в определении судебных мер реагирования. Система взаимосвязи коррупционных и контрреволюционных преступлений разрушалась в первоосновах, — проявлениях подкупа-продажности. Даже оценка состояния борьбы с указанными преступлениями давалась в тесном сравнении. Так, например, в 1922 году общее число осужденных за взяточничество только по 49 губерниям РСФСР составило 3 254 человек, что более чем в два раза превышало число осужденных за государственные преступления (1 525)⁵.

¹ На основании постановления ВЦИК СНК от 9 октября 1922 года УК РСФСР был дополнен ст. 114-а в которой дача взятки, посредничество, оказание какого-либо содействия или принятие мер противодействия взяточничеству, карались наказаниями, предусмотренными за получение взятки. // См. Известия ВЦИК. № 230 от 12 окт. 1922 г.

² См.: *Эстрин А.Я.* Взяточничество и уголовная репрессия. // ЕСЮ. № 39. 1922 г. С. 7.

³ См.: Циркуляр НКЮ РСФСР № 115. Об отчетности по делам об осужденных за взяточничество. // ЕСЮ. Офиц. приложение к № 39-40 от 27 окт. - 4 ноября. 1922 г. С. IV.

⁴ См. Итоги ударной кампании по борьбе со взяточничеством. // ЕСЮ. № 46-47. 1922. С. 23.

⁵ См. *Трайнин А.Н.* Уголовное право. Часть особенная. Преступления против государства и социального порядка. Л., 1925. С. 171.

Коррупция, как нельзя четко в период становления советского государства, представлялась и оказывалась многомерным средством криминализации системы политических, экономических, социальных потребностей отдельных субъектов или их групп. Каждый из этих элементов системы находился в системе сложных взаимосвязей друг с другом, как вертикальных, так и горизонтальных. Коррупционное решение преступных политических потребностей, затрагивало комплекс других - экономических, социальных. И наоборот. Удовлетворение слагаемых потребностей определялось коррупционным решением ведущей потребности. В разные периоды она была различной. Важным становилось не допустить остаточных явлений и результатов коррупции после борьбы с ней в одной из сфер. Иначе неминуемо было переходное развитие коррупции.

Помимо этого, образовывались источники коррупции и во время предпринимаемых государством мер упорядочения одной из сфер, в процессе их постановки под государственный контроль, регулирование и ограничение. После подавления проявлений широкой коррупции в связи с упорядочением политической сферы жизни общества, открылись новые возможности развития подкупа-продажности - в сфере экономики. Речь идет именно о не привычных проявлениях коррупции, поскольку регулирование экономики основывалось на развитии, а также появлении новых форм взаимосвязи экономики и государства. Так характеризовался период новой экономической политики советского государства (НЭП).

Ориентированная на интенсивное развитие частноэкономическая деятельность должна была быть подконтрольной и регулируемой со стороны государства. В таких условиях подкуп служащих представлялся средством обеспечения свободного от государственного влияния предпринимательства. Между тем, наличие гражданского оборота предоставляло также возможности непосредственному участию в предпринимательстве самих государственных служащих. В этой области противодействия коррупции советское правительство не имело системы мер.

Участие государственных служащих в предпринимательстве не просто на уровне индивидуальных действий, но и на уровне групп, полноценных субъектов экономической деятельности, могло образовывать деятельность, ориентированную на изменение общественно-политической системы государства. В этой связи, совершенно адекватным представлялось отнесение к диспозиции уголовно-правовой статьи о взяточничестве отдельных деяний, как то, - получение материального довольствия одновременно или периодически, от подотчетных организаций и учреждений; незаконное совместительство в двух государственных учреждениях или в одном государственном и в другом частном; посредничество при подрядах поставках, торгах, связанное с получением комиссионных или наградных выплат¹. Указанные дополнения в УК РСФСР 1922

¹ Циркуляр НКЮ № 97 от 9 окт. 1922 г. // ЕСЮ. № 37-38. 1922. Офиц. приложение. С. VI.

года были приурочены к кампании по борьбе со взяточничеством. Борьба с системой коррупционных проявлений, новых по качественно-негативной характеристике, имела первоначально оперативный и жестко репрессивный характер. Всего по РСФСР с 10 октября по 10 ноября 1922 года было осуждено 292 человека, из них 15 человек к высшей мере наказания¹.

Карательные меры, даже столь интенсивные, не могли обеспечить ни снижения распространенности преступных форм подкупа-продажности, ни предупреждения иных коррупционных правонарушений. Как это уже складывалось не раз в российской истории, важно было задать высокую точку уголовной кары в борьбе с коррупцией не важно каких форм, для того, чтобы взвешенно проработать возможные меры их предупреждения. Разработке превентивных антикоррупционных мер на основе гражданского, трудового, административного и иных отраслей права, было уделено достаточное внимание сразу же после ударной репрессивной кампании по борьбе со взяточничеством.

В целях закрепления обязанностей советских служащих (которые в условиях НЭПа могли «рассосаться» по частным предприятиям²), в 1923-1924 гг. был разработан проект Положения о государственной гражданской службе. В нем предусматривался ряд ограничений, связанных с занятием государственной должности, направленных на предупреждение правонарушений, создающих условия для коррупции.

Превентивное антикоррупционное значение имело установление обязанности служащего, в случае получения от начальника явно незаконного распоряжения, исполнение которого карается уголовным законодательством, не исполнять его, и немедленно сообщить об этом высшему в административном порядке начальнику того лица, от которого последовало незаконное распоряжение (ст. 37).

Предусматривалось и ограничение гражданской правоспособности государственных служащих. В частности, им воспрещалось: участвовать лично или через доверенных лиц в торгах по продаже имущества учреждениям, в которых они состоят на службе или связаны с ними в контрольном или административном отношении; приобретать от указанных учреждений имущество; входить с ними в подрядные или другие имущественные сделки лично или через доверенных лиц; быть поверенными по делам частных лиц или других учреждений кроме тех, в которых они состоят на службе; служить и принимать в какой бы то ни было форме участие в работе частных промышленных, торговых предприятий и организаций; состоять пайщиками или членами частных промышленных и торговых обществ, акционерных компаний и т.п. (ст. 53). За нарушение

¹ См.: ЕСЮ. № 46-47. 1922 г. С.22.

² См. ГАРФ. Ф. Р - 374. 1924 г. Оп. 1. Д. 52. Ч. 1. Л. 45.

служащими этих требований могла устанавливаться дисциплинарная, гражданско-правовая, уголовная ответственность (ст. 61-62)¹.

Направленность коррупционных правонарушений на основы экономической безопасности и целостность государственных структур власти, сдерживали приоритет мер административной, дисциплинарной ответственности перед уголовно-правовыми мерами. Кроме того, при меньшей распространенности коррупционных правонарушений такое положение было бы не оправдано. Этот случай, характеризовал приобретение количеством качества. Хотя уголовно-правовые меры представлялись вспомогательными, но попрежнему были основными в борьбе с коррупцией. Даже диспозиция уголовно-правовых норм о взяточничестве расширялась за счет указаний на составы коррупционных правонарушений. Так, например, Временные правила о службе в государственных учреждениях и предприятиях рассматривали в рамках диспозиции ст. 114 УК РСФСР 1922 г. совмещение: государственной службы с занятиями, преследующими коммерческие и промышленные цели (ст. 3), должностей в государственном учреждении или предприятии, если они находятся в контрольной или административно-хозяйственной зависимости (ст. 5)².

Такие разноплановые и до конца не определенные законодательные инициативы по борьбы с коррупцией во многом являлись следствием их обкатки, которая происходила в процессе общей организации борьбы. Обкатка антикоррупционных норм была возможна только при наличии инициативных и внешне независимых структур осуществляющих борьбу с коррупцией. Государственные правоохранительные органы осуществляли хорошие исполнительные функции применителей карательных норм. Вовсе иные задачи возлагались на специально созданные органы - рабоче-крестьянские инспекции, за которыми было основное ресурсное обеспечение борьбы с коррупцией. Именно рабоче-крестьянские инспекции были ориентированы на предупреждение коррупционных правонарушений, выявление и пресечение появлявшейся коррупции во всех ее новых проявлениях.

Так, например, выявленные рабоче-крестьянской инспекцией факты злоупотреблений должностных лиц при осуществлении контрактов и подрядов в хозяйственных государственных предприятиях, свидетельствовали о возникновении коррупционных отношений качественно-негативного и нового содержания. Выделение денежных и продовольственных ресурсов на поддержку кооперативного торгового аппарата; поручение частным лицам, права заключать от имени государственного предприятия коммерческие сделки за комиссионное словесное соглашение³ - внешне представлялись своеобразной заботой руководителей о своих предприятиях, ратую-

¹ См. ГАРФ. Ф. Р - 374. 1924 г. Оп. 1. Д. 52. Ч. 1. Л. 56-65; 1923 г. Оп. 18. Д. 16. Л. 3-5.

² См. Постановление СНК от 21 декабря 1922 г. // Собрание Узаконений. 1923. № 1.

³ См. ГАРФ. Ф. Р - 374. 1923 г. Оп. 4. Д. 7. Л. 14.

щих за оперативное ими управление. Однако, юридическая природа указанных отношений, не подходила ни под одну из действующих служебно-правовых или частно-договорных категорий.

Появление подобных видов коррупции определялось не только отсутствием юридической ответственности за их совершение, но и несовершенством регулирования гражданского оборота в области сопряжения интересов государства и предпринимателей. Такое регулирование не относилось к компетенции рабоче-крестьянских инспекций, их деятельность ограничивалась выявлением коррупционных правонарушений, в том числе, внешне таковыми не представлявшимися. Координацию деятельности органов имеющих разные функции в борьбе с коррупцией, анализ и разработку мер предупреждения проявлений подкупа-продажности осуществляли комиссии по борьбе со взяточничеством.

В случае необходимости регулирования гражданского оборота при сопряжении интересов государства и предпринимателей, вполне определенные и оперативные меры были приняты именно комиссией по борьбе со взяточничеством. Так, в 1923 году комиссией был установлен порядок отношений между подрядчиками и государственными органами, регулируемый гражданским законодательством, а принцип авансирования при заключении контракта был признан недопустимым¹. Кроме того, при коррупционных проявлениях (подобных вышеописанным), подразделения рабоче-крестьянских инспекций обязывались принимать меры к виновным, путем предъявления к ним гражданских исков² и наложения дисциплинарных взысканий³.

Со всей очевидностью, эскалация борьбы с коррупцией основывалась на системной ее организации, координации, и правоприменении, что в свою очередь, создавало предпосылки развитию и расширению системы различных антикоррупционных мер с не репрессивным содержанием.

Так, в целях предупреждения коррупции при заключении сделок и договоров между государственными учреждениями устанавливались правила конкурсного рассмотрения предложений от возможно большего числа учреждений и предприятий, и выбора контрагента на основе соревнования цен, технических и прочих условий⁴.

Именно система различных средств предупреждения коррупции, в основе своей ориентированных на недопущение условий способствующих возникновению подкупа-продажности, определяла постепенную и уже обоснованную либерализацию антикоррупционных мер. Примером тому является установление контроля за исполнением требований Положения о государственной гражданской службе. Кроме того, был введен и контроль за доходами государ-

¹ См. там же, Ф. Р.- 374. Юридический отдел. 1923 г. Оп. 18. Д. 30. Л. 1.

² См. там же, 1923 г. Оп. 18. Д. 28. Л. 2

³ См. там же, 1923 г. Оп. 18. Д. 17. Ч. 1. Л. 10.

⁴ См.: ГАРФ. Ф. Р - 374. Юридический отдел. 1923 г. Оп. 18. Д. 6. Ч. 1. Л. 21.

ственных служащих. Установленный в 1924 г. анкетный лист государственного служащего имел разделы: о состоянии и изменении собственного имущественного положения, а также жены, родителей, детей; о наличии или отсутствии родства и свойства с другими сотрудниками учреждения; о службе в порядке совместительства¹.

Этап индустриального становления советского народного хозяйства происходил со свертыванием НЭПа и гражданского оборота. Значение оперативно выстроенной системы мер борьбы с коррупцией, которая была разработана для прежних условий, снизилось в части ее широкого применения, но не исключило возможности использования ее принципов в новых условиях. Так, потребность в инвестициях капитала на развитие промышленности была остро необходимой. Между тем, советское правительство опасалось процессов денационализации. Источниками этих процессов могли явиться результаты коррупции периода НЭПа, а также намерения со стороны разных субъектов участвовать в советской экономике. Нэповские меры борьбы с коррупцией востребованные в новых условиях, вполне могли ограничить намерения инвесторов, имевших контакты с государственными служащими и нажившими капитал в период НЭПа. В целях ограничения намерений иностранных инвесторов участвовать в советской экономике была принята специальная мера уголовно-правового предупреждения подкупа-продажности государственных служащих. Последним воспрещалось принимать на себя представительство каких бы то ни было иностранных фирм и организаций. Виновные в нарушении данного требования подлежали уголовной ответственности за взяточничество в соответствии со ст. 114 УК РСФСР².

Указанных ограничений было не достаточно для предотвращения возможного распространения подкупа-продажности государственных служащих, даже под угрозой наказания. Поэтому необходимость применения карательных мер борьбы с коррупцией обуславливалась важной задачей для советского государства – приобретением экономической самостоятельности. Кроме того, исчезли проявления коррупции борьба с которыми была бы возможна мерами, характерными при условиях гражданского оборота. Подкуп и продажность государственных служащих снова приобрели черты взяточничества.

В связи с перечисленными обстоятельствами, потенциал уголовно-правовых мер суммировал эффект государственной антикоррупционной деятельности, который проявился на статистическом уровне. Прежде всего, возросла активность правоохранительных органов в выявлении фактов взяточничества (табл. 6).

¹ Там же, 1924 г. Оп. 2. Д. 84. Л. 168-170).

² См. О порядке допущения иностранных фирм к производству торговых операций в пределах РСФСР. Декрет ВЦИК и СНК от 12 апреля 1925 г. ст. 3, 5 // Собрание Узаконений. 1925. № 31.

Таблица 6

**Динамика числа возбужденных уголовных дел
по взяточничеству и провокации взятки, в РСФСР в 1924-1926 гг.¹**

Годы	1 квартал	2 квартал	3 квартал	4 квартал
1924 г.	2 012	2 432	2 972	3 014
1925 г.	3 171	3 033	2 606	2 054
1926 г.	2 161	2 103	1 898	нет данных

Важно отметить, что именно интенсивные карательные меры борьбы с коррупцией сопровождали переходный период развития советской России от НЭПа (завершающегося) к становлению государственной экономики. Условиями, способствующими позитивному изменению количественных характеристик коррупционной преступности начиная с 1925 года, являлось осуществление оперативной и систематической карательной судебной практики по делам о взяточничестве на протяжении нескольких лет. Рассмотрение чрезвычайными судебными комиссиями и военными трибуналами значительной части этих дел «быстро... в виде показательных процессов в присутствии масс»², отразилось на постепенном снижении удельного веса взяточников в массиве осужденных за должностные преступления в последующие годы (табл. 7).

Таблица 7

**Изменение удельного веса взяточников (на каждые 100 осужденных за
должностные преступления) в РСФСР в 1923-1926 гг. (в %)³**

Годы	1 полугодие	2 полугодие
1923	29,0	34,4
1924	40,6	35,7
1925	27,4	13,6
1926	10,8	нет данных

Уже в УК РСФСР 1926 года были относительно смягчены меры уголовного наказания за взяточничество без отягчающих обстоятельств. Такая позиция обуславливалась не только позитивными изменениями количественных характеристик этого вида коррупционного преступления. Действенность общей организации борьбы также позволяла снизить карательный потенциал уголовно-правовых антикоррупционных санкций. Развитие системы мер борьбы с коррупцией было привязано к успехам реагирования на коррупционную преступность. Опыт показывал, что именно при таком положении происходит изменение коррупционных проявлений, которые стараясь избежать состояния подверженности обретают новые формы.

¹ По данным милиции и уголовного розыска. См.: *Пионтовский А.А.* Советское уголовное право. Часть особенная. М.-Л., 1928. С. 226.

² ГАРФ. Ф. Р.- 9474. 1925 г. Оп. 16. Д. 3. Л. 84.

³ Данные см.: *Эстрин А. Я.* Должностные преступления. М., 1928. С. 52.

Момент подавления коррупционной преступности, выразившийся в снижении ее уровня не был упущен. Ясно представлялось, что нейтрализация высокого уровня коррупции могла быть потом обеспечена только интенсивной карательной практикой. Упор делался на предотвращение комплекса обстоятельств, способствующих коррупции. Так, выявление лжекооперативов, «использование которых идет и по пути подкупа отдельных лиц»¹, определило принятие предупредительных мер в отношении организованных проявлений коррупции. Изданный в 1927 году специальный циркуляр предписывал подразделениям рабоче-крестьянской инспекции обстоятельно исследовать характер и действительную природу коммерческих организаций, их структуру, уставы, а также состав учредителей и членов².

Реальное снижение числа фактов взяточничества за непродолжительное время действия нововведений в систему мер борьбы с коррупцией, послужило основанием отмены в 1927 году высшей меры наказания (расстрел) за получение взятки при отягчающих обстоятельствах³. Между тем, рациональность продолжения «жесткой карательной политики» в отношении коррупционных преступлений⁴, думается, во многом определялась негативными криминальными реалиями, - распространенностью скрытых форм подкупа-продажности государственных служащих.

В конце 1920-х начале 1930-х годов судебная практика стала фиксировать наличие системы подкупа государственных служащих представителями акционерных обществ. Эта система основывалась на комиссионных вознаграждениях, процентных отчислениях с суммы производственных заказов, оплате незаконного совместительства⁵. Несовершенство правоприменительной практики в борьбе со скрытыми формами коррупции определяло латентность взяточничества. Раскрываемость последнего к 1930 году составляла менее 50 % от общего числа возбужденных дел, а за отсутствием состава преступления прекращалось каждое пятое уголовное дело⁶.

Изменение проявлений коррупции и борьбы с ней в условиях государственной абсолютизации экономики в России

¹ ГАРФ. Ф. Р. - 374. 1926 г. Оп. 3. Д. 107. Ч. 1. Л. 13.

² См.: там же, Ч. 3. Л. 123.

³ См.: Собрание Узаконений. 1927. № 100. ст. 737.

⁴ См.: Директивное письмо от 15 января 1927 г по применению УК РСФСР 1926 г. // ЕСЮ. 1927. № 2 С. 43.

⁵ См.: Бюллетень Верховного Суда СССР. 1929. № 1. С. 46-47.

⁶ См.: ГАРФ. Ф. - 393. 1930 г. Оп. 84. Д. 4. Л. 101, 103.

На этапе укрепления государственной экономики и развития индустриального ее сектора отмечался необычный переход генезиса подкупа из частного на внутригосударственный уровень. Иначе сказать, коррупционные отношения все больше возникали между государственными служащими. Зарождавшаяся внутривластная напряженность, сопряженная с выявлением фактов бездеятельности руководителей предприятий, подталкивала последних к избранию взяточничества как вспомогательного средства в комплексе оперативного управления социалистической собственностью. Однако в условиях существования политического лозунга «кадры решают все», широкое применение мер уголовной ответственности не представлялось рациональным. Поэтому правовое регулирование и разумное ограничение форм экономическо-хозяйственной практики между государственными производственными предприятиями и организациями составляло основное содержание предупредительной деятельности в борьбе со скрытыми формами коррупции на протяжении 1930-х годов.

В целях предупреждения коррупционных отношений между руководителями объектов осуществляющих различные формы экономического взаимодействия, в 1931 году было принято постановление СНК СССР о признании всех договоров и отдельных соглашений о прямом товарообмене между хозяйственными органами, — явлениями, граничащими со взяточничеством¹.

В первой половине 1930-х годов содержание принимаемых мер предупреждения проявлений подкупа-продажности государственных служащих определялось необходимостью обеспечения антикоррупционной защитой стратегически значимых для государственной экономики сфер (транспортной и индустриальной). Так, постановление СНК СССР 1934 года запрещало премирование и совместительство в сфере железнодорожного транспорта, которые рассматривались и карались по статьям уголовного кодекса как взяточничество². Циркуляр Прокуратуры СССР того же года, «во всех случаях обнаружения» принятия премии работниками завода-поставщика от завода-заказчика, рекомендовал привлекать к уголовной ответственности виновных в выдаче и принятии премий по ст. 117 (получение взятки) и ст. 118 (дача взятки) УК РСФСР³.

Таким образом отмечается парадоксальное изменение направленности тех антикоррупционных мер, которые применялись в условиях гражданского оборота. Прежде всего, изменилось содер-

¹ См.: Постановление СНК СССР от 18 окт. 1931 г. «О ликвидации ненормальных фактов прямого товарообмена между хозяйственными органами». // Собрание Законодательства СССР. 1931. № 63. Ст. 414.

² См. Постановление СНК СССР от 20 апреля 1934 года «О премировании ж/д. Работников и о совместительстве работы на транспорте с работой в других предприятиях и учреждениях». // Собрание законодательства СССР. 1934. № 21. Ст. 172.

³ См. Циркуляр Прокуратуры СССР от 16 декабря 1934 года «О незаконном премировании»// За социалистическую законность. 1935. № 1.

жание этих мер. Предупредительный их потенциал был заменен на карательный.

В условиях развития гражданского оборота совместительство, незаконное премирование со стороны признавались коррупционным правонарушением, совершение которого влекло меры дисциплинарной, административной ответственности. В условиях становления и развития государственной экономики за совмещение должности и незаконное премирование стали применяться меры уголовной ответственности, как за совершение взяточничества. Отсутствие гражданского оборота означало отсутствие тех субъектов, которые облекали системой уголовно-ненаказуемого подкупа аппарат государственной службы. Сами государственные служащие, в случае разоблачения их коррупционных правонарушений (избираемых для совершения в качестве альтернативы взяточничеству), могли перейти в сектор предпринимательской деятельности в условиях существования гражданского оборота. При абсолютизации государственной экономики, не было возможностей ни для широкого совершения коррупционных правонарушений, ни для перехода государственных служащих в предпринимательский сектор. Наличие административной и дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных правонарушений в условиях абсолютизации государственной экономики представлялось абсурдным и неоправданным, потому как с обеих сторон подкупа-продажности государственных служащих потерпевшей стороной выступало государство. Поэтому действенными в борьбе с коррупцией представлялись и становились уголовно-правовые меры. Думается эти обстоятельства были четко уловлены при изменении направленности системы мер борьбы с коррупцией.

Система уголовно-правовых мер борьбы с коррупцией была своеобразно апробирована на этапе обострения внутривластной обстановки в стране, связанной с репрессиями во второй половине 1930-х годов.

В этот период подкуп-продажность государственных служащих как таковые, проявлялись редко. Между тем, в преступлениях должностных, которые вовсе или напрямую не обуславливались подкупом, проявлялся присущий коррупции результат - использование государственной службы вне ее интересов. По материалам судебных органов, мотивационная характеристика преступности в служебной сфере представлялась производной от соотношения политических и корыстных интересов. Взяточничество не представляло такой угрозы основам государственности в управлении, как иные должностные преступления, совершаемые из политической корысти. Борьба с проявлениями взяточничества была налажена, они были подвержены ограничениям при минимальном карательном воздействии. Напротив, карательное воздействие на должностные преступления, мотивы которых находились в плоскости политики, не имело стратегического эффекта в снижении их уровня.

Определенно об этом свидетельствует динамика показателей судимости лиц, за разные категории коррупционных преступлений (которые условно можно разделить на совершенные из корыстных и политических мотивов), для характеристики достижения карательным воздействием цели снижения уровня этих преступлений. Или как это отмечалось позднее при анализе состояния борьбы с коррупцией в конце 1930-х годов, оценки эффективности наказания целям общего предупреждения этих преступлений¹. В этой связи, стоит обратить внимание на существенную разницу между уровнями осужденных за разные категории коррупционных преступлений. Становится очевидно, что в предупреждении взяточничества применение уголовного наказания не являлось главным (табл. 8).

Переход от ограниченной к расширенной практике применения норм уголовной ответственности именно за взяточничество проявился в первый год Великой Отечественной Войны. Связано это было с распространенностью преступлений взяточничества, меры предупреждения которых не срабатывали, уступали перед избранием жизненно определенных потребностей диктуемых реалиями того времени: всеобщей военной мобилизацией, масштабной эвакуацией, недостаточностью продовольственного снабжения.

Таблица 8

Динамика числа осужденных за отдельные преступления коррупционного характера в 1937-1941 гг.²

Годы	Злоупотребление по службе	Получение и дача взятки
1937	47 068	2 075
1938	48 286	1 865
1939	39 037	1 478
1940	47 320	1 825
1941	51 918	2 137

В указанных условиях, например, возможность сохранения прежних социальных позиций (путем освобождения от мобилизации по признаку профессионально-квалификационного статуса) или обеспечение каких-либо потребностей, могли связываться отдельными субъектами с дачей взятки должностному лицу. Выявление же явного взяточничества, а не скрытых форм подкупа-продажности определяемых экономическими факторами, не представляло трудностей. В значительной мере это обуславливало статистическое увеличение числа осужденных преступников. Прирост числа осужденных за взяточничество в 1941 году к предыдущему году, составил + 17 % (табл. 8).

Однако затем, на этапе активизации государственных и общественных вспомогательных ресурсов по обеспечению боеспособности армии в 1942-1943 годах, количество осужденных за взяточничество

¹ См. ГАРФ. Ф. Р - 9492 секретная часть. Оп. 6 секретная. 1956 г. Д. 14. Л. 15; 1974 г. Д. 210. Л. 49.

² По статистическим данным Министерства Юстиции СССР. См. ГАРФ. Ф. Р.-9492. с. ч. 1956 г. Оп. 6 с. Д. 14. Л. 15.

снижалось и в абсолютных показателях составило 1 631 и 1 520 соответственно¹.

Материалы уголовных дел по взяточничеству этого периода, свидетельствовали об обусловленных реалиями времени очевидных преступлениях и принципиально жестком реагировании на них со стороны правоохранительных органов. Так, например, раздача продуктов в виде взяток районным руководителям за предоставление колхозу различных льгот, а его работникам отсрочки от призыва в армию, представлялась взятодателями производственной необходимостью. Между тем, народный суд назначил последним уголовное наказание и в качестве правосстановительной меры постановил взыскать с них гражданский иск на сумму 8 900 рублей. Однако Судебная коллегия Верховного суда СССР приговор отменила и дело передала на новое рассмотрение со стадии предварительного следствия, для установления взяткополучателей². Ужесточение мер проявлялось и по отношению к менее опасным проявлениям взяточничества. Так, военным трибуналом были осуждены на два года лишения свободы работники железнодорожного транспорта за получение взятки за безбилетный провоз пассажиров³.

В 1944-1945 годах, с освобождением оккупированных территорий и возвращением к гражданской жизни, отмечался рост преступлений взяточничества. В этих условиях происходила и радикализация организационных мероприятий правоохранительных органов в борьбе с коррупцией. Думается, директивное указание Наркомюста СССР от 27 декабря 1944 года об усилении борьбы со взяточничеством⁴, представлялось правоохранительным органам существенным аргументом в наращивании практики привлечения к уголовной ответственности и наказания виновных за коррупционные преступления в целом (табл. 9).

Таблица 9

**Изменение числа осужденных за преступления
коррупционного характера в 1944-1947 гг.⁵**

¹ См. там же.

² См.: ГАРФ. Ф. Р.-9474. с. ч. 1943 г. Оп. 16. Д. 268. Л. 7.

³ См.: там же, Д. 269.

⁴ См.: там же, Ф. Р.-9492. с. ч. 1946 г. Оп. 1. Д. 148. Л.1.

⁵ По статистическим данным Министерства Юстиции СССР. См. там же, 1956 г. Оп. 6. Д. 14. Л. 15.

Годы	Злоупотребление по службе	Получение и дача взятки
1944	48 522	2 089
1945	62 419	2 888
1946	72 156	3 898
1947	82 469	5 662

Изменения в состоянии коррупции происходившие в связи с принятием директивы об усилении борьбы определялись тем, что общая организация борьбы строго соответствовала указаниям. На первых порах, уголовно-правовая эскалация борьбы определялась ресурсными возможностями правоохранительных органов оказывать продолжительное карающее воздействие на взяточничество. Отечественный опыт эффективной борьбы с коррупционной преступностью заключался между тем в снижении потенциала карающего воздействия, за счет реализации мер общей организации борьбы с подкупом-продажностью, в примате предупредительной деятельности.

Критерии обоснованности данного положения были отражены в разработанном к началу 1947 года комиссией по борьбе со взяточничеством комплексном плане антикоррупционных мероприятий Прокуратуры, Министерства Юстиции и Милиции. Данный план предусматривал:

- осуществление информационно-аналитической деятельности по регистрации и изучению проявлений коррупционной преступности, процессов ее детерминации¹;
- определение стратегии борьбы с коррупцией на основе предупредительного потенциала общественного контроля (проведение разъяснительной работы по линии профессиональных и общественных организаций об оказании содействия в выявлении взяточников и борьбы со взяточничеством, образование депутатских контрольных комиссий с привлечением советского актива, систематическое освещение в печати и по радио судебных процессов и возбужденных дел по взяточничеству²);
- изменение уголовного законодательства (ужесточение санкций за получение взятки, установление равной ответственности за подкуп и посредничество в его совершении³);
- осуществление контроля за реализацией программы и координация деятельности по борьбе с коррупцией (предусматривалось усиление прокурорского надзора, выделение отдельных прокуроров, иное ресурсное обеспечение борьбы со взяточничеством – организация специальных отделов милиции, агентурной связи⁴).

¹ Упорядочение статистических данных о возбужденных, прекращенных и направленных в суды делах о взяточничестве, о количестве оправданных, осужденных и мерах наказания по данной категории дел, проверка движения жалоб и заявлений о коррупции в торгинспекции и МПС, выявление данных об источниках взяточничества. (См. ГАРФ. Ф. Р.-9492. с. ч. 1946 г. Оп. 1. Д. 148. Л. 3).

² См. там же. Л. 4.

³ См. там же. Л. 2.

⁴ См. там же. Л. 5.

Все это позволило сократить потенциал карательного воздействия за счет осуществления предупредительных мер. Статистика фиксировала последовательное снижение темпов прироста числа осужденных за взяточничество (табл. 10).

Таблица 10

Динамика числа осужденных за взяточничество в 1948-1954 гг.¹

Годы	За получение взятки	Прирост к предыдущему году, в %	За дачу взятки	Прирост к предыдущему году, в %
1948	1 762	-	2 829	-
1949	1 528	- 6,8	2 693	- 5,2
1950	1 224	- 8,1	2 279	- 8,5
1951	806	- 65,8	1 825	- 8,8
1952	888	+11,1	1 783	- 0,7
1953 ²	392	- 44,1	830	- 46,6
1954	368	- 0,9	662	- 9,8

Предотвращение широкой эскалации взяточничества стало возможным только благодаря следованию общей организации борьбы, основанной на мерах, необходимых для ведения борьбы, ее координации и оценки.

Именно оценка борьбы в анализе статистических данных, выводила на некоторые криминологически существенные моменты. Так, изменение статистических форм о взяточничестве составляло одно из указаний общей организации борьбы. Разделение показателей о количестве осужденных за дачу и получение взятки (ранее они давались в совокупности) отразило возможности эффективных механизмов борьбы со взяточничеством. Данные возможности заключались в приоритетности более интенсивного применения уголовной ответственности к взяточникам, нежели к взяточполучателям.

Однако в реальности, ежегодный прирост числа осужденных за дачу взятки и посредничество во взяточничестве, более чем в два раза отличался от ежегодного прироста осужденных за получение взятки. Такая равномерность стала заметно проявляться во второй половине 1950-х годов (табл. 11).

Таблица 11

Динамика числа осужденных за преступления взяточничества в РСФСР в 1956-1960 годах³

Годы	За получение	Прирост к предыдущему году,	За дачу и посредничество во	Прирост к предыдущему году, в %
------	--------------	-----------------------------	-----------------------------	---------------------------------

¹ По статистическим данным Министерства юстиции СССР. См. ГАРФ. Ф. Р.-9492. с. ч. 1959 г. Оп. 6 с. Д. 687. Л. 1.

² Резкое снижение уровня судимости за взяточничество после 1952 года, было связано с принятием Указа Президиума Верховного Совета СССР от 27 марта 1953 года «Об амнистии», в соответствии с которым, были амнистированы независимо от срока наказания лица, осужденные за должностные преступления. По видимому проявилось мирное отрешение от должностей престоалинских государственных служащих.

³ По статистическим данным Министерства Юстиции СССР. См. ГАРФ. Ф. Р.-9492. с.ч. 1959 г. Оп. 6. Д. 687. Л. 2; Д. 744. Л. 3

	ВЗЯТКИ	В %	ВЗЯТОЧНИЧЕСТВЕ	
1956	303	-	466	-
1957	552	+ 82,2	688	+ 47,6
1958	670	+ 21,4	753	+ 9,5
1959	970	+ 44,8	948	+ 25,9
1960	417	- 43	352	- 37,1

Несмотря на то, что полного и всестороннего представления о состоянии коррупционной преступности материалы судебной статистики дать не могут, они между тем, показательны для выявления криминологически значимого содержания борьбы с преступлениями взяточничества. Так, не было равным соотношение мер уголовного наказания к осужденным за получение и дачу взятки. Наблюдалось сокращение назначаемых судом мер наказания связанных с лишением свободы, более всего по отношению к взяткодателям. Таким образом компенсировалось интенсивное их привлечение к уголовной ответственности. Вероятно, значительное число взяткодателей играло роль «наживки», необходимой для выявления взяткополучателей. В 1957 году к условному наказанию и наказаниям не связанным с лишением свободы было приговорено 35,7 % взяткодателей от общего числа осужденных, в 1958 году - 36,6 %, в 1959 г. - 47,3 %, в 1960 г. - 58,8 % (в отношении осужденных взяткополучателей аналогичные показатели представлены соответственно - 38,6 %, 21,3 %, 27,6 %, 42 %)¹.

Анализ судебной практики по делам о взяточничестве за указанный период отражал искажения организации борьбы с коррупцией в конкретных взаимосоставляющих ее проявлениях - подкупа и продажности. Не сложность самих этих проявлений, а реагирование на них в отдельности порождало сложности. Так, возникновение дисбаланса в уровнях осужденных взяткополучателей и взяткодателей, в значительной степени было вызвано отсутствием должной инициативы правоохранительных органов в разоблачении коррупции, предпочитающих бороться с ней на «давальческом сырье»². Речь шла о практике борьбы с коррупцией, которая становилась выявленной по заявлениям должностных лиц о произведенной даче взятки или по заявлениям взяткодателей о ее вымогательстве со стороны должностных лиц. Такие ситуации ограничивали возможности правосудия использовать в полном объеме карательный потенциал норм уголовного законодательства по отношению даже к субъектам, возжелавшим коррупционную сделку. Кроме того, и добровольное сообщение о даче либо получении взятки являло для сообщившего уголовно-правовой иммунитет от привлечения к уголовной ответственности.

Помимо этого, судебными органами был гиперболизирован принцип борьбы с коррупцией вытекающий из руководящего указания XIX съезда КПСС - о привлечении общественности к борьбе с

¹ См. ГАРФ. Ф. Р.- 9492. с. ч. 1957 г. Оп. 6 с. Д. 30. Л. 26; Ф. Р.- 9474. с.ч. 1962 г. Оп. 16. Д. 744. Л. 55.

² ГАРФ. Ф. Р.- 9474. с.ч. 1962 г. Оп. 16. Д. 744. Л. 17.

преступностью. На практике этот принцип выразился настолько широко, что искажил борьбу, сведя ее до похлестывания «по хвостам» коррупции. Необоснованная передача осужденных за взяточничество на перевоспитание и исправление общественности, неправильное назначение условного осуждения¹, определяло чувство безнаказанности осужденных, способствовало продолжению преступной деятельности на основе коррупции.

Основная причина неудач в борьбе с коррупцией была определена всего лишь попытками политического регулирования содержания этой борьбы. Примат мер убеждения перед мерами ответственности в борьбе с коррупцией абсолютно не был криминологически обусловлен. Вся цель содержания борьбы с коррупцией обуславливалась политической концепцией романтизма в борьбе с преступностью. Установка на искоренение взяточничества мерами общественного исправления и перевоспитания виновных вела к противоположным последствиям. Показательно, что политическая установка на бескровную борьбу с коррупцией резко и радикально изменилась. Процессы усугубления качественных характеристик коррупционной преступности вызвали усиление организующих и координирующих функций в борьбе с коррупционной преступностью. Прерогатива определения общей организации борьбы с коррупцией изменилась, хотя и не так кардинально. Принятие партийных решений по борьбе с коррупцией основывалось уже на рекомендациях практики.

Так, с изданием Указа Президиума Верховного Совета СССР от 5 мая 1961 года об усилении борьбы с хищениями государственного и общественного имущества, следственными органами в процессе расследования данной категории дел было выявлено значительное количество фактов взяточничества².

Угроза разложения устоев политико-экономического строя государства определила необходимость усиления основ уголовно-правовой борьбы с коррупцией. Закрытое письмо ЦК КПСС от 29 марта 1962 года «Об усилении борьбы со взяточничеством и разворовыванием народного добра»³ ориентировало на ужесточение мер уголовной ответственности за взяточничество, предусмотренных УК РСФСР 1960 года. В целях «искоренения любых форм взяточничества», Указ Президиума Верховного Совета СССР от 20 февраля 1962 года «Об усилении уголовной ответственности за взяточничество» устанавливал и смертную казнь с конфискацией имущества в случаях получения взятки при отягчающих обстоятельствах⁴.

¹ См. подробнее: ГАРФ. Ф. Р.- 9492. с.ч. 1961 г. Оп. 6 с. Д. 53. Л. 77, 27. На перевоспитание общественности в 1960 году, было передано взятокодателей - 11, 6 % от общего числа осужденных, взятокополучателей - 6,6 %. См.: там же, Ф. Р.- 9474 с.ч. 1962 г. Оп. 16. Д. 744. Л. 55.

² См. ГАРФ. Ф. Р.- 9474 с.ч. 1962 г. Оп. 16. Д. 744. Л. 13.

³ См. Там же, Ф. Р.- 9492 с.ч. 1962 г. Оп. 6 с. Д. 62. Л. 85.

⁴ См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1962. № 8. Ст. 85.

На этапе правоприменения указанных актов, материалы судебной практики и статистики фиксировали усугубление коррупции. Такое изменение было связано с ранее допущенными нарушениями организационных основ борьбы с подкупом-продажностью. Слабое освещение в печати мероприятий по борьбе со взяточничеством; недостаточность общественного контроля, способствующая безнаказанно заниматься взяточничеством и вовлекать в него подчиненных; игнорирование судами такой предупредительной меры, как вынесение частного определения по устранению причин и условий, способствующих взяточничеству¹ - все это определяло неизменно негативное состояние коррупционной преступности.

Такое состояние определяло содержание ранее осуществляемой борьбы с иными видами преступности, находящимися в тесной взаимосвязи с коррупцией. Например, достаточно высокий процент назначаемых во второй половине 1950-х годов судебными органами общественно-воспитательных мер наказания по отношению к должностным преступникам, детерминировал усугубление внутренних характеристик коррупционной преступности. Это проявилось в устойчивости, активности и организованности механизмов порождения преступлений подкупа-продажности в последующие годы. При выявлении виновных во взяточничестве в начале 1960-х годов отмечалось увеличение удельного веса лиц, ранее осужденных за хищение государственного и общественного имущества в крупных и особо крупных размерах (табл. 12).

Таблица 12

Динамика числа лиц, осужденных за взяточничество в РСФСР в 1961-1968 годах, ранее судимых за хищение государственного и общественного имущества (исключая мелкое)²

Годы	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
За получение взятки	10	27	35	26	11	8	9	6
За дачу взятки и посредничество во взяточничестве	13	28	34	46 ³	22	16	15	16

Выделение статистических сведений о числе осужденных за преступления взяточничества, имевших в прошлом судимость за хищение, вполне позволяет фиксировать содержание особенной линии детерминации коррупции. Высока очевидность того, что часть полученных в результате хищений денежных средств в дальнейшем использовалась для подкупа в целях создания или поддержания

¹ См.: ГАРФ. Ф. Р.- 9474 с.ч. 1962 г. Оп. 16. Д. 749. Л. 31.

² По статистическим данным Министерства юстиции СССР. См.: ГАРФ. Ф. Р.-9492 с.ч. 1961-1968 гг. Оп. 6 с. Д. 59. Л. 8; Д. 70. Л. 6, 22; Д. 70. Л. 2, 18; Д. 92. Л. 8, 23; Д. 101. Л. 8; Д. 114. Л. 31; Д. 130. Л. 8; Д. 143. Л. 8.

³ Возможно, рост осужденных за подкуп в указанный период в определенной степени был вызван реалиями внутрисоюзных событий, связанных со сменой в 1964 году партийных и государственных руководителей различного уровня страны и обострением борьбы за власть.

условий, необходимых для осуществления преступной деятельности и ее развития.

Подкуп и взяточничество все чаще служили целям достижения внешне легитимной стороны деятельности, которая была абсолютно недопустима и наказуема. Материалы уголовных дел о взяточничестве начала 1960-х годов свидетельствовали о систематическом взаимодействии субъектов коррупции, которых объединяла иная их совместная взаимовыгодная преступная деятельность. Так, «взятки в крупных размерах, как правило давались за счет государственных и общественных средств, в том числе и похищенных, ... или за счет средств, незаконно полученных путем завышения расценок или объема выполненных взяткодателям работ»¹.

Подобные ситуации отражали новые криминальные реалии, основанные на распространенности не только группового, но организованного характера совершения коррупционных преступлений. О высокой вероятности проявления элементов организованности в уголовно-наказуемых деяниях подкупа-продажности свидетельствуют статистические данные о значительно высоком числе осужденных за отдельные коррупционные преступления совершенные в группе (табл. 13).

Таблица 13

Динамика числа и удельного веса осужденных за совершение в группе преступлений взяточничества, в общем числе осужденных за них в РСФСР в 1963 -1973 годах²

1963 г.	1964г.	1965 г.	1966г.	1967г.	1968г.	1969г.	1970 г.	1971 г.	1972 г.	1973 г.
Получение взятки										
1017	485	213	213	292	264	235	358	233	370	303
88,5 %	62,7 %	57,3 %	55,4 %	61,0 %	61,8 %	57,9 %	67,0 %	67,9 %	62,8 %	54,7 %
Дача взятки, посредничество во взяточничестве										
1149	608	363	345	406	461	465	548	261	445	501
88,4 %	63,8 %	60,9 %	52,9 %	52,6 %	57,8 %	53,0 %	59,5 %	52,3 %	51,6 %	55,5 %

Материалы судебной статистики в ограниченных пределах могут свидетельствовать об организованности отдельных форм проявлений подкупа и продажности служащих. К тому же надо признать категорично непризнательное отношение партийных органов к возможностям существования организованного взяточничества в период расцвета социализма. Принимая это во внимание, и даже абстрагируясь от внешних свидетельств организованных форм коррупции, а лишь учитывая высокую латентность и взаимообусловленность составляющих ее элементов, можно предположить насколько усугубленным было состояние преступности связанной с подкупом-продажностью. В такой ситуации, единственным тактическим направлением борьбы с коррупционной преступностью оставалось поддержание динамической устойчивости применяемого уголовно-

¹ См. ГАРФ. Ф. Р.-9474 с.ч. 1962 г. Оп. 16. Д. 744. Л. 40-41; 32-36.

² По статистическим данным Министерства Юстиции СССР. См. ГАРФ. Ф. Р.-9492 с.ч. 1963-1973 гг. Оп. 6 с. Д. 82. Л. 6, 22; Д. 92. Л. 8, 23; Д. 103. Л. 38; Д. 114. Л. 31; Д. 130. Л. 8; Д. 143. Л. 8; Д. 153. Л. 38; Д. 163. Л. 53; Д. 179. Л. 21; Д. 194. Л. 4; Д. 206. Л. 4.

го наказания к субъектам группового подкупа-продажности. Карательный потенциал норм уголовного законодательства преимущественно применялся к групповым участникам взяточничества. Вероятно в этом заключалась единственно возможная мера предупреждения развития системы коррупционных взаимосвязей средствами уголовного воздействия.

Иные средства, помимо уголовно-правовых, могли быть и недействительны если учесть жесткую самодетерминацию взаимосвязанных преступлений взяточничества. Именно взяткодательство и посредничество во взяточничестве, традиционно совершаемые в группе и чаще всего совместно, могли продуцировать изменение внутренних характеристик взяточничества должностных лиц. Такие изменения обуславливала организованная система подкупа. Так, усугубление внутренних характеристик продажности должностных лиц, а точнее, проявлений продажности например в виде вымогательства взятки или неоднократности ее получения, определяли условную латентность взяточничества. Субъект подкупа фактически по усмотрению мог определять возможность и невозможность привлечения к уголовной ответственности должностного лица, принявшего от него взятку. И все потому, что в соответствии с примечанием к ст. 174 УК РСФСР 1960 года взяткодатель имел возможность избежать уголовной ответственности, если в отношении него имело место вымогательство взятки и если он после дачи взятки добровольно заявил о случившемся. Данная уголовно-правовая мера предупреждения взяточничества имела свойство палки, находящейся в руках субъектов подкупа.

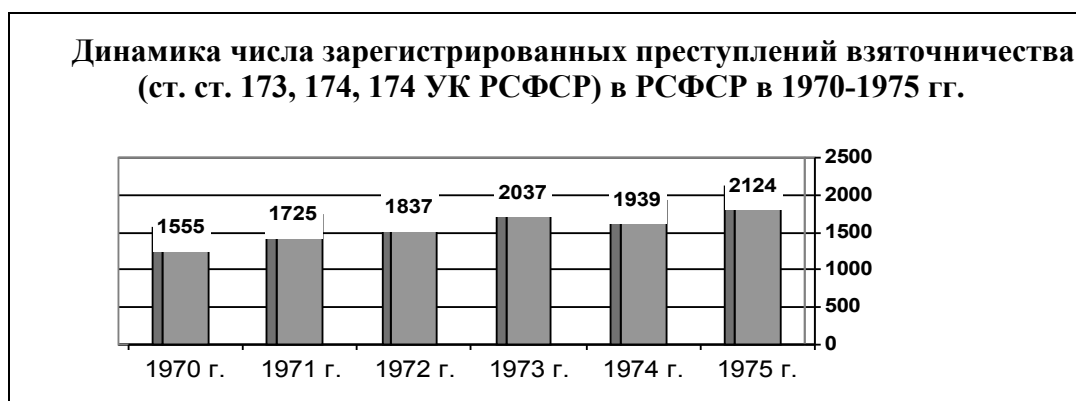
С начала и на протяжении 1970-х годов основное содержание борьбы со взяточничеством, преимущественно порождаемым социально-экономическими факторами, составляла карательная практика. Дефицит удовлетворения социально значимых потребностей граждан детерминировал развитие подкупа-продажности в административной сфере.

В этой сфере меры уголовно-правового воздействия не могли быть приоритетны. Определение кадровой составляющей административной сферы являлось исконной прерогативой партийных органов. Вполне естественно поэтому, задачи предупреждения продажности полномочий и обязанностей должностных лиц в этой сфере отводились органам партийного контроля. Нормативной основой деятельности по предупреждению взяточничества со стороны должностных лиц из числа партийных являлся Устав КПСС. Сам по себе Устав представлял своеобразный кодекс поведения и этических правил, содержащий потенциально превентивные антикоррупционные меры.

Реализацию задач предупреждения уголовно-наказуемых коррупционных деяний обеспечивали и органы правосудия, выносившие частные определения об устранении причин и условий, способствующих совершению преступлений взяточничества. Например в

1973 году, частные определения были вынесены по 25,3 % дел о взяточничестве, из числа рассмотренных судами¹. Результативность широкого применения данной меры предупреждения была очевидна. Прирост зарегистрированных преступлений взяточничества в 1974 году к предыдущему, составил, - 4,8 %. Использование судебной практики предупреждения в 1973 году, на фоне роста преступлений взяточничества, имело положительный, но непродолжительный эффект (рис. 2).

Рис. 2.



Недостаточность комплексного осуществления специальных и общесоциальных мер предупреждения взяточничества в отношении всех его субъектов была очевидна. В подкупе и посредничестве участвовали безработные. Для них участие в сопровождении коррупционной сделки представляло своеобразный вид промысла. Не реагирование на обстоятельства, которые способствовали рецидиву криминального поведения взяточдателей и посредников во взяточничестве, могли определять негативные последствия (табл. 14).

Таблица 14

Сравнительная динамика преступлений взяточничества и сведений об осужденных за них в РСФСР в 1975-1980 годах²

Годы	Число зарегистрированных преступлений взяточничества	Число осужденных	Уд. вес имевших судимость в общем числе осужденных за преступления взяточничества	Уд. вес трудоспособных не работавших и не учившихся* в общем числе осужденных за дачу взятки и посредничество во взяточничестве
<i>Получение взятки</i>				
1976	2 215	536	7,8 %	-
1977	2 222	416	6,7 %	-
1978	2 447	549	5,3 %	-
1979	2 902	502	7,0 %	-
1980	3 268	588	6,6 %	-
<i>Дача взятки, посредничество во взяточничестве</i>				
1976		819	11,6 %	5,3 %
1977		660	12,0 %	5,6 %
1978		649	12,8 %	7,1 %
1979		771	13,7 %	8,8 %
1980		903	12,3 %	6,3 %

* Исключая пенсионеров, домохозяек и нетрудоспособных иждивенцев.

¹ См. ГАРФ. Ф. Р.- 9492 с.ч. 1975 г. Оп. 6 с. Д. 245. Л. 21.

² По статистическим данным Министерства Юстиции СССР. См.: Там же. Д. 222. Л. 3; Д. 240. Л. 3; Д. 255. Л. 3; Д. 272. Л. 3; Д. 286. Л. 3; Д. 303. Л. 3; Д. 318. Л. 3.

Криминальный профессионализм субъектов преступлений взяточничества в основе усугубляющий качественно-негативное содержание механизма подкупа-продажности и состояние преступности в целом, в определенной мере являлся следствием дезориентированной антикоррупционной предупредительной деятельности.

Между тем, подкуп сопряженный с совершением организованных хищений, нарушениями финансовой дисциплины, причинял существенный вред экономическим интересам государства. Это обосновывало необходимость осуществления правосстановительной деятельности, заключавшейся в применении судом дополнительной меры наказания к субъектам преступлений взяточничества - конфискации их имущества. Применение же другой дополнительной меры, обладающей значительно большим потенциалом предупреждения преступлений взяточничества - лишение права занимать определенные должности и заниматься определенной деятельностью, не являлось приоритетным (табл. 15).

Таблица 15

Сравнительные данные о количестве дополнительных мер наказаний, назначенных судебными органами за преступления взяточничества в РСФСР в 1978-1981 годах¹

Получение взятки				Дача взятки, посредничество во взяточничестве			
1978 г.	1979 г.	1980 г.	1981 г.	1978 г.	1979 г.	1980 г.	1981 г.
Конфискация имущества							
165	762	341	423	39	211	51	101
Лишение права занимать определенную должность и заниматься определенной деятельностью							
16	127	60	102	30	177	41	48

Преимущественное применение конфискации имущества определялось тем, что эта дополнительная мера наказания подрывала «рентабельность» преступлений подкупа-продажности. Фактически блокировались сопровождавшие преступления взяточничества и следовавшие за ними действия, направленные на получение достижимых преступным путем доходов, их сохранение и приумножение. Не использовав такую блокировку преступным отношениям, они могли бы проявляться в сфере теневой экономики. Поэтому, чаще в отношении субъектов преступлений взяточничества предпринимались меры по восстановлению государственных экономических потерь от взяточничества. Между тем, такая тактика могла бы согласовываться с применением иной меры предупреждения подкупа-продажности - лишением права занимать определенную должность и заниматься определенной деятельностью.

В целом, предупредительная антикоррупционная деятельность осуществлялась по существу уголовно-правовых проявлений коррупции. Действующая система контроля (партийного, народного) в административной и экономической сферах сдерживала только широкие проявления взяточничества, с малой частью тех, которые

¹ По статистическим данным Министерства Юстиции СССР. См. ГАРФ. Ф. Р.-9492 с.ч. 1978-1981 гг. Оп. 6 с. Д. 284. Л. 5; Д. 301. Л. 5; Д. 316. Л. 5; Д. 327. Л. 4.

были обусловлены существованием теневой экономики. Между тем, развитие последней определялось потребностью уже не поддержки, а использования широкого круга должностных лиц и их полномочий¹. В начале 1980-х годов криминологи фиксировали усугубление негативно-качественных характеристик коррупционной подверженности государственных служащих, по отношению к которым был распространен прием - «посадить на взятку», т.е. дать не очень много, а затем этим шантажировать»².

Развитие организованной системы подкупа способно было определять не только эскалацию коррупции среди чиновников. В единстве данные тенденции оказывали сильное противодействие правоохрнительным органам в борьбе с преступностью в целом. Так, подкупавшие должностных лиц организаторы экономических преступлений, освобождались от уголовной ответственности на основе сделанных заявлений о даче взятки³. По данным статистики в первой половине 1980-х годов, отмечался рост числа зарегистрированных фактов взяточничества, данные же числа выявленных и осужденных преступников были несопоставимы (табл. 16).

Таблица 16

Изменение основных показателей уголовно-правовых проявлений коррупции (преступления взяточничества) в РСФСР в 1981-1985 годах⁴

Годы	1981 г.	1982 г.	1983 г.	1984 г.	1985 г.
Число зарегистрированных преступлений	3 268	3 753	4 244	4 703	5 334
Число выявленных лиц, совершивших преступления	2 270	2 722	2 968	3 341	3 881
Число осужденных	1 729	2 233	2 518	3 088	3042

В детерминации уголовно-правовых проявлений коррупции на рубеже 1980-х годов базовое значение имел дисбаланс соотношения предельно-критических и реальных возможностей административно-командной системы экономики государства. До этого периода обеспечение безопасного функционирования теневой экономической деятельности большей частью основывалось на взяточничестве должностных лиц государственных структур. Механизм коррупции в различных формах ее проявления стал определять и реализовывать сектор теневой экономики в последующие годы.

Изменение коррупции и состояние борьбы с ней в России в период перестройки

¹ О развитии теневой экономической деятельности в связи с коррупцией в государственных структурах, см. напр.: *Карпец И.И.* Преступность: иллюзии и реальность. М., 1992. С. 141.

² Криминология // Под ред. *А.И. Долговой*. М., 1997. С. 190.

³ См. там же.

⁴ По статистическим данным Прокуратуры РФ.

В начальный период перестройки широким проявлениям коррупции способствовал комплекс обстоятельств экономического характера. Основанная на планировании командно-административная система экономики продолжала функционировать в условиях спада производства, дефицита ресурсного обеспечения микроэкономического сектора, сложностей материального и технического снабжения. Такие реалии трудно было упорядочить, подвергнуть системному разрешению. Приемлемые возможности управления микроэкономическими процессами могли дать оперативность и заинтересованность, при обязательной персональной ответственности лиц, принимающих необходимые решения.

В такой ситуации свойствами оперативности и заинтересованности были насыщены циклы функционирования теневой экономики. Эти свойства в указанных циклах возникали и усиливались за счет их неимения в государственном, легальном секторе экономики. Отсутствие персональной ответственности лиц за принятие решений в ущерб легальному сектору экономики становилось условием, которое определяло возможность использования этого сектора для преступных начал. Теневой сектор экономики не мог обходиться без участия субъектов, обладающих административными возможностями регулирования легальных микроэкономических процессов. Такая данность способствовала проявлениям коррупции, которые могли выражаться в минимизации контролирующих функций государственных органов, или напротив, в безосновательном вмешательстве в легальные хозяйственно-экономические отношения.

Подобные формы коррупционных проявлений способствовали концентрации капиталов нажитых в результате экономической преступной деятельности. Третья их часть тратилась уже в середине 1980-х годов снова на подкуп государственных чиновников¹.

Вместе с тем, росло и число регистрируемых фактов взяточничества. Их прирост в 1986 году по отношению к предыдущему году составил 36,6 %. В 1985-1986 годах, увеличивалось (в сравнении с предыдущими периодами) и число регистрируемых фактов посредничества во взяточничестве. Эти данные в некоторой степени являлись индикатором эскалации организованного подкупа и повышенной степени подверженности ему государственных служащих.

На такое усугубление криминальной ситуации, связанной с эскалацией взяточничества и прежде всего, совершаемого при отягчающих обстоятельствах, уголовное законодательство отреагировало изменениями. Реакция была малодейственной, потому что изменения имели характер, не достаточно обусловленный криминологически. Существенные квалифицирующие признаки уголовно-правовых проявлений коррупции устанавливались только в отношении деяний должностных лиц (получение взятки: по предварительному сговору группой лиц, в крупном и особо крупном размере, неодно-

¹ См.: Организованная преступность-2. М., 1993. С. 78.

кратное)¹. Указанные дополнения уголовного законодательства в 1986 году представлялись недостаточными не для системных основ, и не для совершенствования борьбы с коррупцией именно в виде уголовно-правовых проявлений подкупа-продажности служащих. Ведь получение взятки в крупном и особо крупном размере могло являться следствием организованного подкупа направленного против конкретных служащих злоупотребляющих своим влиянием на интересы организованной преступности, крупной сферы теневой экономики.

Применение измененных норм УК РСФСР об ответственности за взяточничество отразилось в 1986-1987 годах на эффективном снижении уголовно-наказуемых проявлений коррупции со стороны чиновников. Число зарегистрированных фактов дачи взятки при отягчающих обстоятельствах сокращалось умеренно, и в 1987 году превысило аналогичные показатели о получении взятки. О высокой активности подкупателей в 1987 году свидетельствует и большее число выявленных взяткодателей, совершивших преступление при отягчающих обстоятельствах (в сравнении с аналогичным показателем о числе выявленных взяткополучателях). Нарастание организованного уголовно-правового подкупа было очевидно (табл. 17).

Таблица 17

Сравнительная динамика показателей отдельных уголовно-правовых проявлений коррупции в РСФСР в 1986-1987 годах²

Годы	Получение взятки - ст. 173 УК РСФСР		Дача взятки - ст. 174 УК РСФСР	
	Всего	в т. ч. при отягчающих обстоятельствах - ч. 2	Всего	в т. ч. при отягчающих обстоятельствах - ч. 2
	Число зарегистрированных преступлений			
1986	3 812	2 035	2 571	580
1987	2 040	179	1 985	356
	Число выявленных лиц, совершивших преступления			
	1986	2 382	1 446	2 101
	1987	1 423	128	1 362

Становление и широкое функционирование в последней трети 1980-х годов индивидуально-предпринимательской деятельности (кооперативное движение), определялось связным участием государственных структур. Проведение разрешительно лицензионных процедур, текущие контролирующие функции находились в компетенции этих структур. При таком положении, в детерминации коррупции значима была роль отсутствия нормативно-правовых механизмов регулирования взаимоотношений между государственными и частно - хозяйственными учреждениями и их представителями. При этом, обширны были возможности государственных контролирующих органов в устранении или образовании обстоятельств, способных влиять на мобильность или затруднение частнопредпринимательских структур. Вилка разных возможностей функций

¹ См.: Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1986. № 23. Ст. 638. Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 28 мая 1986 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РСФСР».

² См. Коррупция и борьбы с ней. М., 2000. Приложение 2. С. 272.

контроля неизбежно порождала один из двух вариантов инициативной коррупции – либо вымогательство со стороны представителей контролирующих органов, либо подкуп со стороны представителей частнопредпринимательских структур. Вскоре, для субъектов коррупции, не допуском действия негативных возможностей такой вилки, стало получение-дача взяток впрок и заранее, в целях установления должного взаимопонимания и сотрудничества. Соответственно, уголовно-правовые проявления коррупции становились все более латентны.

Как следствие, произошло резкое снижение числа регистрируемых преступлений взяточничества. Темп прироста числа зарегистрированных фактов получения взятки в 1988 году (абс. число 1039) к предыдущему году составил, - 53,1 %, к 1986 году, - 82,2 %. По зарегистрированным преступлениям «дача взятки» (в 1988 г. - 1569), темпы прироста были представлены, -33 % и, -50,2 % соответственно.

Изменение динамики уголовно-наказуемых проявлений коррупции, только внешне, статистически представлялось позитивным. Реальное усугубление ситуации связанной с коррупцией определялось наличием следующих обстоятельств. Особое место в детерминанционном комплексе коррупции в конце 1980-х годов стала иметь глобализация сферы индивидуально-предпринимательской деятельности. Эта сфера нарастила материальный потенциал обладающий достаточной возможностью использовать различные формы подкупа-продажности, присущие условиям развитого гражданского оборота.

Свойство некриминализованных форм подкупа-продажности все больше определялось латентностью и формальностью их проявления. Между тем, даже такие проявления коррупции, как приобретение государственным служащим статуса соучредителя кооператива или получение от него вознаграждения, помимо заработной платы по службе¹, могли создавать благоприятные условия для генезиса деяний криминального характера, тесно связанных с коррупционными.

Отсутствие правовых механизмов предупреждения коррупционных проявлений определяло их латентность, но кроме этого, сказывалось на общей организации борьбы даже с уголовно-правовыми проявлениями подкупа-продажности. Деятельность правоохранительных органов в борьбе со взяточничеством становилась умеренной. Сложности в привлечении виновных к уголовной ответственности (прежде всего, подкупателей) стали очевидны уже на рубеже 1980-х –1990-х годов (табл. 18).

Таблица 18

Динамика основных показателей уголовно-наказуемых

¹ Показательно увеличение (в 1990 году по сравнению с 1988 годом) с 1 до 2 млрд. рублей сумм взяток должностных лиц, полученных от кооперативов (по данным Госкомстата). См.: Криминология / Под ред. проф. А.И. Долговой. М., 1997. С. 155.

проявлений коррупции в РСФСР в 1989-1991 годов¹

Зарегистрировано преступлений			Выявлено лиц			Осуждено лиц		
1989 г.	1990 г.	1991 г.	1989 г.	1990 г.	1991 г.	1989 г.	1990 г.	1991 г.
Получение взятки								
1 033	1 400	1 414	580	717	701	228	350	366
Дача взятки								
1 104	1 223	1 050	700	763	531	216	291	239
Посредничество во взяточничестве								
58	68	70	28	30	34	7	8	7

Развитие коррупции и борьба с ней в России

периода реформ и пореформенного становления

Начальный период реформ в России в 1991-1993 годах сопровождался усугублением качественных характеристик коррупционных явлений и появлением новых, которые вписывались в различные сферы жизнедеятельности государства и общества. Независимо от направленности, закономерности и прогрессивности происходящих изменений в политической, экономической и социальной сферах, коррупция в них приобретала текущее и долговременное свойство с ближайшими и отдаленными последствиями. Нередко эти свойства перемежались.

Двойственность этих свойств коррупции проявилась в обстановке политической неопределенности и нестабильности, когда возникли возможности для проявления коррупции в виде «номенклатурной приватизации государства»², а за тем, по итогам экономической либерализации, в форме обмена (выкупа) власти на собственность³. Глобальный и единовременный характер таких коррупционных отношений, имел решающее значение в сфере внутриполитической. Ее эволюция вышеуказанными способами, возможно представлялась корректной или приемлемой с политической точки зрения. Однако криминологически значимо, что именно при проведении экономических реформ «полуофициальный» статус коррупционных явлений приобретал противоправный характер, который впоследствии проявился на криминализации государственной службы. Учреждение коммерческих структур должностными лицами органов государственной власти и управления, совместительство службы в государственных структурах с деятельностью в предпринимательских структурах, – составляли основное содержание коррупционных проявлений с 1992 года. Такое сращивание определяло развитие организованных коррупционных отношений между коммерческими структурами и представителями государственных органов не только в социально-экономической, но и по-

¹ Статистические данные Прокуратуры РФ.

² См.: Гайдар Е.Т. Государство и эволюция. М., 1995. С. 103.

³ См.: Гайдар Е.Т. Государство и эволюция. М., 1995. С. 104.

литической сферах¹. В этих сферах проявлялся или привлекался интерес нарождавшихся «крупных коммерческих структур располагающих возможностями для финансирования строительства коттеджей должностным лицам»².

На формирование коррупции в институциональном содержании решающее влияние оказали: отсутствие жесткого дистанцирования гражданского оборота в экономике от государственных структур и несовершенство системы материального обеспечения государственных служащих. Указанные обстоятельства обуславливали разное содержание коррупционных отношений с начала реформ в России. Между тем, будь то проявления подкупа служащих или их собственные инициативы на совершение коррупционных деяний (участие в предпринимательской деятельности, совместительство должности), концептуальный характер коррупции не изменялся. Проявлялась комбинация достижения личных и корпоративных целей через путь ложной государственной заинтересованности.

В 1992 году в Указе Президента РФ «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» отмечалась опасность явления коррупции в органах власти и управления, препятствующего «проведению экономических реформ» и «дискредитирующего деятельность государственного аппарата»³. Указ запрещал только отдельные формы коррупционных проявлений со стороны государственных служащих - совместительство, занятие предпринимательской деятельностью, и другие.

По смыслу, в Указе были лишь намерения предупреждения коррупционных правонарушений, и эти намерения не были обеспечены механизмами неотвратимого исполнения. На действенном правоприменении Указа сказывалось отсутствие мер обнаружения коррупционных правонарушений. Показателен сравнительный объем фактов выявленных коррупционных правонарушений и их пресечения. Из 1555 государственных служащих нарушивших Указ Президента РФ от 4 апреля 1992 года, освобождены от занимаемой должности только 378⁴.

На узкие возможности выявления коррупционных правонарушений оказывали влияние недостаточность кадрового и ресурсного обеспечения деятельности по борьбе с коррупцией, отсутствие системного развития мер предупреждения иных деяний, имеющих признаки коррупционных. Ситуация неполного реагирования на запрещенные коррупционные правонарушения, становилась пред-

¹ «Пресечена преступная деятельность организованной группы взяточников..., в течении 1992 года преступники выделяли представителям коммерческих структур земельные участки в Александровском районе Владимирской области»; «В Мурманской области задержано несколько групп расхитителей металла в составе которых были депутаты местных Советов» (По материалам МВД РФ). См.: Организованная преступность-2. М., 1993. С. 41, 78.

² уДачная карьера завхоза «Белого дома» // Комсомольская правда. 22 июля 2003 г.

³ См.: Указ Президента Российской Федерации № 361 от 4 апреля 1992 года «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы».

⁴ Организованная преступность-2. М., 1993. С. 78.

посылкой новой реальности – усугубления ограниченных возможностей борьбы с криминальными проявлениями коррупции. Широкое развитие проявлений подкупа-продажности, безнаказанность за те из них, которые были запрещены, способствовало укреплению иллюзорной дозволенности совершения уголовно-наказуемой коррупции. В конечном счете системные предпосылки борьбы с коррупцией не проявились даже в противодействии преступлениям взяточничества. Важно подчеркнуть, что данные закономерности складывались исходя из реальности не реагирования на всю систему проявлений коррупции. Таким образом, не реагирование порождало непротиводействие, которое сводило на нет возможности борьбы, как радикального направления достижения подверженности коррупции, снижения ее уровня.

По отношению к 1991 году, темпы прироста общего числа зарегистрированных фактов взяточничества составили в 1992 году, + 31,5 %; в 1993 году, + 77,5 %; в 1994 году, + 94,1 %. При этом по данным прокуратуры РФ в 1992 году осуждался каждый 2 из числа выявленных лиц, совершивших преступление, в 1993 году – каждый 5, и в 1994 году – каждый 4 соответственно.

До середины 1990-х годов отмечалось постоянное усугубление качественно-негативных характеристик коррупции. Во многом, такое положение определялось устойчивой взаимосвязью коррупции и организованной преступности. Развитие коррупции, распространение объема и форм ее проявлений, обуславливали инициативы организованных преступных формирований при выборе приоритетного использования государственных структур, должностных лиц и их возможностей сначала в тесно сопрягаемых целях. Затем, коррупция все больше приобретала характер комбинированного служения криминальной среде на легитимной основе. Поразительно происходила гармония и вероятно, взаимопроникновение противоположностей: правоохранительной сферы призванной бороться с преступностью и собственно преступности.

Показательно, что по данным МВД России в 1993 году из известных 2 600 организованных преступных групп, 485 обладали коррумпируемыми связями¹, а из числа выявленных организованных формирований коррупционные связи имели в 1991 году – 65, в 1992 – 635, в 1993 – 801, в 1994 – 1037, в 1995 – 857². Однако нельзя однозначно характеризовать механизмы взаимосвязи коррупции и организованной преступности. Можно отмечать лишь усугубленные, наиболее явные процессы детерминации и механизмы взаимодействия.

Закономерности коррупции в России начиная с середины 1990-х годов в значительной степени стали определять фактуру противоречивой ее взаимосвязи с организованной преступностью. С одной

¹ Кузнецова Н.Ф. Коррупция в системе уголовных преступлений. // Вестник Московского Университета. Серия 11. 1993. № 1. С. 25.

² См.: Криминология. / Под ред. проф. А.И. Долговой. М., 1997. С. 502.

стороны, это выражалось в зависимом отношении коррумпируемых от организованной преступности, представители которой осуществляли масштабный инициативный подкуп должностных лиц разных категорий¹. С другой стороны, коррупционное использование финансово-кредитной и приватизационной сфер государственной экономики на основе монопольного служебного положения отдельных лиц (или группы лиц) в собственных интересах, детерминировало потребность в услугах организованной преступности (обеспечение защиты и легализация преступных капиталов, физическое устранение неугодных).

Таким образом, происходило не просто сращивание коррупционеров с криминалом. Такого рода отношения способствовали динамическому развитию тех структур организованной преступности, которые расширяли основы собственного влияния в сфере экономики, политики, правоохранительной деятельности. Уровень и степень такого влияния при этом, определялись статусом подкупленных и внедренных не без их помощи представителей организованной преступности. Последнее важно подчеркнуть, потому, что формы платы за оказываемые услуги по сохранению и приумножению приобретенных коррупционерами благ, могли выражаться в содействии вхождению представителей организованной преступности в сферу легитимных отношений на различных уровнях жизнедеятельности государства и общества.

Принятие Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31 июля 1995 года содержащего меры предупреждения продажности чиновников, возможно, способствовало снижению устойчивого роста коррупционных связей организованной преступности, основанных на инициативном подкупе государственных служащих. Однако то, что антикоррупционные положения Федерального закона не распространялись на высших должностных лиц государства и не обязывали последних предоставлять сведения о своем имущественном положении, не исключало развития представленной схемы самодетерминации коррупции. Фактически, описанная схема могла беспрепятственно осуществляться при отсутствии системы контроля за декларированием средств лиц, не только поступающих на государственную службу, но и состоящих на ней.

Вне зависимости от предусмотренных мер предупреждения правонарушений, создающих условия для коррупции, в 1995-1996 годах происходил рост уголовно-наказуемых деяний подкупа-продажности государственных служащих. В 1995 году общее число зарегистрированных фактов получения взятки составило 2 920, дачи взятки - 1 762, в 1996 году, 3 323 и 1 940 соответственно. Незначительно отличались темпы прироста взяткополучательства в 1996

¹ По оценкам специалистов, от 30 до 50 % капиталов организованной преступности расходуется на подкуп чиновников. См.: Куликов А. Экономика и жизнь // Октябрь. 1995. С.4. См.: Преступность и реформы в России. М., 1998. С. 115.

году к предыдущему году (+13,8 %), от аналогичных показателей взяточательства (+10,1 %).

Во второй половине 1990-х годов стали заметно выражаться криминологически значимые аспекты проявлений детерминации коррупционной преступности. Между тем, эти проявления не учитывались при организации борьбы, и, следовательно, коррупция не оказывалась системно подверженной различным воздействиям. Более того, развитие коррупционной преступности обуславливалось упущениями в общей организации борьбы с ней. Неупорядоченность нормативно-правовых антикоррупционных положений, ограниченность стратегии и приоритетов правоохранительных органов в борьбе с коррупцией, отсутствие информационно-аналитической деятельности по обнаружению признаков подкупа-продажности, - блокировали возможности предупредительной и правоохранительной деятельности.

В подтверждение этого достаточно одного примера. Например, не использование информации о налогах для обнаружения и пресечения актов коррупции, сочеталось с культивацией подкупа-продажности в налоговой службе. В 1996 году было возбуждено около 200 уголовных дел о взяточничестве, других должностных преступлениях и выявлено более 130 фактов незаконного участия служащих этих органов в предпринимательской деятельности¹. За девять месяцев 1997 года было возбуждено 181 уголовное дело по фактам коррупции. В два раза больше УСБ ФСНП приходилось использовать адекватную бессилию противодействия коррупции меру предупреждения подкупа-продажности - разъяснительную беседу с потенциальными получателями мзды².

Введенный в 1997 году УК РФ фиксировал отдельные виды преступных проявлений имеющих признаки подкупа либо продажности государственных служащих. Не системность антикоррупционных норм уголовного законодательства между тем усугубляла криминологически значимые характеристики подкупа-продажности в реальности.

Согласованность деяний дачи-получения взятки, как наиболее распространенных уголовно-правовых проявлений коррупции, традиционно обеспечивал институт посредничества. Этот институт определял латентность механизма коррупции, создавал атмосферу конфиденциальности между подкупаемой и подкупающей сторонами. Исключение из уголовного законодательства нормы об ответственности за посредничество во взяточничестве фактически оказалось на пользу субъектам организованных коррупционных сделок. Такое положение негативно сочеталось с тем, что посредничество во взяточничестве образовывало вид *промысловой деятельности*³,

¹ Данные см.: Преступность и реформы в России. М., 1998. С. 249.

² Сегодня, 1997, 27 ноября. № 260.

³ «Передавая таможеннику 50 тысяч долларов, толпа посредников оставила взяточнику только 10». // Версия. 29 февр.- 6 марта. 2000.

по оценкам криминологов, характерный для периодов активизации организованной и профессиональной преступности¹.

Помимо этого, происходила адаптация института посредничества по отношению к иным формам коррупционных проявлений. Их глобальный характер обусловил изменение качественного содержания посредничества, который во второй половине 1990-х годов приобрел форму организованной лоббистской деятельности. Содержание этой деятельности составляло различные формы отстаивания интересов заказчика в государственных и общественных организациях, от получения рекомендаций экспертов по интересующим компании процессам происходящим в государственных структурах, до организации различного рода соглашений на основе предоставления доли от обсуждаемых проектов или иных услуг, заменяющих собой взятки. Тот факт, что в России действует ряд агентств «по подбору руководителей», осуществляющих в рамках конкретной предпринимательской деятельности взаимосвязь полулегальной и криминальной коррупции², позволяет подтверждать необходимость установления уголовной ответственности помимо физических, и юридических лиц, в том числе, за посредничество в деяниях подкупа-продажности. При этом мерой раннего предупреждения появления подобного рода «вспомогательно-коррупционных» организаций, являлся бы и этап прохождения ими регистрации в разрешительно лицензионных подразделениях государственных органов власти и управления.

Предпосылки первичного и дальнейшего развития организованных форм коррупционных отношений в значительной мере определяются наличием бессистемного законодательства или пробелов в нем, чем и пользуются преступники. Так например, баланс интересов участников коррупционных отношений достаточно динамичен, в реальности имеет возможность быть измененным на любой стадии преступлений подкупа-продажности. При отличии диспозиций норм УК РФ о даче и получении взятки этот баланс легко разрушаем, но не в целях борьбы с коррупцией, а с позиции выгоды представителей организованной преступности, осуществлявших подкуп. Пояснением сложной природы преступного использования уголовно-правовых норм борьбы с коррупцией является в их анализе.

Так, специфичным для преступлений взяточничества как единых деяний подкупа-продажности, является один из квалифицирующих признаков получения взятки - в крупном размере. Однако деяние, при даче взятки в крупном размере с последующим сообщением об этом органу, имеющему право возбудить уголовное дело, взяткодатель освобождается от уголовной ответственности на основании примечания к ст. 291 УК РФ. В реальности, такой механизм

¹ См. Долгова А.И. Определение коррупции и законодательство о борьбе с ней. // Коррупция и борьба с ней. М., 2000. С. 21.

² См. подробн.: Профессия-лоббист. Должность, которая не значится ни в одном штатном расписании // Ведомости. 7 февр. 2000.

может являться еще и гарантией неизменности условий и обстоятельств коррупционной сделки, которые устраивают субъектов подкупа и сдерживают подкупаемого под угрозой разоблачения, в том числе и на будущее.

Важно отметить, что криминологическая необоснованность уголовного законодательства, касающегося правового регулирования антикоррупционной деятельности, во многом определяет возможности правоохранительных органов в борьбе с криминальными проявлениями подкупа-продажности.

На протяжении 1997-2000 гг. основные статистические показатели преступлений взяточничества были различны. Фактов получения взятки регистрировалось намного больше, чем фактов дачи взятки. В указанные годы рост регистрируемых фактов взяточничества имел равный уровень соотношения с ростом числа лиц, выявленных за взяточничество. Значительный разрыв между числом выявленных лиц, совершивших взяточничество и привлеченных к ответственности за него, свидетельствовал об изначально определенном применении норм уголовного законодательства бессистемном противодействии правоохранительных органов в отношении коррупции (табл. 19).

Таблица 19

Динамика основных показателей наиболее распространенных уголовно-наказуемых проявлений коррупции в России в 1997-2000 гг.¹

Показатели	Преступления	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.
Зарегистрировано преступлений	Получение взятки	3 559	3 623	4 241	4 281
	Дача взятки	2 049	2 181	2 582	2 766
Выявлено лиц	Получение взятки	1 207	1 496	1 462	1 666
	Дача взятки	1 113	1 334	1 459	1 815
Осуждено лиц	Получение взятки	821	738	832	нет данных

Исключим непоследовательность правовых механизмов привлечения к уголовной ответственности субъектов преступлений взяточничества. Примем во внимание, что объективную основу распространенности взяточничества должностных лиц составляют трудности государственного обеспечения их социально-экономических потребностей². Возникает вопрос, - каков же генезис роста статистических показателей взяточничества? Возможно, проявляются собственные стратегические³ приоритеты и принципы деятельности правоохранительных органов в борьбе с подкупом-продажностью.

Вероятность этого подтверждают материалы уголовного дела, рассмотренного одним из судов г. Москвы по обвинению К. в со-

¹ Статистические данные прокуратуры РФ.

² О следствиях недостатков социальной политики определяющих корыстную мотивацию преступлений сотрудников правоохранительных органов см.: Астанин В.В. Отдельные аспекты взаимовлияния социальной политики и правоохранительной деятельности (на примере Иркутской области) // Территориальные проблемы социальной политики. М., 2000. С. 84.

³ Стратегия понимается и как *военная хитрость, обман*. См.: Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. М., 1955. Т. IV. С. 336.

вершении покушения на дачу взятки должностному лицу. 15 марта 2000 года, ехавший на автомашине К., за превышение скорости был остановлен сотрудником ГИБДД. Последний сказал, что необходимо составить протокол об административном правонарушении и посадив К. в служебную машину достал бланк протокола. К. предложил заплатить штраф непосредственно сотруднику ГИБДД, и достав 100 рублей спросил, хватит ли этих денег на оплату штрафа? Сотрудник ГИБДД сказал, что К. странный человек, штраф надо платить в сберкассах. К. положил 100 рублей над приемником. В это время с двух сторон автомашины открылись двери, подошли сотрудники ОБЭП которые доставили К. и сотрудника ГИБДД в УВД. Суд признал К. виновным в совершении преступления, предусмотренного ст. 30 ч. 3, ст. 291 ч. 2 УК РФ и назначил ему наказание 1 год лишения свободы. На основании ст. 73 УК РФ суд постановил данное наказание считать условным¹.

Подобная стратегия борьбы с избранными проявлениями инициативного подкупа не соответствует их широким реальностям. Скорее отсутствует инициативная практика применения норм об уголовной ответственности за иные проявления подкупа, не менее инициативные. Здесь важно учитывать два разных вида коррупционного взаимодействия между государственными служащими и представителями бизнеса. Состояние экономического благополучия, материальные и ресурсные возможности последнего, в значительной степени определяли формы, масштабы и характер коррупционных отношений в России в конце 1990-х годов.

Так, по некоторым оценкам, 31 % руководителей малых предприятий указывают на инициативное взяточничество мелких и средних чиновников. Но высокий статус чиновников и рост масштабов бизнеса, обуславливают иной характер коррупционных взаимоотношений. Инициативу подкупа проявляют предприниматели. Однако предпочтительность форм и видов получения услуг определяют подкупаемые, на первом плане у которых стоит не удовлетворение материальной нужды (в отличие от взяточполучателей - вымогателей), а обеспечение статуса и роста влияния². В этой связи, криминологически важно отметить ограниченную действенность повышения материального содержания высших государственных чиновников, как меры минимизации коррупционных проявлений с их стороны.

¹ Приговор Чертановского межмуниципального суда ЮАО г. Москвы, № К-69 от 18.07. 2000 г. В результате опроса работников прокуратуры (следственная часть, УСН) выяснилось, что в последние годы подобные случаи выявления и наказания взяткодателей не являются единичными.

² Интерес представляют отмечаемые экономистами два вида стратегии взаимоотношений между представителями частного бизнеса и структур государственной власти. Один из них, характеризуется активной стратегией подкупа (46 % крупных предприятий, считают вымогательство и оплату неформальных услуг чиновникам незначительными), другой, пассивной стратегией откупа (98 % малых предприятий, отмечают распространенность вымогательства взяток и весомые траты на оплату неформальных услуг). См.: Радаев В.В. Формирование новых российских рынков. М., 1997. С. 59- 60, 67-68, 82-94.

Сфера бизнеса может предлагать различные формы коррупционных выплат крайне необходимых для поднимающихся во власти чиновников (как то: предоставление финансовых средств, материально-технической базы, систем безопасности на выборы). Важно учитывать, что проявления коррупции от бизнеса могут обладать высоким уровнем латентности. Механизм осуществления и разрешения последствий такого рода подкупа-продажности, как правило, находится под контролем представителей организованной преступности. Соответственно, это порождает ситуацию взаимосвязи коррупции и организованной преступности, анализ которой крайне необходим для выявления закономерностей развития фазы государственно-поглощающей коррупции и борьбы с ней. Такая фаза находит свое проявление на самых ранних стадиях формирования выборной государственной власти.

Противоправное использование всеобщего избирательного права часто связано с достижением экономических и (или) политических целей, невыгодных для социума. Прежде всего, это касается тех случаев, когда такие цели исходят от организованных преступных формирований. Последние прилагают немалые усилия для того, чтобы как можно большая часть избирателей выразила поддержку носителям их целей, по существу непривлекательных и скрытых для общества. Иначе чем можно объяснить парадоксальные генезис и динамику порочности избирательного решения – оно зависит от волеизъявления общества, но порождает для него негативные последствия, с которыми приходится бороться государству.

Принципиально, можно определить сценарий двух уровней последствий проявлений организованной преступности и коррупции в сфере избирательного права. Первоначально, они проявляются в процессе волеизъявления гражданских прав избирать и быть избранными (подкуп государственных служащих, на его основе – возможность использования административного давления на избирателей). Затем, по итогам поддержки представителя организованной преступности, проявляется масштабно и разнопланово уровень последствий его проникновения в сферу государственного управления. Естественные для представителей организованной преступности сопернические пристрастия по отношению к конкурентам, могут оборачиваться масштабной зачисткой – ликвидацией их политического, экономического и административного влияния в регионе.

В дальнейшем, развитие влияния организованной преступности в направлении социальной и экономической политики, может затруднять исследования криминолога. Последствия такого пост криминального развития становятся предметом изучения и разрешения экономистов, политиков, управленцев, контролирующих органов. Иначе сказать, государство вмешивается в разбирательство происходящих негативных процессов уже на этапе реализации противо-

правных целей организованной преступности, проявления которой были очевидны в период избирательных процессов.

В этой связи несомненно то, что реагирование на совершаемые в избирательной сфере нарушения принципиально должно быть обеспечено с широких криминологических позиций. Теоретически это положение может представляться критичным, поскольку значительное число административных правонарушений в области избирательных процессов не проявляется в характеристиках, которые позволяли бы устанавливать их смежность с коррупцией. Однако это проявляется за пределами специального анализа обеспечения свободных условий осуществления избирательного права. Именно в тех случаях, когда устранение коррупционных нарушений происходит скоро, без выявления их причинно-следственных связей с организованными преступными проявлениями, представляющими опасность и угрозу всей государственной жизни.

Просчеты в реагировании правоохранительных и иных государственных органов на проявления организованной преступности в сопряжении с коррупцией в избирательной сфере могут сказываться и на ослаблении правового контроля за политической ситуацией в стране, в сращивании отдельных представителей исполнительной и законодательной власти с криминальными структурами.

Представленные выше соображения не гипотетические. Коррупция в сфере избирательного права выделяются экспертами в области борьбы с преступностью как одно из основных средств проникновения организованной преступности во власть. Часто отмечается нарушение избирательных процессов путем коррупционного принуждения к участию в выборах (подкуп избирателей отмечен 30 % экспертами от общего числа всех опрошенных) ¹.

Очевидно подкуп избирателей реально необходим организованным преступным формированиям, которые стремятся использовать общественное осознание избирательного права в своих интересах. Острота и характер угроз этого внешне не проявляется, поскольку подкуп избирателей – всего лишь частный элемент механизма устремления организованной преступности, а точнее ее представителей и лидеров, к утверждению своего политического статуса в обществе и государстве.

Можно даже представить содержание позиций организованных преступных формирований в структуре приоритетов и возможностей достижения желаемого результата на выборах. Такие формирования *в значительной степени* рассчитывают на легальный субъективный фактор в избирательных процессах. Поддержка безупречного кандидата может облекаться в сеть коррупционной помощи, факты оказания которой служат гарантом его послушания и лояльности к организованным преступным формированиям после выборов.

¹ Полные данные см.: Деятельность организованной преступности в политической сфере жизни общества. // Организованная преступность, политика, миграция. М., 2002. С. 58-86.

Для того, чтобы не строить иллюзий по поводу отсутствия реального планирования представленной схемы, стоит отметить ее соотносимость с классической схемой управления какой-либо организацией. Не случайно внимание к избирательным процессам проявляют лидеры организованной преступной среды. По всей видимости, именно они, в рамках классической схемы управления занимают основные для руководителя задачи своей организации: *стратегическими, финансовыми и кадровыми*. Решение названных задач последовательно осуществляется в сфере избирательного права в коррупционном содержании:

- стратегическая – использование легитимных оснований участия представителей организованных преступных формирований в избирательных процессах с применением коррупционных методов;
- финансовая – вложение денежных средств, в том числе полученных незаконным (преступным) путем, в избирательные технологии, в поддержку кандидата подкупленными средствами массовой информации;
- кадровая – подкуп государственных служащих, тем самым де-факто вошедшими в представительство организованных преступных формирований в избирательных процессах.

Проблема обеспечения безопасности и криминологической защиты сферы избирательного права от коррупции остается актуальной. Ключевым моментом необходимо считать не только борьбу с распланированной организованной преступной деятельностью в избирательных процессах. Внимание правоохранительных и иных государственных органов должно быть обращено на истоки, вызывающие организацию таких проявлений. Жесткие результаты реагирования на любые нарушения правил подготовки к выборам способны минимизировать коррумпированность избирательных процессов. Схождение недобросовестных кандидатов с выборных дистанций, исключит по крайней мере, интенсивные проявления коррупционных средств давления на конкурентов и избирателей.

Однако коррупция не всегда представляется явной. Современные же особенности социально-экономического состояния, уровня жизни населения, способствуют тому, что доступ к избирателям со стороны кандидатов часто обеспечивается посредством подкупа или единовременных акций благотворительности. Подобные варианты доступа к избирателям, с одной стороны, не для всех кандидатов приемлемы и возможны. С другой стороны, использование таких вариантов одним из кандидатов, нарушает равенство участия всех кандидатов одной избирательной кампании. Именно эти обстоятельства побуждают кандидатов-аутсайдеров обращаться в суд с жалобой на бездействие избирательных комиссий по допущенным нарушениям избирательного законодательства со стороны недавних соперников. Об этом свидетельствуют определения судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ.

Основанием для обращения истцов в суд является указание на допущенные нарушения законодательства Российской Федерации о выборах, выражающиеся в использовании кандидатами своего действующего должностного положения, в том числе для осуществления подкупа, в незаконном участии в благотворительных программах во время проведения предвыборной агитации.

В заявленных фактах подкуп и незаконная благотворительность в отношении избирателей представляются переплетенными. Действительно, грань между подкупом и благотворительностью мало отражаема, поскольку характер воздействия подкупа и благотворительности на избирателей является однокачественным и равным. Ведь цель воздействия – склонить сознание избирателей в сторону источника (персонального) удовлетворения (чаще всего единовременного) их социально-экономических потребностей.

Признание равнозначности подкупа и благотворительности неоспоримо в условиях избирательных кампаний. В современной российской судебной практике рассматривают подкуп избирателей и незаконную благотворительную деятельность в качестве таковых лишь при наличии доказательств того, что они осуществлялись по отношению к избирателям под условием голосования «за» или «против» конкретного кандидата. Действующие нормы российского законодательства о выборах, включают крайне определенный запрет подкупа и благотворительности в отношении избирателей, но только в период проведения предвыборной агитации.

В соответствии со ст. 45 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» всем субъектам, прямо или косвенно участвующим в предвыборной агитации запрещается осуществлять подкуп избирателей. Кроме того, физическим и юридическим лицам, участвующим в предвыборной агитации запрещается обращаться к иным физическим и юридическим лицам с предложениями об оказании материальной и финансовой помощи или услуг избирателям и организациям, расположенным на территории избирательного округа. Физическим и юридическим лицам запрещается осуществлять благотворительную деятельность от имени или в поддержку кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений.

Значение подкупа и благотворительности как средства оказания воздействия на волеизъявление избирателей актуально в период предвыборных кампаний. В такой период проявления благотворительности, нежели чем подкупа, имеют больше шансов быть пресеченными. Эффективность акций благотворительности заключается в широте их освещенности и широте охвата масс избирателей. Подкуп всегда скрыт, узко единовременен и имеет цель достичь оперативного приобретения голоса избирателя «на

сейчас». С позиции правомерности осуществления, преимущество на стороне благотворительности. Однако, при условии, что она осуществляется до начала предвыборной кампании и имеет автономное значение по отношению к ожидаемым выборам. Такие условия были соблюдены одним из кандидатов в депутаты Хабаровского законодательного собрания. Соблюдение этих условий не дало оснований признать коррупционную основу благотворительности.

Решением Хабаровского краевого суда регистрация Мальцева кандидатом в депутаты Законодательной Думы Хабаровского края по Кировскому избирательному округу была отменена по тем мотивам, что он незаконно во время проведения предвыборной агитации участвовал в благотворительных программах, что судом оценено как подкуп избирателей. При рассмотрении дела, суд установил, что в Кировском районе г. Хабаровска действует социальная программа для нуждающихся в помощи граждан «Хлеб и молоко». В этой программе своими средствами участвует помянутый кандидат. При рассмотрении дела было установлено, что долгосрочная социальная программа «Хлеб и молоко» реализуется в Кировском районе г. Хабаровска в течение 4 лет на основании договоров. Решением администрации Кировского района г. Хабаровска программа «Хлеб и молоко» включена в городскую программу по борьбе с бедностью. Реализацией этой программы занимается комитет социальной защиты населения администрации Кировского района. Имеющимися в деле договорами по условиям реализации программы подтверждено, что личные средства кандидата в депутаты аккумулируются на специальном расчетном счете и перечисляются в адрес комитета социальной защиты. До сведения избирателей Кировского района механизм реализации программы не доводился и воспринимается населением как государственная программа поддержки малообеспеченных граждан. В последней инстанции суд пришел к выводу, что опубликованный материал содержал отчет о проделанной работе депутата без каких либо призывов голосовать за него или против какого-либо кандидата¹.

Благотворительность не должна иметь границ, которые определялись бы ожидаемой предвыборной ситуацией. Между тем, бывает невозможно определить границы благотворительности по формальным признакам, когда она оказывается лицом, наделенным одним статусом, а результаты акций благотворительности работают на иной его статус, -- статус избираемого. В латентном виде это было отражено выше. Для явного отражения подмены статуса лица, руководящего акциями благотворительности, показательное дело по жалобе на бездействие Кировского облизбиркома.

¹ Определение судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 15 марта 2002 г. Дело № 58-ГО2-1 // Вестник Центризбиркома РФ №5. 2002.

Аутсайдер, - кандидат в губернаторы Кировской области, обратился в суд с просьбой признать незаконной регистрацию в качестве кандидата на должность губернатора области, действующего губернатора. Истец считал регистрацию незаконной, в связи с тем, что губернатор, в начальный период избирательной кампании в порядке подкупа избирателей оказывал благотворительную помощь за счет фонда губернатора, преподносил подарки и выделял денежные средства оказавшимся в тяжелом материальном положении гражданам и организациям.

Однако судом было установлено, что действующим губернатором не было допущено нарушений законодательства о выборах. Губернатор предвыборной агитацией не занимался, а решал производственные вопросы. Оказание материальной помощи конкретным гражданам и организациям осуществлялось на основании Закона Кировской области «Об областном внебюджетном фонде» за счет поступивших в него добровольных взносов и пожертвований граждан, предприятий, учреждений и организаций. Специального же благотворительного фонда у губернатора нет¹. Таким образом, сбор пожертвований осуществлялся и тратился губернатором исключительно в целях оказания помощи нуждающимся гражданам, но в период собственной предвыборной кампании.

Выходит, что при запрете благотворительности в период предвыборных кампаний, в реальности имеется возможность исключения признаков их противоправного и коррупционного содержания. Понимание этого, можно трактовать как отсутствие антикоррупционной защиты выборов.

Однако при внимании контролирующих и иных органов к благотворительной деятельности, целям ее реализации, можно исключить возможности коррупционного проявления филантропии. Для этого необходим непрерывный контроль за порядком формирования и расходования внебюджетных средств, за счет которых обеспечиваются благотворительные акции. Такой контроль целесообразно обеспечивать и силами представительных органов власти, члены которых не заинтересованы в преимуществе потенциальных соперников, которое достигается коррупционными возможностями благотворительности. Помимо этого, антикоррупционной защите выборов должны служить судебные меры реагирования на факты подкупа избирателей. В этой связи, ограниченным представляется реагирование мерами административной ответственности на коррупцию, осуществляемую представителями избираемых. Эти меры не определяют возможности лишения права избираться тех, ради кого подкупают избирателей.

Дефицит правовых мер борьбы с коррупционными проявлениями наличествует на фоне латентности этих проявлений и бесси-

¹ Определение судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 23 марта 2000 г. Дело № 10-ГОО-1.

стемной практики реагирования на них административными средствами. Содержание последних, чаще всего выражается в принудительном порицании за совершение коррупционных правонарушений (в том числе, имеющих и признаки уголовно-наказуемых деяний), и меньше всего, в их предупреждении при отсутствии правовой ответственности за них. При таком положении праввосстановительные меры имеют минимальный эффект, кроме того, они не всегда являются и результативными. В этой связи показательна практика правоприменения норм антимонопольного законодательства, обладающих антикоррупционным потенциалом (табл. 20).

Таблица 20

Показатели правоприменения антикоррупционных норм антимонопольного законодательства в России в 1998-2000 гг.¹

Позиции реагирования	Участие в предпринимательской деятельности должностных лиц органов гос. власти и управления - ст. 9.		
	1998 год	1999 год	2000 год
Рассмотрено заявлений	44	35	12
Устранено без возбуждения дела	40	9	9
Отказано в возбуждении дела	2	15	3
Возбуждено дел	29	21	11
Производство по делу прекращено	21	9	10
Выдано предписаний, направлено рекомендаций	7	11	1

Необходимо отметить, что устранение правонарушений с коррупционными признаками без возбуждения дела, прекращение их производства (в отношении более 50 % правонарушений) с последующим направлением рекомендаций и вынесением постановлений о недопустимости, не сочетается с установлением ответственности за их совершение гражданско-правового, дисциплинарного характера. Это способно усугублять привлекательность совершения коррупционных правонарушений. Нельзя исключать и того, что данные правонарушения вполне могут сопровождать криминальные деяния подкупа-продажности. Бесконтрольные распоряжения коррумпированных чиновников в экономической и административной сферах, оцениваются криминологами как крайне негативные факторы причинного комплекса современной преступности².

Такое положение расширяет основу развития организованности коррупции, смычки представителей власти с организованной преступностью. Тем более, что непоследовательность действующего законодательства не способствует обеспечению предупредительной деятельности в части установления коррупционных проявлений. Так, отличительный принцип представления налоговых деклараций об имущественном положении в отношении высших должностных

¹ Сводные статистические данные по территориальным управлениям Министерства РФ по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства без данных о работе центрального аппарата МАПП РФ.

² См.: *Сухарев А.Я., Алексеев А.И., Журавлев М.П.* Основы государственной политики борьбы с преступностью в России. М., 1997. С. 10.

лиц, отсутствие механизмов проверки и контролирования достоверности сведений о доходах государственных служащих¹, не могут сочетаться с задачами предупреждения коррупции, вызванной смычкой представителей власти и организованной преступности.

На протяжении 1998-2000 годов, динамика регистрируемых преступлений, совершенных должностными лицами в составе организованных преступных групп, преступных сообществ и постоянно-незначительного числа выявляемых коррупционеров, отражала латентность связи коррупции и организованной преступности (табл. 21).

Таблица 21

Сведения о преступлениях, совершенных должностными лицами с использованием своего служебного положения, в составе организованных групп и преступных сообществ (организаций) в России в 1998-2000 гг.

Количество зарегистрированных преступлений			Число выявленных лиц			Число лиц, привлеченных к уголовной ответственности		
1998 г.	1999 г.	2000 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.
635	861	1 405	271	225	269	220	212	250

Необходимо учитывать, что латентное содержание и механизм коррупционных преступлений, совершаемых в интересах организованных преступных формирований, является неотъемлемой чертой их функционирования. При оценке сущности коррупционного взаимодействия должностных лиц и представителей организованной преступности нельзя исключать наличия партнерских (добровольных) взаимоотношений между субъектами подкупа-продажности. Необходимо учитывать и вероятность единовременного использования служебных полномочий должностных лиц организованными преступными формированиями. В последнем случае разоблачение коррумпированных может происходить с подачи представителей организованной преступности и зависеть, в том числе, от того, насколько должностное лицо «ценно» для преступного формирования. При этом, должностное лицо не обязательно должно иметь статус государственного служащего.

Организованное содержание коррупции, ее взаимодействие с организованной преступностью все чаще проявляется с конца 1990-х — начала 2000-х годов в отношении интересов службы в коммерче-

¹ Указ Президента РФ № 484 от 15 мая 1997 года «О предоставлении лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и лицами замещающими государственные должности государственной службы и должности в органах местного самоуправления, сведений о доходах и имуществе», определяет обязанность предоставлять налоговые декларации высшим государственным чиновникам в Государственную налоговую службу Российской Федерации, а иным государственным чиновникам в органы Госналогслужбы по месту жительства. Организация проверки достоверности сведений при этом, возлагается на кадровую службу государственного органа в котором замещает государственную должность лицо, представившее сведения о своем имущественном положении. О криминологической необоснованности положений Указа см. подробн.: Долгова А.И. Определение коррупции и законодательство о борьбе с ней. // Коррупция и борьба с ней. М., 2000. С. 13-16.

ских и иных организациях. Темпы прироста организованных коррупционных преступлений в частной служебной сфере, могут свидетельствовать о расширении криминальной активности в отношении частной собственности. В такой ситуации подкуп должностного лица может выступать всего лишь элементом механизма отслеживания основных ресурсов предприятия, для дальнейшего их передела (табл. 22).

Таблица 22

Сведения о преступлениях коррупционного характера (против интересов службы в коммерческих и иных организациях), совершенных в составе организованных групп в России в 1999-2002 гг.

Зарегистрировано преступлений				Выявлено лиц, совершивших преступления			
1999	2000	2001	2002	1999	2000	2001	2002
Против интересов службы в коммерческих и иных организациях (гл. 23 УК РФ)							
9	81			4	21		
в том числе: Коммерческий подкуп - ст. 204							
5	76			1	19		

На фоне активной международной практики борьбы с любыми проявлениями коррупции, особенно в сфере коммерческой службы, отсутствие позитивных усилий отечественных правоохранительных органов в этой области, вызывает сомнение международного сообщества в наличии серьезных антикоррупционных намерений России. Между тем инициативы международных организаций по борьбе с коррупцией можно оценивать как достаточно лукавые.

Проблема коррупции является предметом внимания различных комиссий и комитетов международных организаций – Совета Европы, Европейского Союза, Организации экономического сотрудничества и развития, Международного Валютного Фонда, Всемирного банка и др. Наиболее активные инициативы по борьбе с коррупцией исходят от Организации Объединенных Наций, владеющей широкой информацией в отношении действий по борьбе с коррупцией предоставляемой государствами – членами. На основе анализа данной информации разрабатываются конкретные меры, настоятельно рекомендуемые государствам.

Инициативы международных коммерческих неправительственных организаций выделяющих денежные ресурсы на нужды по оказанию мер воздействия на коррупцию приветствуются и поощряются ООН. Их общие цели сформулированы в докладе Генерального секретаря ООН: « ... поставить вне закона, предупреждать и жестоко наказывать практику, подрывающую функционирование экономической системы, условия конкуренции на международных рынках и принципы равенства, открытости и отчетности»¹. Во исполнение резолюции Генеральной Ассамблеи 51/191 от 16 декабря 1996 г. осуществляется и декларация ООН о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих организациях.

¹ Доклад Генерального секретаря «Поощрение и поддержание правопорядка: борьба с коррупцией и взяточничеством». // E/CN. 15/1998/3, 23 March , С. 13.

Цель декларации – способствовать установлению уголовной ответственности за коррупцию и взяточничество в международных коммерческих организациях, в том числе с применением имеющих обязательную юридическую силу международных документов.

Влияние международных финансовых организаций отражается в некоторых документах ООН, касающихся вопросов понимания явления коррупции, ее причин, рекомендуемых мер борьбы.

Достаточно четко отмечается, что концептуально в основе проблемы лежит определенная форма злоупотребления властью, а в общем виде коррупция формулируется как злоупотребление государственной должностью для извлечения прямой или косвенной личной выгоды. Однако, данная формулировка далее «привязывается» следующим примером. «Косвенная личная выгода может проявляться в выгоде, которую человек получает нечестным образом для своей организации (например, *компании* (выделено мною – **А.В.**), политической партии или некоммерческой организации»¹. Указание на подкуп, как таковой, отсутствует.

Далее перечисляется ряд противозаконных действий, имеющих коррупционный характер. Примеры деяний представлены как препятствующие свободному от коррупции процессу роста и развития международных коммерческих организаций.

Взяточничество. Обеспокоенность тем, что государственные сотрудники во многих странах принимают незаконные выплаты или другие льготы, чтобы предоставить контракты или заказы на производство работ конкретным корпорациям, находит свое выражение в предложениях установить уголовную ответственность за прямое или косвенное предложение или фактическую дачу чего-нибудь ценного иностранному должностному лицу с целью помочь компании в ее международных операциях. Борьбу со взяточничеством такого рода предлагается вести применением антитрестовского законодательства и норм по борьбе с дискриминационной торговой практикой.

Злоупотребление властью и доверием. Пример данного противозаконного действия увязывается с процессом либерализации экономики, приватизацией государственных предприятий. Должностные лица занижают стоимость предприятия, с тем, чтобы продать его по низкой цене каким – либо частным лицам, затем стоимость предприятия растет, после чего должностные лица получают свои вознаграждения. В качестве меры борьбы предлагается применять законы о нечестной конкуренции.

Перечисленные коррупционные действия: мошенничество, покупка и обеспечение голосов избирателей, незаконные взносы на политические нужды, неправомерное использование государственных средств, коллизия интересов, другие незаконные выплаты

¹ Доклад Генерального секретаря «Поощрение и поддержание правопорядка и надлежащее управление: борьба с коррупцией». // E / CN. 15 / 1997 / 3, 5 March, C. 4.

представлены в той или иной степени, как затрагивающие интересы мировой экономики и торговли¹.

При анализе причин коррупции, отмечается, что каждая социально-политическая и экономическая система порождает свою собственную разновидность коррупции, являющейся проблемой систем и институтов, чем проблемой отдельных людей. В Межамериканской конвенции о борьбе с коррупцией (Е/1996/99), принятой Организацией Американских Государств 29 марта 1996 года коррупция трактуется как не личностная проблема, а институциональная.

Предлагая нейтрализовать институты, порождающие коррупцию, инициаторы данного подхода вместе с тем не обсуждают вопрос о том, что научно обоснованная система борьбы с коррупцией может рассчитывать на успех только в случае, когда обеспечивается положительное изменение систем, институтов общества и государства, порождающих коррупцию, с одновременным позитивным изменением личности преступника, при обеспечении благоприятных условий взаимодействия среды и личности. В то же время социальная ценность данного подхода заключается в реализации антикриминогенного потенциала общества, государства, их институтов направленных на нейтрализацию, устранение неблагоприятных условий порождающих коррупционную преступность. Решающая роль в организации такой деятельности должна принадлежать национальным субъектам, ориентированным решать задачи борьбы с коррупцией с наименьшими издержками для своего государства, с сохранением его экономического, политического, социального и культурного потенциалов.

Выделяемые в документах ООН взаимосвязанные категории структурных корней коррупции, представлены как наносящие ущерб социально-экономическим структурам государств и совершенно обоснованно оцениваемые как подлежащие ликвидации. При этом вопрос об устранении так называемых «корней» коррупции предлагается решать практически без учета того, в какой мере при этом может обеспечиваться сохранение или, наоборот, утрата экономической самостоятельности отдельных государств. А некоторые положения создают впечатление, что они как раз подчинены идее такой утраты.

Структурные корни коррупции видятся во-первых, в существовании монопольных или олигопольных ситуациях, в которых одна компания или их группа контролирует конкретный рынок (например в области оборонных проектов), или насаждается преференциальный режим в отношении национальных, а не иностранных компаний. Во-вторых, отмечается, что весьма обширные дискреционные полномочия в руках отдельных лиц или организаций создают возможности для злоупотребления властью. Возникновение

¹ См.: Доклад Генерального секретаря «Поощрение и поддержание правопорядка и надлежащее управление: борьба с коррупцией». // E/CN. 15/1997/3, 5 March 1997, С. 5-8.

подобных ситуаций снова демонстрируется на примере оборонной промышленности. В-третьих, отсутствие прозрачности ограничивает возможность контроля над теми, кто обладает властными полномочиями, либо *обладает редкими и специализированными знаниями и навыками* (подчеркнуто мною – А.В.). Далее, лукаво отмечается, что в таких ситуациях возможны правила, регулирующие деятельность сельскохозяйственного субсидирования, кредитные гарантии и т.п. Указание на оборонную промышленность отсутствует. В-четвертых, выдвигается концепция асимметрий («несоответствия или нестыковки») различных уровней: экономического, политического, культурного, правового. Асимметрии политического и экономического уровней связываются преимущественно с утечкой капитала, с незаконным провозом иностранцев в страны, «где будущее представляется не столь мрачным». Отмечается, что коррупция, сопряженная с вывозом капитала за границу, подрывает экономическое развитие страны. Это проявляется в плохих дорогах, низком уровне образования. Неправильное распределение средств, сказывается на росте недоверия населения. Кроме того, коррупция, связанная с ежегодным оборотом крупных объемов средств, отражается и на международной финансовой системе. В итоге всего этого приток иностранной помощи прекращается, принципы экономической конкуренции перестают действовать¹. Другим аспектам последствий коррупции не уделяется должного внимания.

Представляется, что общие положения борьбы с коррупцией в каждом государстве, должны быть направлены на защиту прав и свобод граждан, обеспечение национальной безопасности и эффективной деятельности управления государством. Именно эти принципиальные позиции связаны и с укреплением доверия населения к государству и его структурам.

Таким образом, наряду с позитивными рекомендациями направленными на борьбу с коррупцией, как частью транснациональной преступности, в инициативах международных финансовых структур находят свое выражение и вполне естественные для них своекорыстные цели. Они направлены на обеспечение: функционирования принципа свободной конкуренции (при неравных возможностях рыночной и переходной экономики); роста кредитного долга отдельных государств международным финансовым организациям; создания благоприятных условий для вмешательства во внутренние дела государства.

Весьма небезопасны для социально-экономической структуры отдельных государств последствия принятия некоторых рекомендуемых ООН мер, продиктованных интересами международных финансово-экономических организаций. Это и изменение национального законодательства способствующего большей прозрачности коммерческих операций, и создание специализированных орга-

¹ См.: Доклад Генерального секретаря «Поощрение и поддержание правопорядка и надлежащее управление: борьба с коррупцией». // E / CN. 15 / 1997 / 3, 5 March, С. 8-10.

нов надзора с участием международных экспертов и консультантов, обеспечение возможностей конкурентам или частным лицам (жертвам коррупции) возбуждать иски о возмещении ущерба как в своих странах, так и за рубежом. Изложенное имеет место наряду с вполне оправданным предупреждением ООН, что международные инициативы, подходы могут затрагивать деликатные проблемы суверенитета и уважения традиций различных стран, а потому законодательные и нормативные положения должны разрабатываться с учетом национальных интересов.

К сожалению, указанные рекомендации оказываются резонными лишь в учете ставших в современности привычных подходов к борьбе с уголовно-правовыми проявлениями коррупции образующими вид преступности. Для того, чтобы отразить этот подход, необходимо представить коррупционные проявления, образующие вид преступности, с помощью системы отдельных преступлений. Такой путь, к тому же, наиболее продуктивен для выдвижения оценок современному состоянию и особенностям коррупционной преступности в России.

С криминологических позиций корректным примером для рассмотрения коррупционного состава является анализ статей 290 УК РФ «Получение взятки» и 291 «Дача взятки». Даче учитывая несовершенство уголовной статистики, анализ показателей преступлений, предусмотренных указанными статьями УК РФ, выводит на отражение качественно-негативного состояния коррупционной преступности и борьбы с ней в современной России.

В 2001-2002 годах отмечалась значительная разница между зарегистрированным числом преступлений «Дача взятки» и «Получение взятки». Фактически, на каждое зарегистрированное преступление «Дача взятки» в 2002 году приходилось, едва ли не два преступления «Получение взятки». Показатели преступлений взяточничества по числу выявленных лиц, совершивших эти преступления, крайне противоположны. В 2002 году уже на каждого выявленного взяткополучателя приходилось почти два взяткодателя. При этом, в два с половиной раза больше освобождалось от уголовной ответственности взяткодателей нежели взяткополучателей (табл. 23). В 2002 году было освобождено 393 взяткополучателя, и 908 взяткодателей. Фактически, каждый четвертый из числа выявленных взяткополучателей в 2002 году был освобожден от уголовной ответственности.

Таблица 23

Динамика числа зарегистрированных преступлений взяточничества и выявленных лиц, их совершивших в России в 2001-2002 годах

Зарегистрировано преступлений		Выявлено лиц, совершивших преступление	
2001 год	2002 год	2001 год	2002 год
Получение взятки – ст. 290 УК РФ			
4 797	4 553	1 674	1 664
Дача взятки – ст. 291 УК РФ			
3 112	2 758	2 022	2 132

Противоречивость статистических показателей двух взаимосвязанных преступлений - дачи и получения взятки, может иметь несколько объяснений. Прежде всего, превалирование зарегистрированных преступлений взяткополучателей над преступлениями взяткодателей определяется предоставляемой взяткодателю упоминаемым выше примечанием к статье 291 УК РФ возможностью изобличения инициативного взяткополучателя. Что касается незначительного числа выявляемых взяткополучателей, то здесь имеется большая вероятность проявления схемы «выявлен за совершение взяткополучательства, освобожден от ответственности путем дачи взятки лицу, ведущему расследование». Такая схема подчеркивает проблему коррупционной подверженности и пораженности правоохранительных органов, для отдельных представителей которых, значение борьбы с коррупцией, определяется возможностью обратить в свою выгоду результаты коррупции. Результаты же борьбы с коррупцией становятся отражаемы лишь в позиции снижения числа привлекаемых к уголовной ответственности коррупционеров.

В этой связи обращает на себя внимание подверженность коррупции досудебных стадий производства уголовных дел по коррупционным преступлениям. Отражением такой подверженности могут являться данные о направлении уголовных дел в суды. Из 4 422 преступлений взяточничества, совершенных представителями органов исполнительной власти, уголовные дела о которых закончены расследованием в 2001 году, в суды направлено только 3 720; в 2002 году из 4 054 уголовных дел направлено 3 157.

Современные коррупционные проявления в России различны, но не одинаковы по широкому кругу носителей, которые с уголовно-правовых позиций могут и не могут быть привлечены к ответственности за совершенные деяния. Мнимая и реальная невозможность привлечения к уголовной ответственности за коррупцию представителей сфер призванных обеспечивать предупреждение подкупа-продажности и борьбу с ними, порождает недоверчивые и враждебные этим сферам социальные отношения. Иначе сказать, на состоянии борьбы с коррупцией сказывается негативное значение уголовно-процессуальных иммунитетов, в отмеченной сфере.

Уголовно-правовой иммунитет (неприкосновенность) лиц, занятых правоохранительной и судебной деятельностью, по замыслу уголовно-процессуального законодательства призван обеспечить им статус, необходимый для бестрепетного осуществления защиты интересов общества и государства. Согласно установлению ч. 1 ст. 447 Уголовно-процессуального кодекса РФ такой статус распространяется на судей федерального суда общей юрисдикции или федерального арбитражного суда, мировых судей и судей конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, присяжных или арбитражных заседателей в период осуществления ими правосудия; прокуроров; следователей; адвокатов.

Функции перечисленных лиц, занятых досудебным и судебным производством уголовных дел, в совокупности охватывают все стадии уголовного процесса от вынесения постановления о возбуждении уголовного дела до вступления приговора в законную силу и обращения его к исполнению. Из характера решаемых задач на этих стадиях вытекает необходимость гарантий лицам, их осуществляющим, по ограждению от попыток оказывать на них давление путем привлечения или угрозы привлечения к уголовной ответственности. Вместе с тем, неприкосновенность не может рассматриваться как личная привилегия, освобождающая от ответственности за совершаемые уголовные правонарушения.

Де-факто и де-юре, неприкосновенные имеют возможность оставаться таковыми, и после вынесения обоснованных предположений об их причастности к коррупции. Следует учитывать сложности сбора доказательств совершения преступления лицами, обладающими уголовно-правовым иммунитетом. Так, особо регламентированная в ст. 448 УПК РФ процедура возбуждения уголовного дела в отношении неприкосновенных усложняется тем, что применение этой нормы сопряжено с учетом положений федерального законодательства, определяющих их правовые гарантии при осуществлении ими своих полномочий. Иначе сказать, подозреваемый из числа неприкосновенных наделен законом рядом прав, которые корреспондируют обязанности стороне обвинения в части представления обоснованных предположений о причастности к содеянному лица, обладающего статусом неприкосновенности. Так, результаты проверки сообщений о факте преступления, совершенно неприкосновенным, будут отвергнуты судом при рассмотрении вопроса о даче согласия прокурору на возбуждение уголовного дела в случае, если такие результаты получены с нарушением статусных прав неприкосновенного. Однако даже если получено согласие суда на возбуждение уголовного дела, необходимо еще и коллегиальное согласие органа, в котором работают или даже работали¹ неприкосновенные. Очень часто без удовлетворения остаются запросы Генеральной прокуратуры РФ о даче согласия на привлечение лиц, обладающих уголовно-правовым иммунитетом, к уголовной ответственности за совершение коррупционных преступлений.

Важно учитывать, что наличие уголовно-правового иммунитета обеспечивает защиту от уголовного преследования не только подозреваемым в совершении преступления лицам, обладающим таким статусом. На практике возникают проблемы возможностей привлечения кого-либо из неприкосновенных в качестве обвиняемых по делу, возбужденному в отношении другого лица, не наделенного

¹ Статус неприкосновенности распространяется на подозреваемых в совершении преступления судей – в случае освобождения от занимаемой должности и при уходе из судебных органов к моменту возбуждения в отношении их уголовного дела, совершенного в период пребывания в должности. (См. Постановление Президиума Верховного Суда России от 30 декабря 1992 г. по делу Г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1993. №4. С. 10-11.

статусом неприкосновенности. Особенно остро эта проблема может стоять при расследовании преступлений, совершенных в составе организованных преступных групп и преступных сообществ. Определенным отражением части указанной проблемы являются данные о том, что в России в 2001 году ни одного, а в 2002 году трое судей выявлены за совершение преступлений с использованием своего служебного положения в составе организованных групп. Эти данные можно интерпретировать не только как свидетельство сращивания судебной власти с криминалом, но более, в виде свидетельства возможного механизма ухода от уголовной ответственности всех лиц, прикосновенных к преступлениям судей.

Помимо этого, имеется высокая вероятность подверженности коррупции процессов судопроизводства по уголовным делам о коррупционных преступлениях. Учитывая это, представляется целесообразным адресовать подсудность уголовных дел по коррупционным преступлениям суду присяжных.

Важно учитывать, что коррупционные преступления имеют динамические свойства которые заключаются в возможности подвергать своей опасностью любые стадии своего существования (не исключая досудебных и судебных разбирательств по самим коррупционным преступлениям). Борьба с проявлением таких свойств должна приобрести первостепенное значение в современной России. Несомненно, разрешение уголовно-процессуальных проблем представляется необходимым для оптимизации возможностей достижения подверженности коррупции имеющимися уголовно-правовыми мерами.

Учитывая постоянное расширение и самодвижение коррупционных проявлений, их трансформацию в состояние приемлемых, невозможно говорить вообще о какой-либо достаточности предпринимаемых мер борьбы с ними. Борьба должна осуществляться непрерывно в фокусе упущенного и настоящего развития коррупции. Средства приближения борьбы к такому состоянию могут быть даны в комплексном и целевом законе. На протяжении последнего десятилетия (1993-2003 годов) движения одобряемых парламентом проектов Закона о борьбе с коррупцией не воспринимались в качестве необходимых. Приложено много усилий специалистов в сфере борьбы с преступностью на постоянные редакции законопроекта, вызванные учетом объективных изменений коррупции и субъективными пожеланиями оппонентов законопроекта.

Как следствие, стихийной остается борьба с коррупцией, складывающаяся на практическом уровне не обеспеченном принципами общей организации борьбы (определением стратегии, информационно-аналитической деятельностью, координацией, законодательным обеспечением). Отсутствие принципов общей организации борьбы сводит любые предпринимаемые меры предупреждения коррупции, карательной деятельности по борьбе с ней к утрате их возможной системности. Такая позиция способна оптимально учи-

тивать закономерности проявлений коррупции, процессы их детерминации и причинности, определять системность борьбы с ними.

В основе перспектив развития криминологически важных аспектов борьбы с коррупцией значение имеет учет положительного отечественного опыта системного подхода к борьбе с ней. Ссылка на аргумент исторической отдаленности исследованного, вряд ли может быть признана состоятельной. Образно говоря, для пассажира опоздавшего на поезд принципиально выяснение возможностей отъезда, а затем только, отказа от него. Несмотря на запоздание, возможности научной проработки системной борьбы с коррупцией в современной не исчерпаны для применения. По крайней мере, до тех пор, пока продолжают постоянно оцениваться изменения коррупции и разрабатываться меры борьбы с ней.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Включенные в книгу аналитические таблицы со статистическими данными о коррупции в России

РОССИЙСКАЯ КРИМИНОЛОГИЧЕСКАЯ АССОЦИАЦИЯ
реализует литературу по актуальным
проблемам борьбы с преступностью:

Долгова А.И. Преступность, ее организованность и криминальное общество. М., 2003.

Пинкевич Т.В. Криминологические и уголовно-правовые основы борьбы с экономической преступностью.

Преступность в России и борьба с ней: региональный аспект. М., 2003

Проблемы преступности: традиционные и нетрадиционные подходы. М., 2003

Организованный терроризм и организованная преступность. М., 2002.

Проблемы правовой и криминологической культуры борьбы с преступностью. М., 2002.

Реагирование на преступность: концепции, закон, практика. М., 2002

Организованная преступность, миграция, политика. М., 2002.

Закономерности преступности, стратегия борьбы и закон. М., 2001.

Организованная преступность - 4. М., 1998;

Организованная преступность - 2. М., 1993;

Преступность, статистика, закон. М., 1997.

Обращаться по адресу: 123022 Москва, 2-я Звенигородская, д. 15.

Тел. (095) 256-61-21. Факс (095) 256-54-63.

E-mail: ca-05@yandex.ru

Астанин Виктор Викторович
Борьба с коррупцией в России XVI-XX веков:
развитие системного подхода

Редактор: Рыбкин В.М.

Лицензия — серия ИД № 00624 от 22 декабря 1999 г. (код 222).

Сдано в набор 1 августа 2003 г. Подписано в печать 15 сентября 2003 г. Формат 60х90 1/16. Объем 5,75 печ. л. Тираж 500 экз. Отпечатано в 12 Центральной типографии МО РФ. 121019, Москва, Староваганьковский пер., дом 17.