



ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В РОССИИ

Мария Николаевна Дадюкова¹, Владислав Владимирович Фролов²

¹⁻² Санкт-Петербургская академия Следственного комитета Российской Федерации, Санкт-Петербург, Россия

¹ dadam.2017@mail.ru

² vvf.1970@yandex.ru

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы, связанные со становлением и развитием антикоррупционного законодательства со времен Киевской Руси по настоящее время, анализируются причины появления коррупции, результаты борьбы с этим явлением и меры ответственности за совершение деяний. Автором выделены четыре этапа развития антикоррупционного законодательства.

Ключевые слова: коррупция, противодействие коррупции, антикоррупционное законодательство, развитие антикоррупционной политики

Для цитирования: Дадюкова М.Н., Фролов В.В. Исторический опыт правового регулирования противодействия коррупции в России // Вестник Санкт-Петербургского военного института войск национальной гвардии. 2022. № 4 (21). С. 11–15. URL: <https://vestnik-spvi.ru/2022/12/002.pdf>. EDN: WPCEEA.

CRIMINAL LAW SCIENCES

Original article

HISTORICAL EXPERIENCE OF LEGAL REGULATION OF ANTI-CORRUPTION IN RUSSIA

Maria N. Dadyukova¹, Vladislav V. Frolov²

¹⁻² Saint Petersburg Academy of the Investigative Committee of the Russian Federation, Saint-Petersburg, Russia

¹ dadam.2017@mail.ru

² vvf.1970@yandex.ru

Abstract. The article discusses issues related to the formation and development of anti-corruption legislation from the time of Kievan Rus to the present, analyzes the causes of corruption, the results of the fight against this phenomenon and measures of responsibility for the commission of acts. The author identifies four stages of the development of anti-corruption legislation.

Keywords: corruption, anti-corruption, anti-corruption legislation, development of anti-corruption policy

For citation: Dadyukova M.N., Frolov V.V. Historical experience of legal regulation of anti-corruption in Russia / Vestnik Sankt-Peterburgskogo voennogo instituta vojsk nacional'noj gvardii. 2022;4(21): 11–15. (In Russ.). Available from: <https://vestnik-spvi.ru/2022/12/002.pdf>. EDN: WPCEEA.

© Дадюкова М.Н., Фролов В.В., 2022

Введение

Проблема коррупции является одной из главных проблем на всем периоде становления российского государства. Она приостанавливает темпы развития страны и подталкивает веру не только к отдельным долж-

ностным лицам, но и в целом к государству.

Основные положения

Явление коррупции берет свое начало с Киевской Руси IX–X вв., связанное с легитимностью поборов с населения. Представители центра — наместники и волостели, насе-

лением обеспечивались по нормам, которые были установлены главой государства. Данный процесс назывался институтом или системой «кормления», просуществовавший до середины XVI в. и сыгравший очень негативную роль в развитии госаппарата.

Закрепленный в сознании населения легитимный чиновничий беспредел породил уверенность, что мздоимство – это естественное явление между властью и обществом, а потому, какая-либо борьба с ним, изменение отношения к нему либо введение мер ответственности за его негативное влияние на общество, не проводились. Однако, понимая его негативное влияние на государственное строительство, власть долгое время не имела четкого представления о мерах борьбы с ним, полагая, что корни мздоимства тесно переплетены с культурой народа. По мнению историков, именно этим обстоятельством объясняется отсутствие государственной антикоррупционной политики [1].

Одним из первых документов с конкретно сформулированной антикоррупционной позицией власти в отношении коррупции как нормы, запрещающей получать и давать взятки, определяющей посредничество при взяточничестве, злоупотребление, превышение полномочий является Судебник Ивана Васильевича 1497 г., которым были введены серьезные наказания за эти деяния.

Следующим этапом в развитии антикоррупционного законодательства является значительное расширение круга лиц, несущих ответственность за взятки. Так, в Соборном уложении Алексея Михайловича 1649 года к коррупционным преступлениям стали относиться неисполнение обязанностей по осуществлению правосудия, самовольное повышение размеров штрафов, подлоги, волокита, злоупотребление служебными полномочиями. Антикоррупционная политика в этот период характеризуется в более определенных и конкретно принятых мерах в борьбе с этим явлением.

Период власти Петра Великого является качественно иным этапом в истории. В частности, в различных нормативно-правовых актах того времени встречаются аспекты антикоррупционной направленности, снивелирован сословный принцип наказания. За взятки, вымогательство, сокрытие краденного, присвоение и растраты, подлог Воинским артикулом 1715 года предусмотрена смертная казнь. Генеральный регламент коллегий Указы 1714 г., 1724 г. и иные акты петровского периода закрепили лихоимство видом коррупционного преступления. Несмотря на введенные реформами Петра I

усиленные санкции за коррупционные преступления, измененный порядок прохождения государственной службы, создание прокуратуры, они не принесли положительного эффекта. В этот период усилилось казнокрадство, а взятки так и продолжали давать и брать.

Дальнейшее развитие антикоррупционного законодательства было определено как продолжение направлений борьбы в соответствии с петровским курсом. Отмечается расширение состава коррупционных преступлений, которые стали распространяться не только на злоупотребление служебным положением, но и на неисполнение должностных обязанностей, введен сословный характер санкций, характеристики халатности, правовой регламентации работы должностных лиц и в целом происходит ужесточение наказаний за нарушения.

Однако по причинам особенностей менталитета и укорененности в сознании населения стереотипа «кормлений», стоит отметить тщетность попыток государства по борьбе с коррупцией, поэтому Екатериной I был сделан небольшой отход от петровской линии. Она вновь узаконила «кормление» в целях установления равновесия между государственной политикой и менталитетом населения, но, забегаая вперед, следует пояснить, что последующие правители все же вернули петровские традиции антикоррупционной политики.

Самой важной вехой в XIX веке является упорядочение законодательства. Беспрецедентным по своему масштабу, объему и глубине документом, в котором кодифицированы законы, не имеющий аналогов в мировой практике являлся Свод законов Российской империи.

Членами Особого комитета по рассмотрению вопросов о коррупции и лихоимстве, созданного Николаем I, названы основные причины взяточничества и лихоимства: низкий уровень правосознания, материального обеспечения чиновников и несовершенство законов, в связи с чем им были рекомендованы систематизация и обновление законодательства, повышение жалования государственным служащим, совершенствование контроля за деятельностью госаппарата, учтенные в процессе формирования Свода законов Российской Империи, согласно которого правонарушителя лихачества, незаконные поборы, наказывались лишением всех прав, ссылкой или тюрьмой. Но главным документом по систематизации антикоррупционных законов все же является Уложение 1845 г., имевшим разделы по правонарушениям, проступкам на государственной службе и коррупцион-

ным преступлениям.

Прогрессивным развитием антикоррупционного закона того времени считают:

- введение ответственности должностного лица за получение взятки, подарков (мздоимство) через родных и близких;
- введение ответственности за предоставление третьим лицам незаконной прибыли или иных преимуществ при отсутствии или недоказанности взятки либо получения подарка;
- ответственность не только за окончательное принятие взятки, но и за согласие или иным образом выраженное волеизъявление принять ее;
- ответственность для взяткодателей и соучастников во взяточничестве и получении подарков;
- уголовная ответственность руководителей за умышленное попустительство («из корыстных и иных личных видов») служебным проступкам и преступлениям подчиненных.

Таким образом, итогом указанного этапа является четкое формулирование составов коррупционных преступлений (их виды), субъектов коррупционных отношений, в которых особое место стало занимать «должностное лицо».

Во времена правления Александра II была внедрена система публикации имущественного положения чиновников империи, которая представляла собой издание одного раза в год специальных книг, которые были доступны и для населения. В этих книгах публиковались сведения о службе конкретного должностного лица, размер жалования и имущество (личное, наследуемое, приобретенное и имущество супруги), информация о наградах, поощрениях и взысканиях. Эти сведения позволяли любому человеку сравнить реальное материальное положение чиновника с декларируемым [2].

Советская власть всегда уделяла большое значение вопросам по борьбе с коррупцией, и в первом антикоррупционном нормативно-правовом акте — Декрете СНК РСФСР от 05 мая 1918 г. большое внимание было уделено законодательному определению субъектов взятки. К таковым относились должностные лица Правительства, члены фабрично-заводских комитетов, правлений кооперативов и профсоюзов, служащие учреждений и организаций, виновные в даче взятки, подстрекатели, пособники. Отягчающим обстоятельством при этом, вкупе с нарушением ими своих обязанностей и вымогательством взятки, являлись их особые полномочия.

Дальнейшее развитие антикоррупционного законодательства получило 16 августа

1921 года с введением Декрета СНК РСФСР «О борьбе с взяточничеством», определяющий посредничество как самостоятельный состав преступления.

В принятом Уголовном кодексе РСФСР 1922 года появилась отдельная глава, посвященная должностным преступлениям, к которым стали относиться корыстное злоупотребление властью, незаконное задержание или привод, присвоение должностным лицом денег или иных ценностей, находящихся в его ведении в силу служебного положения, получение взятки лицом, состоящим на государственной союзной или общественной службе, постановление судьями неправосудного приговора. Кодексом было введено нововведение: взяткодатель и взяткополучатель освобождаются от ответственности при условии их содействия следствию.

Уголовным кодексом РСФСР 1960 года были введены санкции за злоупотребление служебным положением из корыстных или иных побуждений в целях незаконного получения преимуществ, включающих планируемое, предполагаемое или требуемое получение материальных ценностей, услуг или льгот, в результате использования официального статуса, а равно посредничество или подстрекательство к названным действиям лица, не являющегося должностным. В нем же были выделены две группы антикоррупционных преступлений: преступления, посягающие на деятельность государственного и общественного аппарата управления, заключающиеся в злоупотреблении должностным лицом служебным положением и преступления, совершенные должностными лицами и иными служащими государственного аппарата с использованием своих служебных прав и полномочий, связанные с другим непосредственным объектом посягательства (контрабанда, хищение путем присвоения или растраты или злоупотребления служебным положением, совершение незаконных сделок с валютными ценностями государственными должностными лицами) [3].

Примечательно, что во времена исторических сдвигов, связанных с формированием новых общественных отношений, трансформацией общественно-политической, правовой систем, вопросы антикоррупционной политики становились все более актуальными.

В постсоветской России основа антикоррупционной политики — Указ Президента Российской Федерации от 4 апреля 1992 г. № 361 «О борьбе с коррупцией в сфере государственной службы», согласно которому опасность коррупции в органах власти и

управления представляется как мешающая проведению экономических реформ и дискредитирующая деятельность госаппарата. Указом ограничивается совместительство госслужащих, занятие предпринимательской деятельностью и др. Но, в свою очередь, отметим, что Указ есть лишь попытка предупреждения коррупционных правонарушений, который не был обеспечен механизмом исполнения по причине отсутствия мер по раскрытию данного вида преступлений.

31 июля 1995 года был принят Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации», содержащий большой пласт норм по предупреждению коррупции в госаппарате. При этом эти меры не распространялись ни на высшие должностные лица государства, ни на их семьи, что, естественно, не давало возможности контроля за декларированием средств госслужащих. Этот пробел был устранен с принятием 14 мая 1997 г. Указа Президента Российской Федерации № 484 «О предоставлении лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и лицами, занимающими государственные должности государственной службы и должности в органах местного самоуправления, сведений о доходах и имуществе», вменяющий в обязанность предоставление деклараций [4].

После принятия Конституции Российской Федерации в 1997 году, определенное значение в борьбе с коррупцией имели Уголовный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О противодействии коррупции». Необходимо отметить, что понимание коррупции как группы уголовно-правовых составов в рамках Уголовного кодекса Российской Федерации не отражает всего спектра данного социально-правового явления, а также не способствует решению задач оптимального правового регулирования и профилактики.

Таким образом, рассмотренные этапы развития российского антикоррупционного законодательства характеризуются четырьмя основными [5]:

Первый этап (от Киевской Руси до централизованного Московского царства) связан с формированием негативной оценки отношения к коррупции и установлением организационной зависимости от государства (принятие решений с использованием ценностей морали, традиций, обычаев и иных нормативных предписаний, схожих с правовыми).

Для второго этапа (от централизованного Московского царства до образования Российской Империи) характерно значитель-

ное расширение круга лиц, несущих ответственность за взятки, в антикоррупционную политику внедряются более определенные меры борьбы с этим явлением. Завершение этого этапа является началом нивелирования сословного принципа в антикоррупционном законодательстве в эпоху Петра I.

Третий этап (от образования Российской Империи до 90-ых годов прошлого века) характеризуется становлением правовых институтов и пресечением распространения коррупции, в котором происходит правовое определение субъектов и объектов, развитие терминологического аппарата и др. Отмечается преемственность антикоррупционного законодательства России с ее имперским законодательством и советским социализмом.

На четвертом этапе (от 90-ых годов прошлого века и продолжающийся по настоящее время) большую роль стал играть глобально-правовой фактор в качестве мирового правового порядка. Внутренний антикоррупционный порядок в Российской Федерации строится как часть глобального с использованием значительной части конвенций, к которым присоединена наша страна и входящим в правовую систему согласно Конституции Российской Федерации. Очевидно, что разработка и внедрение нового антикоррупционного закона должны содержать в себе принципы антикоррупционной политики и иметь не только функцию законодательного акта, но и являться ориентиром для включения Российской Федерации в международный антикоррупционный правовой процесс.

Заключение

В заключение хотелось бы отметить факт того, что, несмотря на сложную борьбу с коррупцией на всем протяжении становления государства российского, все же у Российской Федерации имеются возможности и методы для избавления и минимизации последствий от этого явления. Для этих целей необходимо объединить все меры борьбы с этим явлением, кардинально ужесточить законодательство вплоть до снятия моратория на смертную казнь, использовать международный опыт противостояния коррупции с принятием законов, препятствующие расцвету антикоррупционных преступлений. «Неприятие к нарушению закона должно воспитываться со школьной скамьи — и в школах, и в высших учебных заведениях, и в средних учебных заведениях, и, конечно, на работе и в семье. Нужно всегда об этом помнить»¹.

¹ Владимир Путин призвал не останавливаться в борьбе с коррупцией // Российская газета. 2016. 26 января.

Список источников

1. Традиция «кормления» как отправная точка возникновения коррупции в России – правовые основы противодействия коррупции URL: https://studme.org/330031/pravo/traditsiya_kormleniya_otpravnyaya_tochka_vozniknoveniya_korrupsii_rossii (дата обращения: 02.04.2022).
2. Коррупция в России: история, состояние, причины, меры борьбы. URL: http://www.sinelschikov.info/files/documents/book/corruption_russia_2018.pdf (дата обращения: 05.04.2022).
3. История противодействия коррупции в России. URL: <https://екатеринбург.рф/официально/проверяющим/антикоррупция/просвещение/история> (дата обращения: 04.04.2022).
4. Эволюция законодательного обеспечения противодействия коррупции в России – Правовые основы антикоррупционной политики России. История и современность. URL: <https://studref.com/559194/pravo-evolyutsiya-zakonodatelnogo-obespecheniya-protivodeystviya-korrupsii-rossii> (дата обращения: 05.04.2022).
5. Основные этапы развития российского законодательства в сфере противодействия коррупции. URL: // <https://cyberleninka.ru/article/n/osnovnye-etapy-razvitiya-rossiyskogo-zakonodatelstva-v-sfere-protivodeystviya-ko> (дата обращения: 06.04.2022).

References

1. Traditsiya «kormleniya» kak otpravnyaya tochka vozniknoveniya korrupcii v Rossii – pravovye osnovy protivodejstviya korrupcii. Available from: https://studme.org/330031/pravo/traditsiya_kormleniya_otpravnyaya_tochka_vozniknoveniya_korrupsii_rossii [Accessed 2nd April 2022]. (In Russ).
2. Korrupsiya v Rossii: istoriya, sostoyanie, prichiny, mery bor'by. Available from: http://www.sinelschikov.info/files/documents/book/corruption_russia_2018.pdf [Accessed 5th April 2022]. (In Russ).
3. Istoriya protivodejstviya korrupcii v Rossii. Available from: <https://ekaterinburg.rf/oficial'no/proveryayushchim/antikorrupciya/prosveshchenie/istoriya> [Accessed 4th April 2022]. (In Russ).
4. Evolyuciya zakonodatelnogo obespecheniya protivodejstviya korrupcii v Rossii – Pravovye osnovy antikorrupcionnoj politiki Rossii. Istoriya i sovremennost'. Available from: <https://studref.com/559194/pravo-evolyutsiya-zakonodatelnogo-obespecheniya-protivodeystviya-korrupsii-rossii> [Accessed 5th April 2022]. (In Russ).
5. Osnovnye etapy razvitiya rossijskogo zakonodatel'stva v sfere protivodejstviya korrupcii. Available from: // <https://cyberleninka.ru/article/n/osnovnye-etapy-razvitiya-rossiyskogo-zakonodatelstva-v-sfere-protivodeystviya-ko> [Accessed 6th April 2022]. (In Russ).

Информация об авторах (авторе)

В. В. Фролов – кандидат юридических наук, доцент

Вклад авторов: все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации.

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Статья поступила в редакцию 08.11.2022; одобрена после рецензирования 18.11.2022; принята к публикации 22.12.2022.

Information about the author (authors)

V. V. Frolov – Candidate of Sciences (Law), Docent

Contribution of the authors: the authors contributed equally to this article. The authors declare no conflicts of interests.

The article was submitted 08.11.2022; approved after reviewing 18.11.2022; accepted for publication 22.12.2022