

УДК 340

***ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ.***

Магомедова Е.А.

к.ю.н., доцент.

*Калужский государственный университет им. К.Э. Циолковского, доцент
кафедры юриспруденции*

Калуга, Россия

Денисов И.М.

Студент

*Калужский государственный университет им. К.Э. Циолковского,
Калуга, Россия*

Лещинский М.И.

Студент

*Калужский государственный университет им. К.Э. Циолковского,
Калуга, Россия*

Аннотация: Данная статья посвящена исследованию вопросов становления и развития государственной антикоррупционной политики в России. С учетом принципов системности и историзма как элементов методологии научного исследования авторы обращаются к возникновению коррупции как негативного социального явления и характеризуют различные этапы становления антикоррупционной политики в формате российской государственности. Определенное внимание уделено советскому периоду государственно-правового развития в контексте осуществления государственной антикоррупционной политики. Делается вывод о глубокой взаимосвязи

инструментария, используемого в рамках осуществления данного вида государственной политики, и её результативности и эффективности.

Ключевые слова: антикоррупционная политика, коррупция, государство, администрация, управление, взяточничество, правовые меры, вознаграждение.

***THE HISTORY OF THE FORMATION AND DEVELOPMENT OF THE STATE
ANTI-CORRUPTION POLICY IN RUSSIA***

Magomedova E. A.

Candidate of Law, Associate Professor.

*Kaluga State University named after K. E. Tsiolkovsky, Associate Professor of the
Department of Jurisprudence*

Kaluga, Russia

Denisov I. M.

Student

Kaluga State University named after K. E. Tsiolkovsky,

Kaluga, Russia

Leshchinsky M. I.

Student

Kaluga State University named after K. E. Tsiolkovsky,

Kaluga, Russia

Annotation: This article is devoted to the study of the formation and development of the state anti-corruption policy in Russia. Taking into account the principles of consistency and historicism as elements of the methodology of scientific research, the authors address the emergence of corruption as a negative social phenomenon and characterize the various stages of the formation of anti-corruption policy in the format of Russian statehood. Some attention is paid to the Soviet period of state and

Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМН ЭЛ № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

legal development in the context of the implementation of the state anti-corruption policy. The conclusion is made about the deep relationship between the tools used in the implementation of this type of state policy and its effectiveness and efficiency.

Keywords: anti-corruption policy, corruption, state, administration, management, bribery, legal measures, remuneration.

Исследование вопроса становления и развития государственной антикоррупционной политики в исторической ретроспективе целесообразно начать с возникновения самого понятия коррупции, поскольку именно это становится отправной точкой для формирования государством системы мер по борьбе с данным негативным социальным явлением, а именно таковая система впоследствии и становится государственной антикоррупционной политикой.

Практически все исследователи, в сферу научных интересов которых входят вопросы возникновения коррупции, сходятся в том, что данное явление известно человечеству с древности. Так, в научных трудах приводится факт об упоминании коррупции в архивных документах Древнего Вавилона, которые относят ко 2-ой половине двадцать четвертого века до новой эры. Из смысла этих исторических источников следует, что царь Лагаша, правитель древнего города-государства в Шумере (территория современного Ирака), проводил реформы в управлении государством, целью которых было пресечь злоупотреблением властными полномочиями со стороны судей и чиновников, а также уменьшить «вымогательства незаконных вознаграждений у храмового персонала со стороны царской администрации, уменьшения и упорядочения платежей за обряды» [7, С. 19]. Упоминание о таком явлении, как коррупция, можно встретить и в Ветхом Завете, в частности в наставлении: «Даров не принимай, ибо дары слепыми делают зрячих» (Исх. 23:8) [3]. Приведенные примеры подтверждают тезис исследователей о том, что коррупция сопровождает человечество во все времена его существования в форме

государственных образований. То есть практически с момента возникновения государства начинает формироваться и такое явление, как коррупция.

Считаем вполне обоснованным, с учетом заявленной темы, остановиться на истории данного института в России. Анализ исторических источников и предметное ознакомление с позициями исследователей по данному вопросу позволяют констатировать наличие глубоких корней у коррупционных проявлений в государственно-правовом строительстве России и, как следствие, перманентный характер антикоррупционной политики в отечественной истории. По аналогии со всемирной историей, в России коррупция также возникла практически одновременно с формированием Древнерусского государства. При этом следует отметить, что в 9-10 веках в Киевской Руси система кормлений не являлась чем-то противоправным. Княжеские наместники или воеводы направлялись князем для установления порядка на определенных территориях. При этом денежное содержание для них на государственном уровне не предусматривалось, а их полномочия в отношении местного населения были достаточно масштабны. И в числе этих полномочий было «кормление» за счет населения, которое являлось как бы вознаграждением за обеспечение порядка на данной конкретной территории, но в итоге порождало серьезные злоупотребления полномочиями и взяточничество. Следующим шагом в этом процессе (то есть после сбора подношений на вверенной территории) было возвращение такого наместника в столицу и передача излишек собранного в государственную (княжескую) казну. Таким образом, такой метод управления государством в Киевской Руси считался вполне традиционным.

Позднее, уже в пятнадцатом веке, выполнение чиновниками своих непосредственных обязанностей за вознаграждение от того, в отношении кого совершались определенные действия со стороны чиновника, также считалось обычным делом. Такой порядок дел имел название «мздоимство» и был традиционным, но только до тех пор, пока чиновник действовал в рамках Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ ЭЛ № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

закона. В случае же, когда подношение совершалось с целью побудить чиновника совершить какое-то незаконное действие в рамках возложенных на него полномочий, то подобное действие квалифицировалось уже как «лихоимство» и считалось противоправным. Таким образом, можно сделать вывод, что в этот период на Руси коррупция уже воспринимается как негативное явление и, соответственно, со стороны государства начинают формироваться различные механизмы борьбы с этим явлением, то есть начинает выстраиваться государственная антикоррупционная политика. Основными мерами борьбы с коррупцией в тот период было правовое закрепление наказаний за коррупционные преступления. Так, впервые в памятниках отечественного права наказание за взятку предусмотрено в отношении судей в Судебнике 1497 года. Чуть позже, уже в Судебнике 1550 года мы наблюдаем более детальную характеристику противоправных действий, которые могут трактоваться как коррупционные, и за которые предусматривались довольно жесткие наказания. В данном документе установлена ответственность дьяка как должностного лица за такие действия, как составление подложного протокола или искажение показаний сторон рассматриваемого дела за определенное вознаграждение. Совершение такого преступления влекло за собой тюремное заключение и штраф в размере суммы иска по конкретному делу. Позднее, в Российском уложении о наказаниях уголовных и исправительных 1845 года (которое в редакции от 1885 года действовало в Российской империи до революции 1917 года) мы встречаем уже два состава по аналогичным коррупционным преступлениям – это лихоимство и мздоимство.

Среди правителей России, проводивших наиболее жесткую и системную антикоррупционную политику в стране, стоит отметить Петра Первого. Именно в период его правления произошло осознание негативного влияния коррупции на эффективность государственного управления. Стало очевидно, что массовое проявление коррупции наносит серьезный ущерб бюджету государства и

Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМЭЛ № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

способствует нравственному разложению общественных устоев. Исходя из такого понимания коррупции Петр Первый и строил государственную антикоррупционную политику. Прежде всего, в 1713, 1714 и 1724 годах было издано три царских указа «О воспрещении взяток и посулов»[9]. Для тех, кто был замечен в совершении данных противоправных действий, предусматривались жесткие карательные меры, включая смертную казнь. Также среди мер петровской антикоррупционной политики стоит выделить изменение системы оплаты труда чиновников: начиная с 1715 года все государственные служащие стали получать фиксированное жалованье. При этом получение взятки чиновниками в какой бы то ни было форме считалось серьезным преступлением. Однако по ряду причин антикоррупционные меры Петра Первого оказались неэффективными. Прежде всего, это обусловлено тем, что проводимые императором реформы практически всех сфер жизни российского общества привели к разрастанию чиновничьего аппарата, а недостаток средств в казне обусловил нерегулярную выплату жалованья государственным служащим, которое и без того было довольно небольшим. В связи с чем «взятки все равно были основным источником дохода, особенно для чиновников низших рангов» [4, С. 141-146].

Значимым этапом борьбы с коррупцией в России стало проведение императором Александром II земской и судебной реформ, итогом которых стало в том числе и существенное уменьшение количества коррупционных проявлений со стороны чиновников. Так, в результате проведения земской реформы практически все управленческие полномочия на местах были переданы избираемым представителям различных сословий. Система выборов была такова, что люди, объединенные в курии, равные по имущественному, сословному и образовательному уровню выбирали для осуществления властных полномочий тех лиц, которые вызывали доверие у них и которых они хорошо знали и уважали. Кроме того, недопущению коррупционных проявлений в управлении земствами способствовали абсолютная прозрачность

Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ ЭЛ № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

финансовой составляющей, голосование, которое проводилось по каждому из направлений расходования средств, публикация информации о расходах в печати, а также систематические создания выборным путем комиссий, которые проверяли отчеты о расходах, и гласность работы этих комиссий. Успешность земской реформы как одной из мер антикоррупционной политики также была обусловлена её поддержкой представителями передового, образованного русского общества, которое к тому времени уже сформировалось и было патриотично настроено в том числе и в части борьбы с коррупцией. Еще одна реформа, сыгравшая существенную роль в эффективности проводимой государственной антикоррупционной политики, стала судебная реформа 1864 года. Результатами её проведения стало «значительное повышение уровня профессиональной подготовки судей, установление высоких принципов профессиональной этики, в том числе отношение к закону и законности как к высшим общественным ценностям» [8, С. 23]. Кроме того в ходе этой реформы было значительно увеличено денежное довольствие судебных служащих, что также было существенной мотивацией для судей сохранить за собой место службы и действовать в строгом соответствии с законом. В подтверждение действенности государственной антикоррупционной политики, проводимой в анализируемый исторический период, можно привести слова русского историка С.С. Ольденбурга, которые он написал будучи уже в эмиграции: «Случаи, когда к злоупотреблениям оказывались причастны министры или другие представители власти, были редчайшими сенсационными исключениями» [6, С. 15].

Такое положение дел сохранялось до начала двадцатого столетия. Далее ситуация начала стремительно ухудшаться и к концу правления в России императора Николая второго коррупция вновь прочно вошла в жизнь страны. Примерами этому могут служить продажа постов в правительстве, формирование государственного оборонного заказа посредством подкупа ответственных лиц военного ведомства крупными промышленниками и т.п.

Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМЭЛ № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

Таким образом, можно констатировать, что, как правило, результативность государственной антикоррупционной политики во многом зависит от социально-экономической ситуации в стране в целом, а также от политической воли руководителей государства.

После прихода к власти большевиков молодое Советское государство не игнорировало коррупцию как негативное социальное явление и, исходя из предлагаемых условий, формировало государственную антикоррупционную политику. В числе правовых мер следует отметить принятый 8 мая 1918 года Декрет Совета народных комиссаров «О взяточничестве». Данный правовой акт устанавливал уголовную ответственность за взяточничество. К организационным мерам следует отнести создание Экономического управления Всероссийского чрезвычайного комитета объединенного государственного политического управления, отвечающего за борьбу с коррупцией. В полномочия данного органа входили «выявление экономического шпионажа; борьба с хозяйственными преступлениями; охрана хозяйственных тайн; борьба с контрабандой и переходом границ республики» [5, С. 256]. Указанное Управление действовало в период НЭПа. При этом анализ решаемых данным органом задач свидетельствует об их разноплановости и не позволяет объективно оценить эффективность его работы в части борьбы с коррупцией.

Если анализировать правовую составляющую антикоррупционной политики молодого Советского государства, следует обозначить, что в июне 1922 года вступил в силу Уголовный кодекс РСФСР, нормы которого значительно ужесточили ответственность за взяточничество. Данный вид преступлений классифицировался в уголовном законе как должностные или служебные преступления. Статья 114 Уголовного кодекса содержала следующие положения: получение взятки лицом, состоящим на государственной, союзной или общественной службе, лично или через посредников наказывалось заключением сроком не ниже одного года с конфискацией имущества или без таковой. Также было обозначено, что в Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ ЭЛ № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

случае получения взятки при отягчающих обстоятельствах уличенному в данном преступлении грозило наказание в виде тюремного заключения на срок не менее трех лет, а в худшем случае – расстрел с конфискацией имущества. Также уголовно наказуемым считалось посредничество при получении взятки, которое предполагало наказание в виде лишения свободы на срок до двух лет с конфискацией имущества или без таковой. Непосредственно сам взяткодатель мог быть наказан лишением свободы на срок до трех лет [10, С. 288, 1405, 1661 - 1662].

В 1937 году в рамках реализации государственной антикоррупционной политики в соответствии с Приказом Народного комиссариата внутренних дел от 16.03.1937 № 0018 был сформирован отдел по борьбе с хищениями социалистической собственности и спекуляцией (сокращенно – ОБХСС). Кадровое обеспечение данного подразделения осуществлялось посредством включения в его состав наиболее профессиональных сотрудников уголовного розыска, а также экономических отделов НКВД. В послевоенное время одной из ключевых задач в работе ОБХСС было максимальное снижение количества хищений материальных ресурсов, выделяемых государством на восстановление разрушенного народного хозяйства. Данная структура на протяжении своего функционирования претерпевала ряд реорганизаций, однако, вне зависимости от наименования, подчиненности и структуры, одной из ключевых задач ОБХСС всегда оставалось противодействие коррупции. Однако следует отметить, что функциональная составляющая этой работы не затрагивала морально-нравственный аспект, то есть не включала в число мер противодействия коррупции системы мероприятий, направленных на формирование у государственных служащих неприятия взяточничества и культуры честного служения обществу.

В шестидесятых годах двадцатого века среди правовых мер, характеризующих государственную антикоррупционную политику, можно выделить принятие 20.02.1962 Указа президиума Верховного Совета СССР «Об Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ ЭЛ № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

усилении уголовной ответственности за взяточничество». На основе норм данного акта были внесены изменения в уголовное законодательство, предусматривающие ужесточение уголовных наказаний за взяточничество. Следует отметить, что принятые правовые меры были довольно действенными и привели к снижению уровня коррупции в органах государственной власти [8, С. 25].

В восьмидесятые годы антикоррупционная политика также осуществлялась в основном правовыми мерами. Однако формировались они на основе идеологических предпосылок, сформированных Коммунистической партией. Так, в 1986 году с учетом соответствующих решений Центрального комитета КПСС о мерах по борьбе с нетрудовыми доходами был принят Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 28.05.1986, результатом реализации которого стало внесение изменений в статью 173 Уголовного кодекса РСФСР, закрепляющих, что за получение взятки в особо крупном размере должностным лицом, а также лицом, ранее судимым за взяточничество, применялась исключительная мера наказания в виде смертной казни.

В целом антикоррупционная политика Советского союза отличалась несколькими характерными аспектами. Прежде всего, такое понятие, как «коррупция» в полном смысле этого слова, в СССР не было. Все коррупционные действия расценивались как взяточничество, в связи с чем границы борьбы с данным негативным социальным явлением сужались по поимки преступника «за руку». Кроме того, когда речь заходила о причинах, приведших к фактам коррупции, как правило среди таковых указывались недоработки в воспитании трудящихся, проводимом партийными, государственными и профсоюзными органами. Такой подход формировал упрощенное отношение к коррупции. Еще одной характерной чертой антикоррупционной политики того периода стал тот факт, что меры по борьбе с коррупцией практически не затрагивали высших партийных чиновников, они в этом плане оставались неприкосновенными.

После того, как Союз Советских Социалистических Республик перестал существовать как государство, в Российской Федерации началось формирование совершенно новой системы социально-экономических и политических отношений. Переход к рыночным отношениям, возможность материального обогащения не всегда законными способами привели к тому, что коррупция, злоупотребление властными полномочиями уже не воспринимались как негативное и наказуемое явление, а рассматривались как возможный путь личного обогащения. Такое отношение привело к небывалому расцвету коррупции. Сложившаяся ситуация обусловила необходимость более предметного отношения власти к государственной антикоррупционной политике. Первым наиболее заметным шагом в данном направлении стало издание Указа Президента Российской Федерации от 24.11.2003 № 1384 «О Совете при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией» [1]. Однако данный совещательный орган на практике оказался не результативным и в 2008 году был упразднён. Вместо него в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 19.05.2008 № 815 «О мерах по противодействию коррупции» был сформирован новый Совет, основной задачей которого стало осуществление контроля за реализацией Национального плана противодействия коррупции [2]. Положительной новеллой в деятельности Совета стало приглашение на его заседания экспертов, ученых и представителей общественных организаций. При Совете были созданы и функционировали комиссии по служебным спорам и урегулированию конфликта интересов, целью которых являлось выявление потенциально-коррупционного поведения и предотвращение таким образом коррупционного преступления. Фактически впервые в истории антикоррупционной политики России появляется подобие превентивных мер борьбы с коррупцией. Однако решения таких комиссий носили рекомендательный характер.

Таким образом, можно констатировать, что проблема борьбы с коррупцией является комплексной и лежит не только в правовой плоскости, а

Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ ЭЛ № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

затрагивает морально-нравственные, этические, социально-экономические, политические и иные аспекты. Соответственно и принимаемые меры для эффективной борьбы с данным негативным явлением должны включать не только правовые меры преимущественно карательного характера, но и организационно-управленческие, социально-психологические, нравственно-психологические и другие. Только при таком содержательном наполнении государственная антикоррупционная политика может быть эффективной и конструктивной.

Библиографический список:

1. Указ Президента Российской Федерации от 24.11.2003 № 1384 «О Совете при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией» (действующая редакция) // СПС «Консультант Плюс». Дата обращения: 10.09.2021.
2. Указ Президента Российской Федерации от 19.05.2008 № 815 «О мерах по противодействию коррупции» (действующая редакция) // СПС «Консультант Плюс». Дата обращения: 11.09.2021.
3. Выдержки о коррупции из библейских текстов, электронный ресурс: URL: <http://www.pravoslavje.ru/95152.html> (дата обращения: 01.09.20021)
4. Демидова Н.Ф. Служилая бюрократия в России XVII в. и ее роль в формировании абсолютизма. М., 1987. – 217 с.
5. Епихин А.Ю., Мозохин О.Б. ВЧК-ОГПУ в борьбе с коррупцией в годы новой экономической политики (1921 - 1928): Монография. М.: Кучково поле; Гиперборея, 2007. – 380 с.
6. Ольденбург С.С. Царствование Императора Николая II. Белград, 1939. Т. I. – 325 с.

7. Основы борьбы с коррупцией (системы общегосударственной этики поведения) / Науч. ред. С.В. Максимов и др. М.: Спарк, 2000. – 180 с.
8. Патов Н.А. Историко-правовой обзор мер противодействия коррупции // «Мировой судья», 2018, № 4. С. 23-29.
9. Полное собрание законов Российской империи. Т. V. № 2871. – 480 с.
10. Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1922 г. М., 1950. – 1800 с.

Оригинальность 89%