

RU

Противодействие коррупции в Российской империи первой половины XIX столетия

Мартыненко А. В., Милешина Н. А., Потапова Л. А.

Аннотация. Цель исследования - определить особенности законодательного закрепления и практики реализации механизмов противодействия коррупции в первой половине XIX века - период реформирования сферы государственного управления и формирования «правомерной» монархии. На основе системного анализа различных исторических источников освещается проблема формирования факторов коррупционности. **Научная новизна** заключается в новом взгляде на актуализацию исторического опыта, накопленного социумом в сфере противодействия коррупции и формирования стандартов антикоррупционного поведения. **В результате** выявлены как специфичные для имперской России методы реализации антикоррупционной политики, так и властные механизмы и практики, востребованные в современных условиях.

EN

Anti-Corruption Policy in the Russian Empire in the First Half of the XIX Century

Martynenko A. V., Mileshina N. A., Potapova L. A.

Abstract. The paper aims to analyse development of anti-corruption legislation and to reveal specificity of anti-corruption policy realization in the Russian Empire in the first half of the XIX century - the period of reforms in the sphere of public administration and formation of “legitimate monarchy”. On the basis of a systemic analysis of historical sources, the authors reveal corruption-generating factors. Scientific originality of the study involves a new approach to the problem of actualization of historical experience in the sphere of combating corruption and formation of anti-corruption behaviour. The research findings are as follows: the authors identify the anti-corruption policies typical of imperial Russia, as well as the power mechanisms and practices relevant in the modern society.

Актуальность темы исследования подчеркивалась еще древнегреческим философом Аристотелем, который отмечал важность противодействия коррупции в каждом социуме и государстве: «Самое главное при всяком государственном строе – это посредством законов и остального распорядка устроить дело так, чтобы должностным лицам невозможно было наживаться» [2, с. 356]. Но освобождение государства от коррупции, о котором мечтали многие выдающиеся умы, и сегодня представляется чрезвычайно сложной задачей глобального масштаба, что подтверждается современными рейтингами коррумпированности политических элит и огромным экономическим ущербом от коррупции. В этой связи особую значимость приобретает изучение и систематизация исторического опыта, накопленного российским государством в сфере профилактики и противодействия коррупции.

Поставленная цель исследования предполагает решение ряда **задач**: во-первых, выявление условий, способствующих коррупции в описываемых исторических условиях; во-вторых, определение роли и значения законодательного закрепления форм противодействия коррупции; в-третьих, обоснование эффективности методов противодействия коррупции. В основу исследования положен ценностно-ориентированный подход, позволяющий определить взяточничество как социальное зло, изучение которого было построено на таких **методах исследования**, как комплексный анализ законодательных источников по актуализированной проблематике, оценка последствий применения антикоррупционных мер, систематизация полученных результатов.

Научные труды Б. Н. Миронова [12], В. Д. Андрианова [1], Г. Р. Державина [7], В. М. Шимана [15], В. О. Ключевского [9], а также ряда других ученых, в исследованиях которых рассматриваются вопросы противодействия взяточничеству со стороны чиновников в указанный исторический период, послужили **теоретической базой** исследования.

Практическая значимость исследования заключается в возможности применения исследуемых антикоррупционных мероприятий в профилактической работе правоохранительных органов в современных условиях. Исследовательский материал авторов может быть также использован в учебном процессе в образовательных организациях при формировании антикоррупционного стандарта поведения обучающихся.

Отметим, что первая половина XIX столетия стала особым периодом в длительной борьбе Российского государства с коррупцией, когда в условиях формирования, по выражению Б. Н. Миронова, «правомерной монархии» этот процесс принимает общегосударственный и системный характер [12, с. 89]. Это было во многом предопределено либеральными реформами, проведенными Александром I в сфере государственного управления. Так, с созданием императором министерской системы обострилась проблема нехватки высококвалифицированных кадров, которая определялась общим низким уровнем образования в стране. Наиболее серьезные масштабы эта проблема приняла на периферии Российской империи. В частности, низкая плотность населения в Сибири предопределила здесь острую нехватку специалистов даже с элементарным уровнем грамотности. Это привело к закреплению в законодательстве нормы о доступе к государственной службе ссыльных. Поэтому весьма типичной в регионе стала ситуация, когда отбывающие наказание за взяточничество вновь оказывались государственными служащими [Там же, с. 115].

Коррупции способствовал, как это ни парадоксально, и новый статус Сената, который стал высшей судебной инстанцией. Императору стали регулярно поступать доносы на тех сенаторов, которые брали взятки. Но император опасался за репутацию Сената и «закрывал глаза на взяточничество» [16, с. 113].

Однако в этот период все-таки стал применяться новый метод борьбы с взяточничеством и злоупотреблениями чиновников – в губерниях в конце 1810-х – начале 1820-х гг. получила распространение практика громких и скандальных ревизий и, как следствие, увольнений высокопоставленных чиновников. Так, лишлись своих должностей губернаторы Д. Илличевский, М. Комбурлей, И. Толстой, И. Яковлев и некоторые другие. Особый интерес представляет скандальное дело томского губернатора Д. В. Илличевского, который занял эту должность по протекции М. М. Сперанского. В 1819 г. именно М. М. Сперанскому как генерал-губернатору Сибири пришлось проводить ревизию в Томской губернии. Результаты проверки в губернии, которая «по богатству и климату» могла стать одной из лучших в России, его ужаснули настолько, что ему хотелось «повесить» всех чиновников. М. М. Сперанский назвал их злоупотребления «вопиющими» и «по глупости губернатора, по жадности жены его» [4, с. 161].

Большой резонанс получило дело калужского губернатора Д. А. Лопухина, который за взятки отпускал преступников, отнимал имения и, используя свои властные полномочия, вынуждал кредиторов уничтожать векселя, свидетельствующие о его задолженностях. Кроме того, губернатор прославился своим аморальным поведением: «Напивался пьяным и выбивал по улицам окна, ездил в губернском правлении на раздьяконе верхом, привел в публичное дворянское собрание в торжественный день зазорного поведения девку» [7, с. 421]. Представляет интерес и расследование этого громкого дела, поскольку оно было поручено сенатору Г. Р. Державину, который славился своей принципиальностью и неподкупностью. В ходе расследования Д. А. Лопухин пытался оклеветать Г. Р. Державина, составив на него донос, но специально созданный комитет сенатора полностью оправдал. В результате Д. А. Лопухин и ряд его подчиненных были отстранены от должности и преданы суду.

Громкое дело Лопухина вынудило власть отреагировать на него и на законодательном уровне. Так, 16 августа 1802 г. Сенат по итогам ревизии в Калужской губернии издал указ «О непроступлении губернаторами пределов власти». Он четко фиксировал полномочия губернаторов и запрещал злоупотреблять своим должностным положением [13, т. 27, с. 421]. Определенную роль в борьбе с коррупционными проявлениями сыграл и изданный по инициативе М. М. Сперанского указ «Об экзамене на чин» 1809 г., нацеленный на повышение образовательного уровня чиновников [Там же, т. 30, с. 321]. Согласно указу, получить чин статского советника и чин коллежского асессора, дававшего право на потомственное дворянство, было невозможно, не имея аттестата о выдержанном экзамене по установленной в указе, по сути вузовской, программе. Выдачу подобных аттестатов должны были осуществлять университеты. Таким образом, этот указ ограничивал одну из главных привилегий дворянства: продвигаться по служебной лестнице благодаря своему социальному статусу, связям и протекциям, а не личным способностям. Это снижало значимость патронажных связей в сфере карьерного роста и саму возможность «купли-продажи» чинов, тем самым предотвращая злоупотребления властью [11, с. 118].

В целом, в первой четверти XIX столетия Александром I были заложены основы антикоррупционной политики николаевской эпохи. Помимо традиционного законодательного регулирования этой проблемы, власть начинает внедрять новые антикоррупционные механизмы: массовые ревизии и резонансные увольнения, борьбу с практиками применения патронажных связей в процессе продвижения по карьерной лестнице.

В период централизации государственного аппарата и полицейского режима Николая I страх перед проникновением европейских революционных настроений в Россию вынуждал власть контролировать все сферы жизни общества, вплоть до частной жизни и умонастроений подданных. Важнейшей характеристикой «фона эпохи» стало массовое распространение слежки и доносительства, жандармского надзора III Отделения Его Императорского Величества Канцелярии. Борьба с взяточничеством и произволом чиновников в этих условиях окончательно приобрела характер проблемы государственного уровня и включила несколько направлений.

Первое направление характеризовалось ужесточением ответственности за преступления, связанные со злоупотреблением власти. Сенатский указ «О воспрещении начальствующим лицам принимать приношения от общества», принятый в 1832 г. по инициативе императора, впервые закрепил запрет на принятие подарков

или каких-либо приношений чиновниками в системе государственной власти. Вектор ужесточения ответственности был направлен на упорядочение системы дисциплинарных взысканий. Повышению ответственности государственных служащих способствовала и кодификация законодательства, проведенная М. М. Сперанским. Квалификация взяточничества определялась его двумя видами: «мздоимством» и «лихоимством». Так, в соответствии со статьей 336 определялись три вида лихоимства:

- 1) незаконные поборы под видом государственных податей;
- 2) вымогательство вещами, деньгами или припасами;
- 3) взятки с просителей по делам исполнительным и судебным.

Отмечалось, что в случае принятия взятки без нарушения служебных обязанностей государственный служащий нес штрафную ответственность, определявшуюся двойной ценой подарка и запретом на занятие должности. В случае нарушения служебных обязанностей уже следовала уголовная ответственность. При этом взяткой считался любой подарок, который преподносился чиновнику для нарушения закона. Однако отсутствовало понятие субъекта правонарушения – должностного лица.

Особый интерес представляет порядок применения наказания к лицам, уличенным в лихоимстве:

- 1) не учитывать при назначении наказания виновному чины, титулы и прежние заслуги;
- 2) в случае, если субъект ответственности докажет отсутствие его вины по поступившей взятке, наказание возлагалось на посредника лица, принявшего взятку;
- 3) при назначении наказания необходимо принимать во внимание количественные и качественные последствия совершенного акта взяточничества [10, с. 62].

В рамках этого направления важную роль сыграла систематизация дисциплинарных взысканий, нацеленных на повышение ответственности гражданских служащих. Новое «Уложение о наказаниях уголовных и исправительных» 1845 г. содержало особую главу «О мздоимстве и лихоимстве», в которой взяточничество квалифицировалось как преступное деяние. При этом законодатель разграничил взятку с превышением служебных полномочий и нарушением государственных законов и взятку без подобных злоупотреблений властью.

В первом случае состав преступления квалифицировался как лихоимство. За подобные преступления «Уложение о наказаниях уголовных и исправительных» предусматривало достаточно строгие наказания, вплоть до отдачи в исправительные арестантские отделения. Высшей степенью лихоимства ст. 377 Уложения называла вымогательство, которое влекло за собой отдачу в исправительные арестантские отделения на срок от 5 до 6 лет, а также лишение всех особенных прав и преимуществ. При наличии отягчающих вину обстоятельств, виновный приговаривался к лишению всех прав состояния и ссылке на каторжные работы на срок от 6 до 8 лет [14, с. 90].

Во втором случае правонарушение определялось как мздоимство и предусматривало наказание в виде штрафа в сумме двойной цены подарка или снятия с должности.

Типичной чертой правления Николая I стало не просто ужесточение уголовных наказаний за должностные преступления, но и их широкое применение на практике. Только в 1853 году под судом находилось 2540 чиновников. В течение 1841-1859 гг. почти 100 тыс. чиновников государственного аппарата были привлечены к суду за различные преступления, в том числе за взяточничество и присвоение казенного имущества [15, с. 470].

Второе направление было связано с позитивными санкциями и включало введение системы поощрений для чиновников. Николай I пытался бороться с должностными преступлениями и «благими» методами. Он ввёл достаточно интересную и завуалированную систему поощрений для чиновников. Формально она предполагала аренду их поместий или имущества, за которую чиновникам выдавались денежные премии. Фактически это была своеобразная земельная рента, которую данное лицо получало за якобы пожалованную ему землю. На практике это была обычная премия, отличающаяся регулярным характером. Размеры «аренды» были довольно умеренными и составляли от нескольких сот до нескольких тысяч рублей в год, не превышая, как правило, 5 тыс. руб. [3, с. 327]. Император лично контролировал выдачу подобных премий.

Третье направление определялось распространением практики ревизий, которые начали проводиться еще при Александре I, на все уровни управления. Кроме того, массовые ревизии приобрели в николаевскую эпоху регулярный и систематический характер. Ревизии были вызваны, в первую очередь, необходимостью наведения порядка в системе государственного управления, но эти властные практики сыграли важную роль и в борьбе с коррупцией. В. О. Ключевский возмущался «ужасающими подробностями» таких ревизий, в результате которых даже в столице обнаруживалось, что бухгалтерский учет различных ведомств и учреждений никогда не проверялся, финансовые отчеты готовились «заведомо фальшиво», была зафиксирована массовая пропаша проворовавшихся чиновников «без вести» [9, с. 411]. Ревизии продемонстрировали, что сенатские указы на местах не исполнялись, миллионы судебных дел годами лежали нерассмотренными. Результатом таких массовых проверок стали довольно жесткие санкции Николая I. Император дал «неисправным губернаторам» три месяца на решение выявленных проблем; не выполнившие это предписание отдавались под суд.

Четвертое направление касалось включения министерств в борьбу с коррупцией. Показательна в этом отношении деятельность Е. Ф. Канкринна на посту министра финансов. Он очень много внимания уделял борьбе с казнокрадством и злоупотреблениями чиновников, используя громкие увольнения и жесткие наказания. В результате ему удалось спасти «финансовое дело в России» от прежнего систематического грабежа. Высокую оценку давали современники и деятельности Министерства юстиции в 1830-1860-х гг. В частности, А. Ф. Кони констатировал важность «энергической борьбы» губернских прокуроров со злоупотреблениями чиновников на местах, подчеркивая ее строгое следование закону и «благотворное действие» на чиновников [6, д. 113, л. 4].

Пятое направление включало сокращение фаворитизма при дворе. В отличие от предыдущих царствований, историками не зафиксированы крупные подарки в виде дворцов или тысяч крепостных, пожалованных какому-либо вельможе или царскому родственнику. Даже фрейлине В. А. Нелидовой, с которой Николай I имел внебрачных детей, он не сделал ни одного по-настоящему крупного подарка, сравнимого с тем, какие делали своим фаворитам правители предшествующей эпохи [8, с. 112].

Шестое направление ознаменовалось пропагандой антикоррупционного поведения в литературе, периодической печати и театральных постановках. Важным механизмом борьбы с коррупцией в первой половине XIX столетия становится общественное движение. Так, один из лидеров демократического направления общественного движения А. И. Герцен жестко критиковал злоупотребления чиновников в Сибири 1810-х гг. Он считал систему управления в этом регионе «мафиозной» и отмечал, что местный генерал-губернатор И. Б. Пестель «завел открытый, систематический грабеж во всем крае, отрезанном его лазутчиками от России». Он контролировал личную переписку, годами держал в тюрьмах слишком разговорчивых, а неприятные слухи о себе в столице предупреждал обширными связями в Петербурге и «дележом добычи» [5, с. 172].

Своеобразным символом этого времени стала знаменитая комедия Н. В. Гоголя «Ревизор», которая высмеивала взяточничество и воровство и собирала огромные залы в театрах. Это было нововведением, поскольку ранее обсуждение подобных тем находилось под строгим запретом.

Таким образом, мы приходим к следующим **выводам**. В целом, первая половина XIX столетия стала важным этапом в противодействии взяточничеству и злоупотреблениям со стороны чиновников. Эта проблема впервые приняла общегосударственные масштабы, а попытки решить её стали принимать системный и детальный характер. Безусловными достижениями этой эпохи стали: применение массовых ревизий на всех уровнях управления и резонансных увольнений чиновников, отказ от огромных финансовых вливаний в политическую элиту, активизация борьбы с хищениями государственной собственности, включение министерств, общественной пропаганды, силы искусства в последовательное противодействие злоупотреблениям чиновников.

Финансирование

Публикация подготовлена в рамках поддержанного Фондом президентских грантов научного проекта № 19-1-020253 «Разработка научно-методического комплекта по антикоррупционному образованию и воспитанию молодежи».

Список источников

1. Андрианов В. Д. Бюрократия, коррупция и эффективность государственного управления: история и современность. М.: Wolters Kluwer Russia, 2011. 271 с.
2. Аристотель. Сочинения: в 4-х т. / пер. и ред. А. И. Доватура. М.: Мысль, 1983. Т. 4. 830 с.
3. Вигель Ф. Ф. Записки: в 2-х кн. М.: Захаров, 2003. Кн. 2. 844 с.
4. Гахов В. Д. Первое лицо губернии // Начало века: литературно-краеведческий журнал. 2008. № 1. С. 159-169.
5. Герцен А. И. Былое и думы: в 3-х т. М.: Гослитиздат, 1958. Т. 3. 538 с.
6. Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. 109. Оп. 3.
7. Державин Г. Р. Сочинения Державина с объяснительными примечаниями Я. Грота: в 9-ти т. СПб.: Императорская АН, 1876. Т. 6. 835 с.
8. Институты благородных девиц в мемуарах воспитанниц / сост., подгот. текста и прим. Г. Г. Мартынова. М.: Ломоносов, 2013. 288 с.
9. Ключевский В. О. Сочинения: в 9-ти т. / под ред. В. Л. Янина. М.: Мысль, 1989. Т. 5. Курс русской истории. Ч. 5. 476 с.
10. Коновалов В. А. Коррупция в российской истории и праве // «Белые пятна» российской и мировой истории. 2014. № 6. С. 61-88.
11. Милешина Н. А. Патронажные связи как средство формирования «декоративности» социальных отношений (на примере российского провинциального дворянства второй половины XVIII - середины XIX столетия) // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2013. № 11 (37). Ч. 2. С. 117-119.
12. Миронов Б. Н. Социальная история России периода империи (XVIII - начало XX в.): генезис личности, демократической семьи, гражданского общества и правового государства: в 2-х т. СПб.: Дмитрий Буланин, 2003. Т. 2. 583 с.
13. Полное собрание законов Российской империи: в 33-х т. / сост. М. М. Сперанский. СПб.: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. Т. 27. 1019 с.; Т. 30. 1402 с.
14. Сулейманов Т. М. Борьба с коррупцией в России в IX-XIX вв.: историко-правовой анализ // Государственный аудит. Право. Экономика. 2012. № 2. С. 89-93.
15. Шиман В. М. Император Николай Павлович (из записок и воспоминаний современника) // Русский архив. 1902. Кн. 1. № 3. С. 470-478.
16. Шуазель-Гуфье С. Исторические мемуары об императоре Александре и его дворе. М.: ГПИБ, 2007. 233 с.

Информация об авторах | Author information**RU****Мартыненко Александр Валентинович**¹, д. ист. н., проф.**Милешина Наталья Александровна**², д. ист. н., доц.**Потапова Людмила Александровна**³, к. юрид. н., доц.^{1, 2} Мордовский государственный педагогический университет имени М. Е. Евсевьева, г. Саранск³ Средне-Волжский институт (филиал) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России) в г. Саранске**EN****Martynenko Alexander Valentinovich**¹, Dr**Mileshina Natalia Alexandrovna**², Dr**Potapova Lyudmila Aleksandrovna**³, PhD^{1, 2} Mordovia State Pedagogical University named after M. E. Evseviev, Saransk³ Middle Volga Institute (Branch) of All-Russian State University of Justice (RLA of the Ministry of Justice of Russia), Saransk¹ arkanaddin@mail.ru, ² natmil@mail.ru, ³ lap-law@ya.ru**Информация о статье | About this article**

Дата поступления рукописи (received): 15.10.2020; опубликовано (published): 30.11.2020.

Ключевые слова (keywords): взяточничество; мздоимство; лихоимство; чиновник; антикоррупционная политика; bribery; graft; corrupt practice; civil servant; anti-corruption policy.