А. ТОРОПОВ

История законодательства об ответственности за взяточничество в Российской империи

История преступлений против государственной власти и службы в органах местного самоуправления в России отражена в ряде монографий[[1]](#footnote-1) .

Надо отметить, что первым легальным проявлением взяточничества явилось кормление - древнерусский институт направления князем своих воевод, наместников в провинцию без денежного вознаграждения, с тем чтобы они "кормились" (содержались) населением соответствующей территории. Воеводы ведали всеми делами в подвластном ему уезде: управляли войском, судили и назначали наказания, наблюдали за сбором налогов и т.п. При этом воеводы злоупотребляли своей властью, бессовестно брали вознаграждения, вымогали у жителей приношения, наживались на народной нужде. Они, как правило, назначались на два года, но вместо того чтобы управлять, большей частью стремились обогатиться в течение этого срока.

Однако система кормления не была эффективной. И поэтому в 1556 г. кормление было официально отменено, деньги, которые шли кормленщикам, отныне взимало государство в качестве налога. Из этого централизованного фонда можно было платить "помогу" служилым людям, хотя традиция жить и богатеть за счет подданных сохранилась. Особенно ярко это проявлялось в армии. В то время у России не было регулярной армии. Единственным постоянным войском были стрельцы, которые, когда заканчивалась война, разъезжались по домам. В мирное время эти люди кормились от поместья, иные также от вотчины; данное кормление лежало целиком на крестьянстве, прикрепленном к поместьям и вотчинам. Такой вид кормления назывался "кормление ратных людей". Только благодаря реформам Петра I были созданы регулярная армия и флот, которые целиком содержало государство.

Существовал еще один вид кормления - кормление от дел. Так кормились люди разных чинов, начиная от боярина до самого мелкого служилого человека. Бояре, окольничие и думные люди заседали в приказах, которые представляют собой одно из самых характерных явлений Древней Руси, Московского государства. Государь одному из своих приближенных приказывал ведать постоянно одно или несколько дел, однородных или совершенно разнородных, назначал ему одного-двух помощников. Письмоводством занимались дьяки, подьячие. Эти люди и образовали приказ. Вот что по поводу дьяков писал Н.М. Карамзин "народ вообще ненавидел дьяков корыстолюбивых: определяемые всегда на малое время, сии грамотеи приказные тем более спешили нажиться всякими средствами: жалобы имели действие, но обыкновенно после смены грабителей: тогда судили их строго, лишали всей беззаконной добычи, выставляли на позор и секли, привязывали лихоимцу к шее взятую вещь, кошелек с деньгами, соболя или другое. Закон не терпел никаких взяток"[[2]](#footnote-2).

Позднее приказы образовали систему центрального управления. При первых Романовых система приказов разрасталась по мере усложнения административных задач. Распределение дел между приказами нередко бывало запутанным: в одной и той же сфере сталкивались полномочия нескольких приказов. В эту систему вносились элементы бюрократической тяжеловесности. Главным образом это было связано с тем, что на протяжении всего XVII в. продолжался несанкционированный сверху рост подьяческих штатов. Он диктовался усложнением государственного управления и внутренними потребностями приказных учреждений, происходил по инициативе приказных судей и дьяков.

"Подьяческое умножение" было головной болью правительства, так как вело к постоянному росту государственных расходов. Попытки периодически урезать жалование приводили к ухудшению материального положения служащих и росту взяточничества, но не уменьшали численности приказных людей. Столь же малоэффективным оказалось установление "указанного числа" для приказов и проведения систематических "разборов" подьячим. Все это создавало идеальные условия для мздоимства. Хотя при этом дьяки и подьячие присягали "всякое дело делати и судити вправду", не заниматься казнокрадством, "посулов и поминков ни у кого ни от чего не имать", не разглашать государственных тайн и т.д. Содержание отдельных пунктов присяги менялось в зависимости от внутреннего и внешнего положения государства, при этом понятие службы государю оттесняется понятием государственной службы.

Не лучшим образом обстояли дела в судебной системе государства. Взяточничество среди судей при осуществлении своих полномочий приобрело такой массовый характер, что в Судебнике 1497 г. была впервые установлена уголовная ответственность за получение взятки судьями. Чрезвычайная продажность судей служила серьезным препятствием для осуществления судебного равенства.

К взяточничеству тогда относились с большой терпимостью, хотя формально взятки были строго воспрещены. Но обычай требовал, чтобы являвшиеся на суд клали перед образами пожертвования "на свечи". К Пасхе же все должностные лица имели право принимать "красные яички, обыкновенно с несколькими монетами в придачу".

"Хваля ясность, простоту наших законов и суда, не имевших нужды ни в толкователях, ни стряпчих - не менее хваля и Василиеву любовь к справедливости, - иноземцы замечали, однако ж, что богатый реже бедного оказывался у нас виновным в тяжбах; что судьи не боялись и не стыдились за деньги кривить душою в своих решениях. Однажды донесли Василию, что судья московский, взяв деньги с истца и ответчика, обвинил того, кто ему дал менее. Великий князь призвал его к себе. Судья не запирался и с видом невинного ответил: "Государь! Я всегда верю лучше богатому, нежели бедному", разумея, что первому менее нужды в обманах и в чужом. Василий улыбнулся, и корыстолюбец остался по крайне мере без тяжкого наказания[[3]](#footnote-3)

В Судебнике 1550 г. довольно распространенным было наказание в виде помещения в тюрьму. Оно предусматривалось, в частности, за взяточничество, ложное обвинение судей в умышленном неправосудии (ст. ст. 4, 6 Судебника 1550 г.)

Существенной особенностью процесса исполнения наказаний, призванной усилить их превентивное воздействие, был его публично позорящий характер. Например, при Борисе Годунове судьи и дьяки, изобличенные в лихоимстве (получении материальной мзды сверх установленных пошлин), подвергались телесному наказанию, сопровождавшемуся бесчестьем. Виновному привязывали к шее кошелек, серебро, мягкую рухлядь, жемчуг, соленую рыбу или иную вещь, взятую им в подарок [[4]](#footnote-4)<4>.

Соборное уложение 1649 г. пошло по пути дальнейшего наращивания устрашающего начала наказания и процесса его исполнения. Ведущим видом наказания стала смертная казнь. Более пятидесяти разновидностей преступных деяний могли быть наказаны по Соборному уложению смертной казнью. Причем в случае применения наказания в Соборном уложении действовал принцип неопределенности наказания. Например, если бояре и воеводы без государева указа за взятку отпустят со службы ратных людей (ст. 11 гл. 7), то их ожидает "жестокое наказание, что государь укажет" (выбор видов наказания не ограничен). Такой принцип неопределенности наказания открывал широкие возможности судебному произволу.

В местном управлении шел тот же процесс централизации, унификации и бюрократизации, что и в центре, но более медленными темпами. С конца XVII в. основной административно-территориальной единицей России становятся уезды, которые делились на станы и волости. С начала XVII в. происходит вытеснение характерного для XVI в. "земского начала" приказно-воеводским управлением. Воеводы еще в период существования наместников-кормленщиков назначались в пограничные города для осуществления военного управления, а дьяки - для финансового управления. В этом качестве они сохранились в период расцвета губернского и земского самоуправления. Смута, едва не приведшая к распаду страны, продемонстрировала необходимость существования в провинции не только военной власти но и органа, связывающего все (а не только тягловое) население провинции с центром.

Кроме того, растущие финансовые потребности государства, невозможность обеспечить единство и освоение гигантской территории без редистрибуции были важнейшими причинами централизации управления. Во время Смуты на общесословных собраниях население само стало избирать себе воевод не только с военными, но и административными, судебными функциями. После окончания Смуты воевод стали назначать (обычно на один-два года) царь и Боярская дума, иногда с учетом пожеланий местного населения. К середине XVII в. воеводская система распространилась повсеместно. Целью назначения воевод было осуществление управления в интересах царя, а не ради кормления, в связи с чем местному населению указывалось: "воеводам кормов не давать, в том самом убытков себе не чинить". Но, как отмечал известный историк В.О. Ключевский, "воеводы XVII в. были сыновьями или внуками наместников (кормленщиков) XVI в. На протяжении одного-двух поколений могли измениться учреждения, а не нравы и привычки. Воевода не собирал кормов и пошлин в размерах, указанных уставной грамотой, которой ему не давали: но не были воспрещены добровольные приносы "в почесть", и воевода брал их без уставной таксы, сколько рука выможет. В своих челобитных о назначении соискатели воеводских мест так напрямик и просили отпустить их в такой-то город на воеводство "прокормиться"... Воеводство хотели сделать административной службой без жалования, а на деле оно вышло неокладным жалованием под предлогом административной службы. Не определенная точно широта власти воеводы поощряла к злоупотреблениям... Неизбежная при таком сочетании регламентации с произволом неопределенность прав и обязанностей располагала злоупотреблять первыми и пренебрегать вторыми, и в воеводском управлении превышение власти чередовалось с ее бездействием"[[5]](#footnote-5) .

Громоздкая приказная система с ее централизацией и бюрократизмом с трудом справлялась с возлагаемыми на нее функциями, порождала волокиту, злоупотребления, взяточничество. С другой стороны, не следует преувеличивать характер злоупотреблений, учитывая, что воеводы находились в сильной зависимости от центральной власти, среди них преобладали лица, впавшие в царскую немилость, а сроки полномочий не были длительными.

Со временем среди злоупотреблений чиновников стали различать мздоимство - выполнение услуг за взятку без нарушения действующего законодательства и лихоимство - получение взятки за совершение действий, нарушающих закон.

В XVIII в. коррупция приобретает в России массовый, тотальный характер. Петр I был в ужасе от масштабов взяточничества и пытался бороться с ним привычными репрессивными мерами вплоть до смертной казни, которая была отражена в его Указах от 23 августа 1713 г., 5 февраля 1724 г., но все было напрасно. Коррупция как была, так и осталась. Особенно ярко это проявлялось в злоупотреблениях по службе. Свояк Петра князь Б. Куракин в записках о первых годах его царствования рассказывает, что после семилетнего правления царевны Софьи, веденного "во всяком порядке и правосудии", наступило "непорядочное" правление царицы Натальи Кирилловны, и тогда началось "мздоимство великое и кража государственная, что доныне (написано это было в 1727 г.) продолжается с умножением, а вывести сию язву трудно" [[6]](#footnote-6)<6>.

Многие из видных сподвижников Петра находились по обвинению во взяточничестве под судом и были наказаны денежными взысканиями, а некоторые - казнены. Сибирский губернатор князь М.П. Гагарин в 1721 г. за служебные злоупотребления был повешен; петербургский вице-губернатор Корсаков пытан и публично высечен кнутом; два сенатора подверглись публичному наказанию; вице-канцлер барон П.П. Шафиров снят с плахи и отправлен в ссылку; А.А. Курбатов, будучи в 1711 - 1714 гг. вице-губернатором Архангельска, был обвинен во взятках и казнокрадстве и предан суду; один следователь по делам о казнокрадстве расстрелян. Про самого князя Я.Ф. Долгорукова, сенатора и президента Ревизион-коллегии, считавшегося примером неподкупности, Петр говорил, что и он "не без причины". Царь ожесточался, видя, как вокруг него играют в закон, по его выражению, словно в карты, и со всех сторон подкапываются "под фортецию правды". Однажды в Сенате, выведенный из терпения этой повальной недобросовестностью, он хотел издать указ вешать всякого чиновника, укравшего хоть столько, сколько нужно на покупку веревки. Тогда блюститель закона, "око государево", генерал-прокурор П.И. Ягужинский встал и сказал: "Разве ваше величество хотите царствовать один, без слуг и без подданных? Мы все воруем, только один больше и приметнее другого"[[7]](#footnote-7) <7>. Петр сознавал, насколько трудно очистить столь испорченную атмосферу одной грозой закона, как бы суров он ни был, и нередко вынужден был прибегать к более прямым и коротким способам.

Одна из основных причин такого размаха взяточничества и казнокрадства была связана с тем, что в результате реформ Петра I сложился разветвленный бюрократический аппарат, т.е. управление страной через многочисленных чиновников, действующих по распоряжению высшего начальства, которые в большей степени заботились о собственных интересах, чем о благе государства.

Для борьбы со взяточничеством с 1711 г. были введены должности фискалов в центре (обер-фискал Сената, фискалы центральных учреждений) и на местах (губернские, городовые фискалы). Они осуществляли контроль за деятельностью всей администрации, выявляли факты несоблюдения, нарушения указов, казнокрадства, взяточничества, доносили о них Сенату и царю.

В 1722 г. был создан важнейший контрольный орган - прокуратура. Первым генерал-прокурором стал Павел Иванович Ягужинский. Генерал-прокурор стал, помимо всего прочего, еще и неофициальным главой Сената, ему же подчинялись фискалы (тайный надзор империи).

В основе реформы административной системы лежали принципы камерализма - учения о бюрократическом управлении, который предполагал функциональный принцип управления, коллегиальность, четкую регламентацию обязанностей чиновников, специализацию канцелярского труда, единообразные штаты и жалованье.

В конце 20-х гг. XVIII в. была проведена губернская реформа, ликвидировавшая ряд административных единиц. Сокращен управленческий аппарат в провинциях, где в основном процветало взяточничество, мздоимство было довольно жестким, по примеру центральных коллегий, где штат доводился до минимума в шесть персон - президент, его заместитель, два советника и два их помощника (асессоры). И эти чиновники в половинном составе должны были находиться "при делах", а другая половина - в отпуске без жалованья. Проводя данную реформу местного управления, центральная власть руководствовалась таким мотивом: "в делах непорядки... в даче жалованья напрасные убытки". На местах власть сводилась к одному воеводе. При единоличной власти нижние чиновники не имели жалованья и содержались за счет подношений населения.

Со смертью Петра I в 1725 г. и в последовавших за этим сериях дворцовых переворотов картина в этой сфере общественной жизни нисколько не изменилась. Примером тому может служить случай с виднейшим государственным деятелем той эпохи В.Н. Татищевым, который характеризует образ мыслей и обычаи, соблюдаемые и в более позднее время. Попав под суд в 1739 г. за вымогательства, произведенные им на границе Сибири, он целые годы находился под судом, не переставая отправлять важные государственные должности.

Здесь отметим одну немаловажную деталь. В 1741 г. во время очередного дворцового переворота на трон взошла дочь Петра, Елизавета Петровна, одним из первых указов которой была отмена смертной казни (Указ от 23 августа 1742 г.), в том числе за должностные преступления.

Как и в былые времена, всякая должность рассматривалась прежде всего как источник дохода.

Так, белгородские купцы жаловались на то, что воевода Морозов наказывает кнутом и даже отрезает уши тем из них, которые не хотят участвовать вместе с ним в ограблении казны. Но их жалобы так и остались без последствий. Другой воевода совершал обход домов перед Рождеством, как те, что ходят и славят Христа, и собирал обильную жатву вынужденных даров.

Подобные поступки оставались безнаказанными. Сама Елизавета изобличала перед Сенатом воронежского воеводу Пушкина и белгородского Салтыкова, делавших постыдные поборы с жителей, но Сенат не принимал против них никаких мер. Иногда исключительные обстоятельства вызывали строгую расправу. В 1754 г. князя Александра Кропоткина и писаря Ивана Семенова приговорили к наказанию кнутом за взяточничество. Но эти расправы носили столь случайный характер и в них столь явно нарушалась справедливость, что с точки зрения нравственного воздействия последствия их оказывались ничтожными.

В отдельных областях, в сибирской глуши даже это несовершенное или прихотливое возмездие зачастую не постигало виновных. Там царил полный, абсолютный, безудержный произвол. "На небе Бог, а в Иркутске Кох", говорил про себя один из сатрапов, царивших на этой окраине. Один коллежский асессор снял Св. Георгия, украшавшего городской герб, и заменил его окруженною лавровыми венками надписью, свидетельствовавшею о его проезде через город.

Справедливость требует указать, что одной из главных причин, по которой правительство Елизаветы не приступало более энергично к устранению этих бесчинств, являлось его бессилие. Оно умело лишь законодательствовать. Полное собрание законов насчитывало 3830 актов, изданных в это царствование, - на 800 больше, чем при Петре I. Но один из последних плодов этой законодательной невоздержанности, Указ от 16 августа 1760 г., поразительным образом обнаруживал и выставлял один из главных недостатков правительственного режима того времени, а именно полное смешение ролей и функций законодателей, судей, администраторов. Он говорит о пренебрежении к законам именно тех лиц, которые обязаны их применять.

Судебная администрация, хромая на одну ногу и в то же время вступая в самые постыдные компромиссы, плохо исполняла одну часть своего дела, а другую оставляла без движения. В 1755 г. она решает окончательно судьбу низшего чина в Юрьеве, обвиненного в том, что он совместно с воеводой Пименовым замучил одного крестьянина ужасными пытками в 1739 г.! Дело лежало под сукном, а виновные все время сидели в тюрьме. Один из них успел даже умереть [[8]](#footnote-8)<8>.

Не одни судьи были виновны в проволочках, повторявшихся до бесконечности в процессах той эпохи. 11 марта 1754 г. в заседании Сената П.И. Шувалов указал и на другую причину этого явления - на состояние самого законодательства, где со времен Петра Великого указы нагромождались один на другой в неописуемом беспорядке. Елизавета энергично поддержала его замечание: "Ангел бы в них не разобрался", - воскликнула она, добавив, что многие из этих законов были непонятны и некоторые не соответствовали более современным нравам и идеям.

За годы своего правления Екатерина II также уделяла большое внимание борьбе с таким явлением, как взяточничество. Именно при ней была создана Контора смотрителей, которая, будучи коллегиальным органом, действовала по правилам, установленным в Генеральном регламенте, т.е. она приравнивалась по своему статусу к государственной коллегии. Контора осуществляла следствие в случае обвинения служащих в должностных преступлениях вместо Юстиц-коллегии. В Юстиц-коллегию высылались лишь сентенции.

Борьба с должностными преступлениями велась в двух направлениях путем установления строгой дисциплины и отчетности и замены материально ответственных лиц батальонными офицерами, которые менялись по прошествии года.

В целом законодательство при Екатерине II было направлено на искоренение злоупотреблений по службе и усиление дисциплины. Одновременно с этим законодатель стремился защитить "честь мундира" и не приветствовал публичность при расследовании должностных преступлений. Отметим тот исторический факт, что царствование Екатерины II началось со скандала, который был связан со взятками (один чиновник брал взятки за приведение к присяге новой императрицы). Другой скандал, связанный со взятками, разразился незадолго до утверждения Устава благочиния. В одной губернии были вскрыты колоссальные масштабы злоупотребления, и если в первый год царствования Екатерины II эти вещи назывались своими именами, то в Указе от Сената от 3 марта 1782 г. "Об искоренении беспорядков и злоупотреблений", открывшихся в Олонецкой губернии, должностные преступления чиновников, занимающих высокое положение в губернии, были названы "беспорядками, проистекавшими от незнания судей своих должностей или же от небрежения ими своего звания".

За время царствования Екатерины II (1762 - 1796 гг.) и Павла I (1796 - 1801 гг.) центральный бюрократический аппарат неимоверно увеличился. Если в 1796 г. в России насчитывалось приблизительно 15 - 16 тыс. чиновников, то в 1847 г. их было уже 61548 [[9]](#footnote-9). Невиданный размах приобрели коррупция и казнокрадство. По данным 3-го жандармского управления из 54 губернаторов взятки так или иначе не брали только три. И Александр I (1801 - 1825 гг.), и Николай I (1825 - 1855 гг.) пытались бороться с данными явлениями путем проведения государственных ревизий (для этого было даже создано специальное главное управление) и упорядочивания законодательства в Полном собрании законов Российской империи и Своде законов Российской империи. Сводом законов стали руководствоваться в качестве официального кодекса в судебных и других учреждениях.

Последний законодательный акт Российской империи, действовавший в полном объеме, - Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. (в ред. 1866 и 1885 гг.). Статья 401 предусматривала ответственность за мздоимство чиновника или иного лица, состоящего на государственной или общественной должности, который по делу или действию, касающемуся обязанностей его по службе, примет, хотя и без всякого в чем-либо нарушения своих обязанностей, подарок, состоящий в деньгах, вещах или в чем бы то ни было ином. В статье 402 речь шла об ответственности за лихоимство - получение взятки для учинения или допущения чего-либо противного обязанностям службы. Высшей степенью лихоимства признавалось вымогательство взятки (ст. 406).

Вымогательство в то время толковалось весьма широко, а именно:

- как всякая прибыль или иная выгода, приобретенная по делам службы притеснением или же угрозами и вообще страхом притеснения;

- требование подарков или неустановленной законом платы, или ссуды, или же каких-либо услуг, прибылей или иных выгод по касающемуся до службы или должности виновного в том лица или действию, под каким бы то ни было видом или предлогом;

- любые неустановленные законом или в излишестве против определенного количества поборы деньгами, вещами или чем-либо иным;

- незаконные наряды обывателей на свою или же чью-либо работу.

Законодательство того времени не предусматривало усиления или ослабления уголовной ответственности и наказания в зависимости от размера взятки, каковой признавалась передача вознаграждения как лично, так и через посредничество других лиц. Что касается уголовной ответственности за должностные преступления, здесь хотелось бы выделить еще один момент. В двадцати четырех статьях Уложения 1845 - 1885 гг. при описании большого ряда конкретных составов преступлений законодателем впервые были включены специальные обстоятельства-условия, при которых допускалось существенное смягчение наказания, вплоть до полного от него освобождения. При этом российский законодатель учитывал не только и даже не столько раскаяние, сколько полученную экономию сил и средств государства при повинной и признании. Другими словами, здесь учитывались главным образом объективные факторы. Одновременно с этим государство и общество экономили "заряды" уголовной репрессии.

Так, по ст. 292 Уголовного уложения 1845 г. при подлоге Указа Правительствующего Сената предписывалось: если лицо добровольно, по собственному побуждению явится к суду или начальству с повинной и тем предупредит всякое вредное последствие, то наказание будет существенно смягчено: вместо 5 - 6 лет пребывания под стражей и лишения прав будет назначено от 4 до 8 месяцев тюремного заключения; сверх того, участь повинившегося могла быть "подвергнута монаршему милосердию". Аналогично законодателем решался вопрос об уменьшении вины и наказания по ст. 294 при подлоге документов губернского правления, судебной власти или иных учреждений; по ст. 296 - при подделке печати, штемпеля; по ст. ст. 372 и 373 - при мздоимстве и лихоимстве, в том числе для взяточников на ниве общественной деятельности.

В Уголовном уложении 1903 г. ответственность за должностные преступления предусматривалась в главе XXXVII, состоящей из 52 статей. Однако нормы об ответственности за взяточничество так и не вступили в силу. Статья 656 определяла наказание за два вида мздоимства (получение вознаграждения до и после совершения законных деяний) и лихоимство. Устанавливалась ответственность и за различные виды вымогательства взятки, которая трактовалась как любое требование вознаграждения.

Уголовное уложение различало взяточничество и лихоимственные сборы. Под последними понималось взимание должностным лицом неустановленных поборов под предлогом обращения их в государственную или общественную кассу или под видом полагающихся ему по закону поступлений.

1. <1> Кирпичников А.И. Взятка и коррупция в России. СПб.: Альфа, 1997; Кабанов П.А. Коррупция и взяточничество в России. Нижнекамск: Гузель, 1995. [↑](#footnote-ref-1)
2. Карамзин Н.М. История государства Российского. М., 1993. Т. 9 - 12. [↑](#footnote-ref-2)
3. Карамзин Н.М. Предание веков. М., 1988. С. 534, 535. [↑](#footnote-ref-3)
4. Российское законодательство X - XX вв.: В 9 т. Т. 2. С. 133. [↑](#footnote-ref-4)
5. Игнатов В.Г. История государственного управления России. Ростов н/Д, 2002. С. 102. [↑](#footnote-ref-5)
6. Ключевский В.О. Исторические портреты. М., 1990. С. 200. [↑](#footnote-ref-6)
7. Там же. С. 201. [↑](#footnote-ref-7)
8. Валишевский К. Дочь Петра Великого: Историческое исследование. М., 2002. С. 187 (ссылка на: Соловьев С.М. История России. Т. XXIV. С. 342, 343). [↑](#footnote-ref-8)
9. Личман Б.В. История России. С. 195. [↑](#footnote-ref-9)