

Симашенков Павел Дмитриевич,

кандидат исторических наук, доцент кафедры ГМУ и правового обеспечения государственной службы ЧОУ ВО «Международный институт рынка», г. Самара

pavel.simashenkov@yandex.ru



Репрессивный компонент отечественной антикоррупционной политики в историческом ракурсе

Аннотация. Статья посвящена историко-правовому анализу юридических санкций, применяемых к коррупционерам в России. Автор убежден, что ужесточение наказания бесполезно, если оно не обеспечено зрелым правосознанием общества и действенными стандартами антикоррупционной культуры.

Ключевые слова: государственная власть, коррупция, уголовное право, правовые санкции.

Раздел: (03) философия; социология; политология; правоведение; науковедение.

Коррупция, разлагающая систему социальных отношений, преследует человечество с древнейших времен, словно родовое проклятие [1, 2]. Вполне естественно, что еще законы Хаммурапи предусматривали наказание за подкуп, предупреждая проникновение «природного обмена веществ» в систему социальных интеракций [3]. Однако, как и все изначально присущее, коррупция благополучно выигрывала единоборство с властью всякий раз, когда последняя ослабляла контроль над нравственным обликом чиновников [4]. По нашему мнению, глубинная причина коррупции – в процессе инволюции административной морали. Как и всякая инволюция, это не требует избыточности усилий [5]. Наоборот, попустительство, делегирование полномочий и либерализм – лучшая питательная смесь для процветания коррупции.

Если говорить об отечественной истории, попытки отграничить запретное от возможного связаны с институтом «кормления», возникшим по примеру Византии в IX–X вв. и процветавшем на Руси сотни лет. Понимаемое как сословная привилегия, кормление выродилось в орудие злоупотреблений, безнаказанность которых обеспечивалась родственно-клиентистской стратой феодалов-взяточников, столичных и удельных (провинциальных) [6]. В связи с этим понятно, что, отмененное Иваном Грозным в 1556 г., это зло и доселе бытует на уровне традиции обогащения за счет подданных и подчиненных. Примечательно, что и современные чиновники воспринимают кормление в качестве компенсации за «заботу» о вверенной им территории: с этой позиции между барином и «крепким хозяйственником» нет никаких различий.

Постепенно порочная практика кормлений отождествляется со взяточничеством (старинное деление на мздоимство и лихоимство известно еще до Судебника 1497 г.) [7] и, по сути, определяет современное отличие взятки, полученной за действия в рамках служебных полномочий, от взятки за заведомо незаконные деяния. Впервые взяточничество судей стало наказуемым в упомянутом Судебнике Ивана III, а Иван IV стал карать взяточников смертью. Характерно: ужесточение санкций не только не ослабило коррупции, но и расширило ее возможности. Так, именно с XVI в. известны доказанные случаи «вымогательства взятки» и «взятки за лицензию».

Следующий век ознаменован первым (и, наверно, единственным) в России антикоррупционным народным выступлением, известным как Соляной бунт. Причина –

злоупотребления главы Земского приказа Леонтия Плещеева и его шурина Петра Траханиотова, возглавлявшего Пушкарский приказ. Самочинная расправа возмущенного народа над одиозными чиновниками во многом подтолкнула власть к реформе законодательства, выразившейся в принятии спустя год после Соляного бунта Соборного уложения (1649 г.).

Петровская попытка европеизировать Россию также прошла под знаменем борьбы с боярскими и чиновничьими поборами. Петр I в данном направлении предпочитает проверенные репрессивные меры, вплоть до смертной казни (Указы 23 августа 1713 г., 24 декабря 1714 г., 5 февраля 1724 г.). В частности, за взяточничество казнены сибирский губернатор князь Матвей Гагарин, обер-фискал (Главный прокурор) Алексей Нестеров и др. С другой стороны, реформы, реализация которых контролировалась через доверенных царю «птенцов гнезда Петрова», лишь усилили и структурировали коррупцию, ибо на местах сохранилась бытовавшая еще при Алексее Михайловиче Романове воеводская система управления, и воеводы договаривались с царскими ревизорами. Неформальный «кодекс молчания» представителей традиционной и реформированной власти вполне объясняет парадокс: Петр Великий люто ненавидел коррупцию и стремился извести ее самыми жестокими средствами, но единственным шансом добиться правды в петровской России была личная встреча с царем [8]. Большая часть сведений о злоупотреблениях чинуш столицы никогда не достигала.

Восемнадцатое столетие – век просвещенного абсолютизма – обогатило проявления коррупции фаворитизмом, столь характерным и для современной отечественной власти. Этот пережиток «галантного века» позволил фаворитам и клевретам не только обирать народ, но и распределять имущество правящих классов. При этом шумные отставки и коррупционные скандалы были всего лишь прикрытием для передела собственности между придворными кланами (Разумовские, Шуваловы, Орловы, Зубовы и др.) [9].

История отечественной государственной службы богата примерами формального ужесточения борьбы с коррупцией [10], в т. ч. и попытками контролировать случаи, когда личная заинтересованность чиновника способна повлиять на реализацию им должностных обязанностей. Например, в соответствии с положениями Уставов о службе гражданской (1832 г.) чиновники не имели права:

- приобретать имущество, продажа которого поручалась им в качестве служебного поручения;
- заниматься подрядами и поставками по месту работы как самим лично, так и через родственников и подставных лиц;
- входить в долговые обязательства с подрядчиками и поставщиками при заключении договоров по линии их ведомств и административных учреждений, а также в ходе их осуществления;
- быть поверенными в делах частных лиц или заниматься ходатайствами по частным делам в учреждениях, где они занимали должности [11, 12].

Государственная служба в XIX в. строилась как форма государственно-публичного представительства, которая должна регламентировать отношения, где представитель власти (должностное лицо, служащее лицо) применяет закон, установленный государством (представляемым), или оказывает иное юридическое содействие третьим лицам в приобретении, реализации и изменении субъектных прав и обязанностей, в отношениях с государством, а также государству в приобретении, реализации, изменении и прекращении его прав и обязанностей в его отношениях с третьими лицами. С одной стороны, чиновники под своим собственным именем вступали в служебные отношения с населением и другими организациями от имени и по поручению государства. С другой

стороны, они при совершении своих служебных действий представляли и защищали права третьих лиц. Разумеется, подобная трактовка миссии чиновника требовала разграничения его личных интересов от интересов государственных. И все же заметим, что достаточно жесткие моральные стандарты вкупе с суровыми наказаниями мало повлияли на противодействие коррупции. Симптоматично: именно правление Николая I (когда государственная служба получила детальную регламентацию) характеризуется расцветом чиновничьего произвола.

Из предреволюционных эпизодов XX в., помимо Распутина, можно упомянуть балерину Кшесинскую и великого князя Алексея Михайловича, которые в период Первой мировой войны за изрядные подношения помогали фабрикантам получать военные заказы.

Декрет СНК «О взяточничестве» от 8 мая 1918 г. стал первым в Советской России юридическим актом, устанавливающим уголовную ответственность за взяточничество (лишение свободы на срок не менее пяти лет, соединенное с принудительными работами на тот же срок) [13]. В том же декрете неоконченное преступление (покушение на получение или дачу взятки) приравнивалось к совершенному преступлению.

Как полагают критики советского строя, правосознание в СССР на редкость удивительно наивно и непродуктивно трактовало причины коррупционных явлений. Так, в закрытом письме ЦК КПСС «Об усилении борьбы со взяточничеством и разворовыванием народного добра» от 29 марта 1962 г. говорилось, что взяточничество – это «социальное явление, порожденное условиями эксплуататорского общества». В качестве предпосылок коррупции перечислялись недостатки в работе партийных, профсоюзных и государственных органов; в первую очередь – в области воспитания трудящихся.

Это приводило к двум последствиям:

- борющиеся с коррупцией субъекты были органически не в состоянии влиять на коренные причины (этиологию коррупции);
- борьба против коррупционеров иногда трансформировалась в устранение конкурентов на рынке коррупционных услуг.

Последний шанс повлиять на положение дел в описываемой сфере представился советской власти в июле 1991 г. с принятием Постановления Секретариата ЦК КПСС «О необходимости усиления борьбы с преступностью в сфере экономики». Однако ни о взяточничестве, ни о коррупции в нем не было ни слова.

Советский период специфичен прежде всего тем, что коррупция декларируется как «их нравы», «родимое пятно» капитализма. Соответственно, в СССР боролись с казнокрадством и взяточничеством, но не с коррупцией, поскольку последняя – обязательный признак и пережиток эксплуататорского общества. В такой концепции есть большие плюсы. Например, социологический термин «коррупция» слишком многообразен, чтобы вводить его (как сейчас в РФ) в юридический оборот и фокусироваться лишь на правовых средствах противодействия. Собственно, развитие права – это всегда расширение возможностей упорядочения и регулирования. Значит, правовой феетишизм в антикоррупционном контексте способен перевести большинство проявлений коррупции в латентную фазу, за пределы юридического регулирования. А то, что останется в пределах (взяточничество), будет совершаться более изощренно, ибо незнание закона не освобождает от ответственности, а знание – освобождает. С другой стороны, минус советской антикоррупционной практики состоял в том, что она в период перестройки способствовала формированию лицемерного отношения к советским и партийным деятелям, злоупотреблявшим властью. За исключением суровых приговоров расхитителям социалистической собственности в крупном размерах (Елисеевское дело, Хлопковое дело), рядовых коррупционеров предпочитали воспитывать, не

привлекая к юридической ответственности. Так бытовая коррупция становится традицией социального бытия отечественной власти в перестроечную и постперестроечную эпоху [14]. Постепенно централизованная коррупция огромного единого государства сменялась «федеративным» устройством из множества региональных и местечковых коррумпированных систем-клиентел.

Национальные планы противодействия коррупции от 2008, 2012 и 2014 гг., казалось бы, обозначили четкую стратегию: от формирования нормативной базы – через культивирование антикоррупционной этики – к реальным мерам борьбы, осуществляемой согласно установленным критериям коррупционности, коррупциогенности и проч. Однако результат не оправдывает ожиданий, ибо «гладко было на бумаге» [15, 16]. Бездумно и бездарно списанные из западной практики антикоррупционные стандарты, привитые на нашей почве, дали ветвистые коррупционные всходы. Таким образом, благие намерения властных инициатив показали на практике высочайший коррупциогенный потенциал.

По нашему убеждению, нравственно-этическое обеспечение государственной службы принципиально невозможно созидать на рациональных, технологических и уж тем паче – рыночных основах. Принципы т. н. «свободного рынка» и менеджеризма совершенно недопустимы для оценки деятельности и работы представителя власти. В противном случае мы должны согласиться с существованием дорогих и дешевых государственных услуг и, соответственно, чиновников подороже и подешевле. Отсюда – полшага до тотальной коррупции, глубинный смысл которой – торговля всем и всегда, использование подкупа как наиболее простого (рационального) и эффективного средства целедостижения [17].

К сожалению, нынешние российские законодатели старательно штампуют запреты, умножая путаницу и конкуренцию норм, латают ими же созданные правовые пробелы коллизионными нормами, трактовать которые можно и в коррупционном ключе. К примеру, компаративный анализ предписаний ФЗ № 79 и ФЗ № 273 обнаруживает и пробелы, и конкуренцию норм. В частности, неясен вопрос об инстанциях «покаяния» государственного служащего, буде тот почувствует у себя симптомы конфликта интересов. Согласно закону «О противодействии коррупции», уведомлять следует непосредственного начальника, в то время как по закону «О гражданской государственной службе» – представителя нанимателя. Возможно, разрешение коллизии состоит в обязательном уведомлении обоих (поскольку представитель нанимателя – статус, не всегда эквивалентный статусу непосредственного начальника) [18, 19]. В противном случае меры по предотвращению конфликта могут быть сочтены недостаточными. Более того, обязанность предотвратить конфликт вменяется лишь представителю нанимателя, «если ему стало известно о возникновении у государственного или муниципального служащего личной заинтересованности». Каким образом представителю нанимателя может стать известно о назревающем конфликте (помимо письменного уведомления от сотрудника), в законе конкретно не указано, чем ответственность начальства за непринятие мер по урегулированию конфликта интересов, по сути, сводится к нулю. В итоге бремя обнаружения своей заинтересованности и последующего доказывания ее наличия (и наличности) возлагается на потенциального виновника – государственного и муниципального чиновника.

Не менее загадочна концепция «ужесточения» уголовных наказаний за взяточничество. В марте 2015 г. минимальные размеры штрафа за получение взятки (ч. 1 ст. 290 Уголовного кодекса РФ) были снижены с двадцатипятикратной до десятикратной суммы взятки. Объяснение – якобы «несобираемость» штрафов, тогда как мень-

шая сумма вполне по силам осужденным взяточникам. Данная мера позиционировалась едва ли не как момент гуманизации законодательства, притом что последовательность антикоррупционного курса верховной власти не оспаривалась.

Нам же представляется, что подобные меры законодателя – наивность или (скорее) лукавство, так как бескомпромиссность в борьбе с коррупцией обеспечивается не столько размером штрафа, сколько неотвратимостью наказания. Этот принцип вполне можно было поддержать другой мерой – как раз в русле курса на ужесточение санкций, а именно: увеличить максимальный срок лишения свободы по ч. 1 ст. 290 УК РФ с трех до шести лет. Результат – перевод состава в категорию тяжких преступлений и автоматическое увеличение сроков давности с 6 до 10 лет. Но это, по нашему мнению, не главное. Самым ощутимым итогом такого формального ужесточения станет облегчение расследования коррупционных преступлений и возможность вменения коррупционерам организации преступного сообщества и участия в нем (ст. 210 УК РФ). В действующей редакции преступное сообщество создается в целях совместного совершения одного или нескольких тяжких или особо тяжких преступлений, а потому квалифицировать ч. 1 ст. 290 по совокупности со ст. 210 не представляется возможным (нынешняя ч. 1 ст. 290 – преступление средней тяжести).

Криминологические исследования давно доказали, что коррупция (и взяточничество, в частности) суть деяния изолированные и совершаются сообщниками, которые связаны между собой родственными и служебно-иерархическими узами. Таким образом, в случае выявления факта получения взятки гораздо эффективнее пресечь деятельность преступной организации (сообщества), чем довольствоваться эффективной «посадкой» отдельно взятого взяточника, которым сообщество «откупается» от правоохранительных органов. Подобная практика принесения «сакральной жертвы» общеизвестна и, по сути, есть еще одно проявление коррупции как договора представителей власти о гарантиях безопасного продолжения преступной деятельности оставшихся членов группы.

Простое увеличение срока лишения свободы способно серьезно повлиять на раскрываемость коррупционных правонарушений, однако законодатель в данном конкретном случае почему-то намеренно пошел по пути ложной «гуманизации».

Подводя итоги, подчеркнем: действующая схема антикоррупционных запретов далека от совершенства. Признавая необходимость ее юридической доработки, важно отметить, что ни одна репрессивная мера (будь то ужесточение наказаний или криминализация новых проявлений коррупции) не должна позиционироваться как панацея от коррупции, особенно если жесткие санкции не подкрепляются проверенными исторической практикой стандартами антикоррупционного поведения.

Ссылки на источники

1. Симашенков П. Д. Государственное регулирование системы патриотического воспитания офицеров русской армии (кон. XIX–XX вв.). – М.; Берлин, 2015.
2. Симашенков П. Инволюция критериев административной морали // Государственная служба. – 2015. – № 2. – С. 67–70.
3. Желнина Е. В. Наука и образование как факторы социально-управленческого моделирования современных промышленных предприятий // Концепт. – 2015. – № 7. – С. 61–65. – URL: <http://e-koncept.ru>.
4. Симашенков П. Д. Инновационный курс в русле традиций государственного управления в России // Концепт. – 2015. – № 5. – С. 171–175. – URL: <http://e-koncept.ru>.
5. Емельянов В. М. Феномен «Нравственность» // Культура и образование: от теории к практике. – 2015. – Т. 1. – № 1. – С. 12–16.
6. Симашенков П. Д. О преемственности в политической истории России // Культура и образование: от теории к практике. – 2015. – Т. 1. – № 1. – С. 27–31.
7. Симашенков П. Д. Кадровая инноватика и исторический кризис менеджизма // Концепт. – 2015. –

№ 3. – С. 91–95. – URL: <http://e-koncept.ru>.

8. Симашенков П. Д. Политриторика в публичном праве России: терминологический аспект // Концепт. – 2015. – № 1. – С. 101–105. – URL: <http://e-koncept.ru>.
9. Симашенков П. Д. Правовой институт необходимой обороны: историко-правовые тенденции и пути совершенствования // Вестник Международного института рынка. – 2015. – № 1(1). – С. 196–204.
10. Желнина Е. В. Методологические принципы социально-управленческого моделирования в сфере инновационной активности // Балтийский гуманитарный журнал. – 2015. – № 2(11). – С. 138–142.
11. Симашенков П. Д. Двупольный мир: борьба добра и зла или согласие на меньшее из зол? // Внешнеполитические интересы России: история и современность: сб. материалов II Всерос. науч. конф., посвящ. 70-летию Победы в Великой Отечественной войне (1941–1945 гг.) / Самарская гуманитарная академия, кафедра теории и истории государства и права; Самарский государственный университет, исторический факультет; отв. ред. А. Н. Сквозников. – Самара, 2015. – С. 131–136.
12. Симашенков П. Д. Защита чувств верующих в России: историко-правовой аспект // Актуальные тренды регионального и местного развития: сб. ст. по материалам I (IX) Междунар. науч.-практ. конф. / под ред. Г. А. Хмелевой. – Самара, 2014. – С. 150–156.
13. Симашенков П. Д. Конфликт интересов: история, теория и практика правоприменения // Развитие института резерва управленческих кадров в субъектах Российской Федерации как вызов времени и эффективный инструмент совершенствования государственной кадровой политики: сб. ст. Межрегион. науч.-практ. конф. (9 октября 2014 г., г. Самара). – Самара, 2014. – С. 290–298.
14. Симашенков П. Д. Необходимая оборона как конфликт интересов: исторический опыт и новые подходы к квалификации // Концепт. – 2015. – № 6. – С. 146–150. – URL: <http://e-koncept.ru>.
15. Симашенков П. Д. Государственное регулирование вопросов вероисповедания в историческом ракурсе // Концепт. – 2015. – № 2. – С. 146–150. – URL: <http://e-koncept.ru>.
16. Симашенков П. Д. Кадровая инноватика и исторический кризис менеджизма.
17. Симашенков П. Д. Марксистская концепция отмирания государства и будущее российского чиновничества // Гуманитарные научные исследования. – 2015. – № 3(43). – С. 29–32.
18. Симашенков П. Д. О преемственности в политической истории России.
19. Simashenkov P. D. The continuity of negation as a vector of Russian political history // Europäische Fachhochschule. – 2014. – № 7. – P. 31–33.

Pavel Simashenkov,

Candidate of Historical Sciences, Associate Professor at the chair of State and Municipal Government and Law Support of Public Service, International Market Institute, Samara

pavel.simashenkov@yandex.ru

The repressive component of Russian anti-corruption policy in historical perspective

Abstract. The paper is dedicated to historical and legal analysis of legal sanctions applied to corrupt officials in Russia. The author is convinced that tightening of criminal penalties is useless if it is not ensured with a ripe sense of justice and effective anti-corruption standards.

Key words: State power, corruption, criminal law, legal sanctions.

References

1. Simashenkov, P. D. (2015) *Gosudarstvennoe regulirovanie sistemy patrioticheskogo vospitaniya oficerov russkoj armii (kon. XIX–XX vv.)*, Mosocw Berlin (in Russian).
2. Simashenkov, P. (2015) "Involjucija kriteriev administrativnoj morali", *Gosudarstvennaja sluzhba*, № 2, pp. 67–70 (in Russian).
3. Zhelnina, E. V. (2015) "Nauka i obrazovanie kak faktory social'no-upravlencheskogo modelirovaniya sovremennyh promyshlennyh predpriyatij", *Koncept*, № 7, pp. 61–65. Available at: <http://e-koncept.ru> (in Russian).
4. Simashenkov, P. D. (2015) "Innovacionnyj kurs v rusle tradicij gosudarstvennogo upravlenija v Rossii", *Koncept*, № 5, pp. 171–175. Available at: <http://e-koncept.ru> (in Russian).
5. Emel'janov, V. M. (2015) "Fenomen 'Nravstvennost'", *Kul'tura i obrazovanie: ot teorii k praktike*, t. 1, № 1, pp. 12–16 (in Russian).
6. Simashenkov, P. D. (2015) "O preemstvennosti v politicheskoj istorii Rossii", *Kul'tura i obrazovanie: ot teorii k praktike*, t. 1, № 1, pp. 27–31 (in Russian).
7. Simashenkov, P. D. (2015) "Kadrovaja innovatika i istoricheskij krizis menedzherizma", *Koncept*, № 3, pp. 91–95. Available at: <http://e-koncept.ru> (in Russian).
8. Simashenkov, P. D. (2015) "Politritorika v pUBLICHnom prave Rossii: terminologicheskij aspekt", *Koncept*, № 1, pp. 101–105. Available at: <http://e-koncept.ru> (in Russian).
9. Simashenkov, P. D. (2015) "Pravovoj institut neobhodimoj oborony: istoriko-pravovye tendencii i puti sovershenstvovaniya", *Vestnik Mezhdunarodnogo instituta rynka*, № 1(1), pp. 196–204 (in Russian).

10. Zhelnina, E. V. (2015) "Metodologicheskie principy social'no-upravlencheskogo modelirovaniya v sfere innovacionnoj aktivnosti", *Baltiyskij gumanitarnyj zhurnal*, № 2(11), pp. 138–142 (in Russian).
11. Simashenkov, P. D. (2015) "Dvupoljarnyj mir: bor'ba dobra i zla ili soglasie na men'shee iz zol?", in Skvoznikov, A. N. (ed.) *Vneshnepoliticheskie interesy Rossii: istoriya i sovremennost': sb. materialov II Vseros. nauch. konf., posvjashh. 70-letiju Pobedy v Velikoj Otechestvennoj vojne (1941–1945 gg.)* / Samarskaja gumanitarnaja akademija, kafedra teorii i istorii gosudarstva i prava; Samarskij gosudarstvennyj universitet, istoricheskij fakul'tet, Samara, pp. 131–136 (in Russian).
12. Simashenkov, P. D. (2014) "Zashhita chuvstv verujushhih v Rossii: istoriko-pravovoj aspekt", in Hmeleva, G. A. (ed.) *Aktual'nye trendy regional'nogo i mestnogo razvitija: sb. st. po materialam I (IX) Mezhdunar. nauch.-prakt. konf.*, Samara, pp. 150–156 (in Russian).
13. Simashenkov, P. D. (2014) "Konflikt interesov: istoriya, teorija i praktika pravo-primenenija", in *Razvitie instituta rezerva upravlencheskih kadrov v sub#ektah Rossijskoj Federacii kak vyzov vremeni i jeffektivnyj instrument sovershenstvovaniya gosudarstvennoj kadrovoj politiki: sb. st. Mezhtregion. nauch.-prakt. konf. (9 oktjabrja 2014 g., g. Samara)*, Samara, pp. 290–298 (in Russian).
14. Simashenkov, P. D. (2015) "Neobhodimaja oborona kak konflikt interesov: istoricheskij opyt i novye podhody k kvalifikacii", *Koncept*, № 6, pp. 146–150. Available at: <http://e-koncept.ru> (in Russian).
15. Simashenkov, P. D. (2015) "Gosudarstvennoe regulirovanie voprosov veroispovedanija v istoricheskom rakurse", *Koncept*, № 2, pp. 146–150. Available at: <http://e-koncept.ru> (in Russian).
16. Simashenkov, P. D. (2015) "Kadrovaja innovatika i istoricheskij krizis menedzherizma".
17. Simashenkov, P. D. (2015) "Marksistskaja koncepcija otmiraniya gosudarstva i budushhee rossijskogo chinovnichestva", *Gumanitarnye nauchnye issledovaniya*, № 3(43), pp. 29–32 (in Russian).
18. Simashenkov, P. D. (2015) "O preemstvennosti v politicheskoy istorii Rossii".
19. Simashenkov, P. D. (2014) "The continuity of negation as a vector of Russian political history", *Europaische Fachhochschule*, № 7, pp. 31–33 (in English).

Рекомендовано к публикации:

Горевым П. М., кандидатом педагогических наук,
 главным редактором журнала «Концепт»

Поступила в редакцию <i>Received</i>	15.10.15	Получена положительная рецензия <i>Received a positive review</i>	17.10.15
Принята к публикации <i>Accepted for publication</i>	17.10.15	Опубликована <i>Published</i>	31.10.15



www.e-koncept.ru

© Концепт, научно-методический электронный журнал, 2015

© Симашенков П. Д., 2015