



ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ СРЕДИ МЕСТНЫХ ЧИНОВНИКОВ В ПРИДНЕПРОВСКОЙ УКРАИНЕ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX В.

Михаил ЯРОШЕНКО,

старший преподаватель кафедры правоведения
Национального педагогического университета имени М.П. Драгоманова

Summary

This article deals with the analysis of corruption facts in the Ukrainian lands of Russian empire in the second half of 19th century. Grounding on the analysis of legal regulations, archive materials and scientific researches the main authority's measures regarding (in approaching) corruption counteraction in local level is shown. This article informs readers about the main measures of punishment which applied to delinquents. The main contradictions between anti-corruption law and its practical realization as for local authorities are found out.

Key words: corruption, combating crime, bribery, bureaucracy, Dnieper Ukraine.

Аннотация

В статье проанализированы факты проявления коррупции на украинских землях Российской империи во второй половине XIX в. На основании анализа законодательных норм, архивных источников и научных исследований представлены основные меры, предпринимаемые властью для противодействия коррупционным правонарушениям на местном уровне. Исследованы основные меры наказаний, применяемые в отношении правонарушителей. Установлены главные противоречия антикоррупционного законодательства и его реализации на практике в отношении местных чиновников.

Ключевые слова: коррупция, противодействие преступности, взяточничество, чиновнический аппарат, Приднепровская Украина.

Постановка проблемы. События в современной Украине, состоявшиеся после «революции достоинства», свидетельствуют об усилении противодействия коррупционным правонарушениям среди всех ветвей власти. Особое внимание уделяется преодолению коррупции на местном уровне, которое приобрело системный характер. В этой связи значительный интерес представляет опыт противодействия коррупционным правонарушениям в Российской империи во второй половине XIX в.

Актуальность темы исследования состоит в том, что противодействие коррупционным правонарушениям является неотъемлемой части построения правового государства. В этой связи важно привлечение опыта предыдущих исторических эпох, что поможет выявить наиболее эффективные способы предупреждения и преодоления коррупции.

Состояние исследования. Проблема противодействия коррупции частично нашла отражение в ряде отечественных и зарубежных научных публикаций. Вопросам общей характеристики коррупции среди чиновнического аппарата в Российской империи посвящены труды К. Анциферова, Б. Волженкина, П. Зайончковского, Н. Неклюдова, В. Щербины, А. Эстрина. Отдельные аспекты проблемы корумпированности местных чиновников

в Приднепровской Украине раскрыты в монографических исследованиях В. Молчанова и Ю. Никитина. Однако комплексная научная работа, посвященная проблеме противодействия коррупции в России в пореформенный период, отсутствует, что усиливает актуальность данной статьи.

Целью статьи является исследование противодействия коррупционным правонарушениям на местном уровне власти на украинских землях во второй половине XIX в. в контексте российской уголовного законодательства.

Изложение основного материала. Во второй половине XIX в. государственный чиновнический аппарат Российской империи, в состав которой входила большая часть украинских земель, продолжал увеличиваться. Для наглядности анализируем структуру бюрократии в России. Административную систему царского самодержавия составляли: император, Государственный Совет, Сенат, Комитет министров, Собственная Его Императорского Величества Канцелярия, отдельные министерства и министерство двора, численные временные комитеты. Исходя из поставленной проблемы, детальнее проанализируем местные органы управления, а именно учреждения губернского управления и местного самоуправления, и факты проявления в них коррупционных правонарушений.

Органы губернского управления имели достаточно сложную и разветвленную структуру. Так, присутствие правления под руководством губернатора состояло из определенного по штату количества руководителей отделений – советников. Должность старшего из них называлась вице-губернатор. В подчинении советников находились ассессоры – гражданский чин восьмого класса по росписи чинов, или табели о рангах. Вице-губернаторы назначались верховной властью. Советники губернского правления назначались Сенатом, однако полностью зависели от губернатора. При губернском правлении находились канцелярия, архив, типография, губернский архитектор, губернский и волостной землемеры [1, с. 108].

Губернская администрация также была тем звеном в системе государственного аппарата, в котором наиболее широко процветало взяточничество и воровство. Однако процесс «повального мздоимства» и «лихоимства» практически не нашел отражения в официальных ведомственных отчетах, например, отчетах Третьего отделения, где о коррупции государственного аппарата нет ни единого упоминания. То же самое следует сказать о министерских и губернских отчетах. Только по приложениям к годовым отчетам Министерства юстиции, а именно по данным о лицах, которые ежегодно привлекались уголовными департаментами Сената



и губернскими уголовными палатами за должностные преступления, можно составить представление о коррупции среди государственного аппарата. Однако эти сведения касались преимущественно более низкого чиновничества и практически не отражали правонарушения среди высшего звена губернской администрации [2, с. 143].

Такое лояльное отношение верховной власти России к коррумпированным чиновникам можно объяснить еще и тем, что по многочисленным отзывам современников, взяточничество и казнокрадство с точки зрения чиновнической морали было обыденным явлением, а донесения о таких фактах вызывали отрицательную реакцию властей. Примером вопиющего беззакония является деятельность чиновника по особым поручениям, а позже – управлятеля канцелярии Н. Писарева, служившего у киевского генерал-губернатора Д. Бибилова. Этот чиновник брал взятки до 10 тысяч рублей, облагая ежегодной данью губернаторов. Так, по делу «О лихоимстве чиновника для особых поручений при киевском генерал-губернаторе Писарева» отмечается, что в 1840 г. он получил от польских дворян 46 тысяч рублей, а в 1847 г. от волынских помещиков – 35 тысяч рублей.

Начальник IV округа жандармов генерал П. Буксгевден доносил шефу жандармов: «Волынские помещики, которые привыкли к тому, что управление Киевским генерал-губернатором основано на аморальности интереса в наивысшей мере, решили... принести в жертву и собрать с губернии тридцать пять тысяч рублей серебром, определенную главным преступником продолжительных лихоимств в Киевском генерал-губернаторстве камергером Писаревым» [3, л. 25]. В этом же деле содержится справка Третьего отделения о Писареве, которая, наверняка, касается 1840-х годов: «Хоть МВД имеет о... Писареве те же сведения, что и гр. Бенкендорф, но при всем этом не только не находит достойной причины, но и полагает даже совершенно неудобным переводить кол. сов. Писарева от Д.Г. Бибилова, поскольку он состоит при нем для особых поручений. Более того, Писарев по своим способностям так необходим ген.-лейт. Бибилову и отстранение от него Писарева без его согласия так огорчит его, что он вне

всякого сомнения и сам будет просить об освобождении с должности генерал-губернатора» [3, л. 25]. Столь эмоциональное обоснование невозможности отстранения коррупционера Писарева свидетельствует о систематическом покрывании центральными властями взяточничества. В итоге никаких мер наказания относительно правонарушителя не было принято, а в начале 1850-х гг. Писарев был назначен Олонецким губернатором. Этот факт, как видим, свидетельствует о полном произволе генерал-губернаторов в самодержавной России.

Приведенные примеры доказывают, что система взяточничества и чиновнических злоупотреблений получила не только всеобщее распространение, но и безмолвное «высочайшее» одобрение.

В среде генерал-губернаторов также процветало массовое казнокрадство и лихоимство, однако совершенно узаконенное. Так, например, взятка с откупных кабацких сборов не рассматривалась как запрещенное явление. Аналогичное отношение властей наблюдалось и в том случае, если губернаторы брали взятки с лиц, которые находились в их прямом подчинении: с исправников, полицеймейстеров, городских [4, с. 58; 5, с. 66].

Ряд документов свидетельствует, что губернаторы требовали от полицеймейстеров пять тысяч рублей ежегодно ассигнациями [6, с. 514]. Случаев губернаторского беспредела в источниках зафиксировано достаточно, но наиболее аргументировано отражает состояние дел во всей царской России слова штаб-офицера корпуса жандармов Тарновского, сказанные им в сообщении для Третьего отделения: «Относительно морального убеждения большинства лиц чиновников и служащих, к сожалению, ради справедливости следует сказать, что много кто имеют свои выгоды и установленные благодарности и поборы не считают взятками, о полнейшей бескорыстности по службе не имеют представления. Общее направление к извлечению со службы получения денежных выгод сделалось настолько близким большинству служащих, что заменить их лучшими практически нет возможности и для небольшого уменьшения такого направления нужно слишком много стремления и времени» [7, л. 72].

Относительно характеристики других должностных лиц в губерниях, а именно вице-губернаторов, то они, как правило, по своему образу жизни и своим действиям были схожи с губернаторами, а если и расходились, то через некоторое время довольно быстро втягивались в коррупционные действия [2, с. 162].

В системе губернских учреждений важное место занимала казенная палата – орган Министерства финансов. Статья 1018 Свода законов Российской империи определяет, что среди ее функций были сбор разного рода прямых и непрямых налогов, выдача разнообразных гильдейских, промышленных и других свидетельств, выполнение контрольных функций. Казенная палата состояла из пяти отделений: ревизионного, кабацких сборов, казначейства, соляного и контрольного. Присутствие палаты включало ее главу, советников, губернского казначея, губернского контроллера и одного или нескольких ассессоров [8, с. 818]. С точки зрения получения разного рода незаконных доходов глава казенной палаты имел широкие возможности, поскольку в его руках сосредотачивались откуп, акциз и другие виды налогообложения.

За соблюдение законности в губернии отвечали губернские прокуроры. Например, в законодательстве отмечалось, что «губернский прокурор и губернские стряпчие, которые пребывают при нем, имеют единственным предметом своих действий непосредственное наблюдение за порядком делопроизводства в местах губернских» [9, ст. 2300]. Однако, несмотря на то, что непосредственным начальником губернских прокуроров был министр юстиции, они были обязаны обо всех зафиксированных злоупотреблениях «доносить немедленно губернскому начальству, а в некоторых определенных случаях и министру юстиции» [6, ст. 2305]. Такое юридическое положение прокуроров, закрепленное в законодательстве, ставило их в определенную зависимость от губернаторов. Безусловно, губернские прокуроры не были лишены недостатков, присущих всем чиновникам царской России. Например, в отчетах Третьего отделения шла речь и о взяточничестве среди прокуроров [5, с. 68]. Однако полагаем,



что данная тема является предметом отдельного исследования.

Помимо вышеназванных, у центральных властей были и другие возможности получать информацию о положении дел на местах. Советники правления, если они обнаруживали, что приказы губернатора не отвечают «пользе общей или интересам службы Его Величества», имели право донести об этом Сенату. В то же время они были обязаны выполнить указание губернатора [10, с. 117].

Относительно местного чиновничества украинских земель Российской империи следует отметить, что коррупционные правонарушения были достаточно распространены в Киевской губернии в исследуемый период. Довольно типичным примером может служить дело о злоупотреблении служебным положением Бердичевского городского головы Петра Жигаловского, заведенное в секретной части канцелярии киевского генерал-губернатора 21 апреля 1890 года. Тайным расследованием было установлено, что П. Жигаловский совершил следующие злоупотребления при исполнении должностных действий: 1) при найме помещений для расквартирования войска; 2) при составлении списка призывников на военную службу; 3) при составлении граничных экспертных цен на кошерное мясо для еврейского населения; 4) при разрешениях на выдачу денег на расходы еврейских благотворительных учреждений; 5) выдача удостоверений о роде торговли [11, л. 1-4].

Говоря о первом злоупотреблении, следует отметить, что в Бердичеве, где проживала значительная часть еврейского населения, ежегодно нанималось помещений для расквартирования войска на 48 тысяч рублей. Арендодатели за взятку договаривались с членами городской думы, которые за определенную сумму и на определенный период решали вопрос найма домов за государственные средства. Арендодатели имели конкретный интерес выставлять завышенную цену за жилье, желательное на значительные сроки, – как правило, от трех до пяти лет. Например, почетный гражданин города П. Крыжановский сдавал внаем четыре дома в 1885 и 1886 годах. Он ежегодно давал деньги в сумме 250 рублей еврею Ратнеру для дальнейшей передачи их

членам городской думы, которые якобы влияли на принятие данного решения. П. Крыжановский надеялся, что помещения будут сдаваться внаем не менее чем на три года, однако, как оказалось, лишь на год. Полагая, что такое положение дел ему невыгодно, он обратился к Киевскому, Подольскому и Волынскому генерал-губернатору с жалобой на противозаконные действия представителей городской думы. 6 марта 1887 года якобы за неправдивое донесение на него в суде была применена уголовная ответственность, однако 18 марта 1888 года судебным решением он был оправдан, поскольку судебным следствием был установлен факт дачи взятки членам городской думы в сумме 500 рублей [11, л. 2].

По второму злоупотреблению следует отметить, что в Бердичеве практиковалась финансовая помощь еврейской общины для призывников – «бедных» евреев, в том числе конфиденциально для освобождения от военной обязанности. Для этих целей состоятельные евреи дали П. Жигаловскому взятку в размере 3275 рублей. По анонимным источникам выделялись деньги для влиятельных в этом вопросе полицейских чинов, членов городской думы, чиновников, которые отвечали за призыв в вооруженные силы и т.п.

Третье злоупотребление касалось так называемого коробочного сбора на кошерное мясо для евреев. Цены на мясо устанавливала городская дума, при которой действовала оценочная комиссия квалифицированных экспертов. Если цены на мясо повышались, то в соответствии с полученным доходом взятка передавалась в городскую думу [11, л. 2].

Касательно четвертого злоупотребления, отметим, что Бердичевский городской голова имел право выдавать разрешение на выделение средств благотворительным еврейским организациям для больницы. Однако в 1890 году П. Жигаловский по непонятным причинам отсрочил выделение денег в сумме 3248 рублей, хотя городская дума разрешила эту выдачу. Городской голова имел сторонников среди части еврейского населения города Бердичева и, стремясь получить значительные доходы от благотворительности, хотел заменить входящих в состав правления благотворительными делами состоя-

тельных меценатов своими доверенными лицами.

По пятому злоупотреблению отметим, что налоговые инспекторы Казенной палаты, проверяя торговцев города, обнаружили грубые правонарушения. В первую очередь это касалось оптовых торговцев, не имевших удостоверений гильдии на право такой торговли. По данному факту были составлены протоколы, по которым нарушители уплатили штраф в размере нескольких тысяч рублей. Зная об этом, Бердичевская городская дума выдала фальшивые удостоверения таким торговцам относительно осуществления розничной торговли, хотя предполагалось, что это могло произойти за определенное вознаграждение [11, л. 2].

Поскольку сведения о П. Жигаловском были добыты конфиденциально, доказать его вину в установленном законом порядке не представлялось возможным, а тем более передать материалы дела в суд для привлечения его к уголовной ответственности. Как свидетельствуют материалы канцелярии, чиновник действовал достаточно расторопно, чему содействовало наличие соучастников в городской думе и полиции. Несмотря на достаточно весомые доказательства – наличие анонимных доносов, служебных и конфиденциальных проверок, процессуальных подтверждений вины П. Жигаловского не было.

Киевский, Подольский и Волынский генерал-губернатор граф А. Игнатьев уже 6 октября 1890 г. высказался за немедленное освобождение чиновника от занимаемой должности и назначение нового Бердичевского городского головы. Несмотря на выполнение указания генерал-губернатора, П. Жигаловский обратился с просьбой к волынскому губернатору по поводу своего назначения на новую должность. Докладная записка волынского губернатора по поводу увольнения с должности городского головы и главных мотивов этого процесса приобщена к материалам служебной проверки [11, л. 4].

Также в секретной части канцелярии киевского губернатора находится значительное количество дел по поводу жалоб населения, в том числе и анонимных, относительно злоупотреблений должностных лиц. Как правило, доказать коррупционные право-



нарушения было достаточно сложно, а иногда – практически невозможно. Передача дел в суд фактически не происходила, и объясняется это тем, что генерал-губернатор Киевской, Волынской и Подольской губерний, а также подчиненные ему губернаторы, посылали чиновников разного ранга по особым поручениям для проведения служебного расследования [12, с. 10]. В случае, если проявлялись признаки состава преступления, то должностное лицо освобождалось от занимаемой должности.

Такие действия были направлены на предупреждение дискредитации власти, несмотря на преступные действия чиновников. В ходе расследований обнаруживались преступные «схемы» обогащения чиновников, круг потенциальных правонарушителей [13, с. 215-216]. Представители власти действовали достаточно осторожно, иногда имея влиятельных покровителей, чем создавали видимость соблюдения закона и процедур принятия ими решений.

Выводы. Таким образом, несмотря на увеличение количества чиновничьего аппарата, его профессиональный уровень оставался достаточно невысоким, а плохая его организация содействовала дальнейшему увеличению разного рода злоупотреблений и взяточничеству. Вопреки тому, что в ис-

следуемый период верховной властью были усилены разные формы контроля над бюрократическим аппаратом, сплошная коррумпированность чиновничьего аппарата не находила надлежащего противодействия со стороны верховной власти. Как правило, заведенные дела не доходили до рассмотрения. В случае же их рассмотрения к местным чиновникам применялись в основном меры дисциплинарного взыскания: денежные штрафы, замечания и выговоры, публиковавшиеся в газетах. Основоположным документом в сфере противодействия коррупции оставалось издание Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. и его редакции 1866 г.

Список использованной литературы:

1. Развитие русского права в первой половине XIX в. / Под ред. Е.А. Скрипелева. – М. : Наука, 1994. – 315 с.
2. Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. / П.А. Зайончковский. – М. : Мысль, 1978. – 228 с.
3. Государственный архив Российской Федерации (далее – ГАРФ), ф. III отд., 1 эксп., 1840 г., д. 25.
4. Щербина П.Ф. Судебная реформа 1864 года на Правобережной Украине /

П.Ф. Щербина. – Львов : Вища школа, 1974. – 190 с.

5. Волженкин Б.В. Ответственность за взяточничество по российскому уголовному законодательству второй половины XIX–начала XX в. / Б.В. Волженкин // Правоведение. – 1991. – № 2. – С. 64-78.

6. Неклюдов Н.А. Взяточничество и лихоимство / Н.А. Неклюдов // Юридическая летопись. – 1890. – С. 512-531.

7. ГАРФ, ф. III отд., 1 эксп., 1844 г., д. 247, ч. 33.

8. Свод законов Российской империи. – Т. II, ч. I. – СПб, 1857. – 942 с.

9. Свод учреждений государственных и губернских. – Ч. 2. – СПб, 1842. – 512 с.

10. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1866 года. С дополнениями по 1-е января 1876 г. Составлено проф. Н.С. Таганцевым. – СПб, 1876.

11. Государственный архив Киевской области, ф.2, оп.206, д.636, 44 л.

12. Молчанов В.Б. Життєвий рівень чиновників правоохоронних органів України у XIX–на початку XX ст. / В.Б. Молчанов. – К. : Інститут історії України НАН України, 2007. – 113 с.

13. Ковалинський В. Київські мініатюри. Книга четверта / В. Ковалинський. – К. : Купола, 2005. – 284 с.