

УДК 351

ББК 67.401.14

DOI 10.22394/1682-2358-2021-3-35-43

А.И. Глушков, Doctor of Sciences (Law), Head of the Criminal Procedure Department, Dubna State University

А.М. Рябиков, post-graduate student of the Theory of Law Department, Dubna State University, Chief State Customs Inspector of Dubna customs post of Moscow Regional Customs

COUNTERACTION TO OFFICIAL CUSTOMS CRIMES IN THE RUSSIAN EMPIRE IN THE 19TH — EARLY 20TH CENTURIES

The issue of combating malfeasance in the customs service in the 19th – early 20th centuries is studied. The reasons for manifestations of corruption on the part of customs officials are identified. Measures taken by the state to prevent corruption are highlighted, and problematic aspects and difficulties in bringing to criminal liability of the designated category of persons were identified. The characteristic of the corruption counteraction is given and the position on the possible implementation of the results of the measures taken in practice in the Russian Federation is indicated.

Key words and word-combinations: official customs crime, customs service, counteraction to malfeasance.

А.И. Глушков, доктор юридических наук, заведующий кафедрой уголовного процесса Государственного университета «Дубна» (email: profglushkov@mail.ru)

А.М. Рябиков, аспирант кафедры теории права Государственного университета «Дубна», главный государственный таможенный инспектор таможенного поста Дубна Московской областной таможни (email: ryabikov.artyom@mail.ru)

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ДОЛЖНОСТНЫМ ТАМОЖЕННЫМ ПРЕСТУПЛЕНИЯМ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В XIX — НАЧАЛЕ XX ВЕКА

Аннотация. Исследуется вопрос борьбы с должностными преступлениями в таможенной службе в XIX – начале XX в. Выявляются причины коррупционных проявлений со стороны таможенных служащих. Приводится описание мер по противодействию коррупции и обозначается позиция по возможной реализации результатов проводимых мероприятий на практике в современной России.

Ключевые слова и словосочетания: должностное таможенное преступление, таможенная служба, противодействие должностным злоупотреблениям.

В любом современном государстве большое внимание со стороны власти уделяется деятельности уполномоченных органов, в том числе структур таможенной службы. Важнейшими направлениями

деятельности таможенной службы является соблюдение норм законности; недопущение причинения вреда интересам и благам человека, государства и общества в условиях формирования системы таможенной деятельности, которая включает таможенные платежи, таможенный контроль и таможенное оформление.

Вследствие низкой эффективности функционирования государственного аппарата Российской империи в конце XIX – начале XX в., многочисленных нарушений законодательных норм должностными лицами всех уровней в стране была разработана стратегия борьбы с противоправными деяниями чиновников. Александр I в специальном обращении от 5 августа 1816 г. к Министерству юстиции Российской империи указывал на необходимость пресечения получения должностными лицами государственного органа, обеспечивающего перемещение через границу грузов, материальных ценностей в качестве взятки. Император считал это позором для государства, требовал от полицейских всемерно препятствовать «мерзкому лихоимству». С 1841 г. в течение восемнадцати лет более ста тысяч чиновников были подвергнуты суровым мерам государственного принуждения. Среди них были и высокопоставленные сотрудники службы организации таможенного контроля.

С 1826 г. начал функционировать специальный государственный комитет — предшественник современного Управления по противодействию коррупции, одной из задач которого являлась борьба с дачей и получением взяток. Сотрудники данной структуры изучали причины коррупции, разрабатывали меры предупреждения осуществления должностными лицами определенных действий в пользу субъектов, которые предоставляли им за это материальные ценности или общественные ценности и блага.

Специалисты комитета выявили и систематизировали причины коррупционных действий чиновников:

— слабую законодательную базу, регулиующую порядок исполнения служебных полномочий сотрудниками государственного органа, обеспечивающего порядок перемещения через таможенную границу грузов;

— низкий уровень материального благосостояния лиц, работающих в таможенной службе;

— несоответствие степени мер государственного принуждения за противоправное деяние степени проступка. К примеру, назначалось одно и то же наказание за правонарушение, совершенное из-за жадности, в корыстных целях, и за незаконный поступок, вызванный крайней нищетой.

Указывалось, что в случае устранения этих трех причин неправомерных действий сотрудников таможни будут предотвращены и иные обстоятельства, провоцирующие дачу и получение взятки. Если же эти причины устранены не будут, все принимаемые меры желаемого результата не дадут [1].

Выявление обстоятельств коммерческого подкупа повлекло за собой необходимость разработки мер наказания за проступки такого рода. Под-

готовленная схема основывалась на принципах постепенности и поступательности мер государственного принуждения.

Одним из первых занялся вопросом борьбы со взяточдателями и взяточниками в 1826 г. видный государственный деятель, губернатор Иркутска (1805—1806) и Тобольска (1806—1807) А.М. Корнилов, предложивший систему мер по противодействию данному виду преступлений. Сенатор полагал, что в основу разработанных им мер должно быть положено понимание специфики взаимосвязи служебных возможностей таможенных чиновников и изменения уровня их материального благосостояния. Он предложил следующие способы предотвращения коррупции:

1. Собирать правдивые и подробные данные о материальном благополучии и приращении собственности должностных лиц.

2. Обязать работников почты тайно уведомлять компетентные структуры о получении чиновниками денежных сумм, каких-либо предметов и об отправке ими денег и вещей на чье-либо имя.

3. Сделать именными документы, отражающие перемещение денежных средств на случай, если нужно будет уличить корыстолюбца посредством, например, описи его имущества [2, с. 1—2].

Предложенная политиком система была введена в практику борьбы с мздоимством. За должностными лицами, которых подозревали в нечестном поведении, устанавливали тайный надзор [3].

Однако к особо заметным результатам эта борьба не приводила. Объемы взяток росли по причине того, что аппарат таможенной службы быстро приспособивался к любым новым антикоррупционным мерам. Одной из причин формирования и развития неправомерного поведения была неповоротливость государственного механизма, регулирующего общественную жизнь. Многочисленные, часто не связанные и даже противоречащие друг другу приказы, распоряжения и инструкции создавали лазейки чиновникам, ставили в позицию беспомощных и униженных обращающихся к ним граждан.

Примерно с 1860-х годов характер системы борьбы с коррупцией менялся с карающего на упредительный. Стали активно применяться профилактические меры, целью которых были предотвращение или минимизация причин дачи, а также получения взятки.

Ключевой задачей предупреждения экономических преступлений в конце XIX — начале XX в. было воспрепятствование росту их числа. С позиции современной правовой науки о преступности нынешняя система государственных мер, направленных на предотвращение совершения новых преступлений, развивающаяся в условиях нового общества, сложилась исторически: она включает предпосылки субъективного и объективного характера, на которых основано сокращение числа противоправных деяний, а также совокупность мер, нейтрализующих факторы, порождающие нарушение законности [4, с. 293].

Систему государственных мер по противодействию опасным для человека и общества деяниям специалисты по криминологии рассматривают и как явление общесоциального характера, и как специальное понятие изучения противоправных действий. В первом случае речь идет о любой полезной для общества деятельности по противодействию нарушениям закона. Во втором случае подразумевается работа полномочных структур по выяснению обстоятельств преступных деяний, выявлению граждан, потенциально способных совершить преступление и предотвращению таких действий. Оба эти направления профилактики преступлений прослеживаются в борьбе с коррупцией в России на рубеже XIX—XX вв.

Попытки борьбы со взятками предпринимались государством еще в 1830-х годах. Так, государственные органы ввели коллегиальность при принятии постановлений; утвердились новые формы делопроизводства, что существенно усложнило взаимоотношения просителей и должностных лиц таможенной службы. Но чиновники быстро приспособили новые условия к своим корыстным интересам и продолжили порочную практику мздоимства [5, с. 153].

Следующим шагом властей по предотвращению коррупции стала минимизация участия лиц, состоящих на государственной таможенной службе, в хозяйственной деятельности. Установленные ограничения действовали на протяжении всего XIX в. и были сняты лишь в начале XX в.

Составляя первый Уголовный кодекс России в 1845 г., сотрудники Второго отделения учли специфику капиталистического строя. Чиновники активно участвовали в деятельности по установлению ответственности должностных лиц за незаконное заключение финансовых соглашений. Однако масштабного искоренения коррупции не произошло вследствие редкого и нерегулярного привлечения виновных к юридической ответственности: немногим более 181 человек в 1846 г., 55 — в 1849 г. (более 20 были оправданы, остальные отделались штрафами, замечаниями, выговорами по службе) [6].

Одним из способов взятки было включение чиновника в состав хозяйственной структуры или благотворительного общества. Для предотвращения такого рода противоправных действий губернаторы обязаны были следить за тем, чтобы их подчиненные не участвовали в подобных сделках.

Постепенно, к концу XIX столетия, сложилась система ограничений для лиц, занимающих государственные должности, которая, по мнению российских властей, должна была препятствовать совершению чиновниками должностных преступлений. Таможенным служащим было запрещено: покупать вещи и предметы, порученные им по должности; заключать торговые и иные финансовые сделки лично или через подставных лиц по месту службы. Это не позволялось и супругам для пресечения злоупотреблений в интересах семьи.

В создании предприятий промышленности не имели права участвовать служащие 1–3 классов и некоторые должностные лица из специальных списков. Остальные чиновники должны были получить на это разрешение своего руководства, которое в некоторых случаях пользовалось этим правом в корыстных целях.

Служащий, не уведомивший свое руководство об участии в коммерческом предприятии, должен был подать в отставку. В случае отказа это сделать в течение трех месяцев следовало увольнение без учета его мнения и желания.

По мнению современных российских цивилистов, некоторым образом способствовал предупреждению коррупции запрет для должностных лиц печатать собственные труды о специфике внутренней и внешней политики Российской империи [7, с. 174]. Посредством данной меры решались две задачи: обеспечивалась государственная безопасность; пресекалось разглашение секретных сведений.

В рамках внедрения в практику мер по профилактике преступлений, совершаемых должностными лицами, А.М. Корнилов в середине 1820-х годов разработал порядок определения изменений имущественного положения субъекта, являющегося сотрудником таможенной службы, связанных с получением взяток в виде ценных вещей либо денег. Тайные уведомления со стороны работников почты помогали изобличать мздоимцев [8].

С конца 1850-х годов все должностные лица таможни стали отчитываться о наличии собственности у них лично, а также у их супругов, детей, родителей и иных близких родственников. Информация подавалась не в Департамент внешней торговли, к которому относилась данная структура, а в администрацию конкретной губернии, на территории которой располагался таможенный пункт [9]. Таким образом достигались две цели: во-первых, власть имела полную картину материального благосостояния каждого чиновника; во-вторых, исключалась коррупция в правительстве империи.

Профилактическую направленность имела также запись в послужной список о том, что должностное лицо было привлечено к ответственности за злоупотребление в корыстных целях служебным положением. В этом случае также решались две задачи: граждан, склонных к таким правонарушениям, не брали на государственную службу; а если в силу исключительных профессиональных данных их принимали на работу в государственный аппарат, то руководство устанавливало жесточайший контроль за деятельностью такого служащего в целях недопущения рецидива правонарушения.

Справедливости ради следует признать, что информация о незаконных действиях, совершенных гражданином в период несения таможенной службы, не всегда вносилась в формулярный список. Согласно специальному указу Сената от 25 апреля 1857 г., в структуру главного документа,

определяющего положение каждого чиновника в системе государственной службы, перестали вносить данные о подсудности, если чиновник вследствие Всемилолюбивейшего Манифеста был прощен [10, с. 65]. Опубликованию документа предшествовали запрос МВД, рассмотрение проблемы Сенатом с последующим обращением в Государственный совет.

В целях предотвращения преступлений, посягающих на нормальное функционирование таможенной службы, с 1904 г. начала устанавливаться благонадежность принимаемых на работу граждан [11, с. 1–3]. Поводом для введения данной профилактической меры послужили частые возвраты на прежние должности лиц, в отношении которых были применены меры государственного принуждения за преступления экономического характера. В Таможенном департаменте, как одной из наиболее коррумпированных государственных структур, такие проверки стали осуществляться в первую очередь.

Вследствие специфического развития общественных отношений, обусловленных функционированием рынка 1880–1890-х годов, выявлять случаи использования служебного положения в корыстных целях стало труднее. В качестве причины можно назвать соблюдение даже для почтового департамента тайны обращения выпущенных в бумажной форме, согласовывающейся с металлическим запасом страны, денежных знаков, а также денежных документов, свидетельствующих о приобретении прав на часть собственности, которые вносились в содержащие рекомендации письменные заявления, обеспеченные страховыми обществами зарубежных стран [12]. Этот фактор, с точки зрения многих исследователей, позволил в указанный период русской истории активно реализовывать разного рода коррупционные соглашения [13, с. 25]. Чиновник фактически получал посредством почтового отправления с ценным вложением взятку, но доказать противоправный характер этого деяния было невозможно, поскольку отсутствовал законный механизм антикоррупционного контроля. Некоторый профилактический эффект по предотвращению таможенных нарушений давали проводимые время от времени проверки соблюдения порядка отправок, осуществляемых почтовыми предприятиями.

В последней трети XIX в. в обязанности самих ведомств были вменены профилактика и пресечение виновных деяний, совершаемых государственными служащими в корыстных целях, посредством применения различных мер дисциплинарного и административного характера. Так, руководители получили право изучать поступки подчиненных, предъявлять обвинения, требовать объяснений [14, с. 18], а затем принимать решение об административном разрешении дела либо о передаче его в суд. Представляется, что такой подход лишь увеличивал число общественно опасных деяний, совершаемых должностными лицами вопреки интересам службы, в личных корыстных целях. Не способствовало улучшению ситуации огромное количество (более 60% от общего числа) оправдательных приговоров в

отношении мздоимцев. Например, в 1873 г. под суд попали 116 человек, из которых 76 были оправданы [15]. Такая тенденция прослеживалась фактически до конца XIX в.

Следует отметить особое значение влияния общества на процессы предотвращения и определения должностных правонарушений. В конце XIX — начале XX столетия, во времена широкого распространения печатных средств массовой информации, в печати появляются исследования и заключения, касающиеся указанной тематики, в том числе реальные примеры правонарушений из практики с участием должностных лиц. Однако подобная публичность критично воспринимается государственными органами. В России действовал механизм государственного контроля над печатными изданиями, а также существовали штрафные санкции за публикации, где освещались указанные правонарушения. К примеру, в течение 1911 г. периодическое издание «Гроза» получило штрафов на сумму 2600 рублей за статьи о коррупции [16].

Существенную роль в предотвращении правонарушений со стороны должностных лиц сыграло введение в XIX в. более строгих мер ответственности, касающихся должностных лиц в случае их правонарушений. Например, до середины XIX в. благодарность должностному лицу считалась вознаграждением и, соответственно, не приравнивалась к взятке, если должностное лицо официально в течение трех дней об этом заявляло. Вместе с тем меры ответственности за такой проступок были весьма мягкими; согласно Уложению о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. они обладали административным характером, а не уголовным. Размер штрафа не мог быть больше удвоенной стоимости самой взятки в случаях, когда взятка была передана уже после фактического должностного правонарушения. Данная концепция в рамках правового регулирования и правоприменения определяла в действительности свободное распространение неправомерного «вознаграждения» должностных лиц за их действия в рамках вполне законных обязанностей.

В первых десятилетиях XX в. меры юридической ответственности должностных лиц в случае совершения служебных правонарушений становятся более строгими. Наряду с уголовной ответственностью широко используется гражданская и дисциплинарная ответственность. Гражданская ответственность правонарушителей в области служебных преступлений назначалась вследствие определенного, особого порядка в судебном делопроизводстве. При подаче искового заявления с требованием о компенсации ущерба ввиду осуществленного служебного правонарушения должностными лицами средних чинов к рассмотрению дела обычно подключались в роли экспертов непосредственные руководители виновного. Исковые заявления против высших чинов государственного аппарата требовали делопроизводства с участием и Гражданского кассационного, и Первого департаментов Сената, с обязательным надзором главы государс-

тва. Широко применялись дисциплинарные наказания рекомендательного характера, нацеленные на предотвращение и недопущение незаконных действий должностными лицами. В ситуациях, когда фактами не было доказано служебное преступление, но разбирательство присутствовало, чаще всего применялись штрафы в виде лишения части жалования, перевод на другую, менее важную должность, освобождение от занимаемой должности. Предупредительный характер таких дисциплинарных наказаний определялся и тем фактом, что подвергшиеся ответственности должностные лица не имели права возразить или опротестовать примененное к ним дисциплинарное наказание.

В целом деятельность в сфере пресечения служебных правонарушений в течение XIX — начала XX в. отличалась комплексностью и проводилась в отношении как органов государственной власти, так и органов местного самоуправления. Представителям государственной власти было запрещено ведение хозяйственной деятельности — доходная часть государственных служащих подвергалась усиленному контролю. Измененная кадровая политика предусматривала более строгие требования к потенциальным должностным лицам на конкретные должности. Наблюдалось логически справедливое применение юридической ответственности к правонарушителям-служащим: меры ответственности и наказания формировались исходя из предусмотренных и уголовных, и дисциплинарных мер. Но при этом неразрешенными остались вопросы достаточного финансового содержания государственных должностных лиц; наличия необходимого надзора со стороны общества; неизменной вседозволенности руководителя в рамках своего штата и сотрудников, что в совокупности обуславливало нивелирование действия превентивных мер по недопущению должностных правонарушений.

Низкая эффективность организационно-правовой деятельности в указанный период в сфере борьбы с должностными правонарушениями не позволила искоренить коррупционные проявления в Российской империи. Однако изученный практический опыт в борьбе с должностными правонарушениями дает возможность провести сравнительный исторический и правовой анализ в области противодействия служебным правонарушениям с целью искоренения ошибок и проведения более эффективной нормотворческой и правоприменительной практики в современной России.

Библиографический список

1. Мнения гг. сенаторов по предмету соображения законов о истреблении лихоимства и лихоимательства данные в 1825 и 1826 г. Правительствующего Сената в Общем Собрании Санкт-Петербургских Департаментов. СПб., 1827. Литера Б. С. 14–41.
2. Проект сенатора Корнилова касательно средств к прекращению лихоимства // Государственный архив Российской Федерации (далее – ГАРФ). Ф. 109. 1 эксп. 1826. Оп. 2. Д. 34. Л. 1–2. URL: <https://statearchive.ru/383>

3. ГАРФ. Ф. 109. 1 эксп. 1831. Оп. 6. Д. 796. По представленной Государю Императору от министра внутренних дел записке о чиновниках, состоящих под надзором полиции. URL: <https://statearchive.ru/383>
4. Криминология: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности 021100 «Юриспруденция» / под ред. Г.А. Аванесова. М., 2011.
5. *Катаев И.М.* Дореформенная бюрократия по запискам, мемуарам и литературе. СПб., 1914.
6. Систематические ведомости о числе чиновников, судимых в уголовных палатах и равных им местах по преступлениям против должности за 1846–1849 гг. // Отчеты Министерства юстиции. СПб., 1835–1851.
7. *Грибовский В.М.* Государственное устройство и управление Российской империи. Одесса, 1912.
8. ГАРФ. Ф. 109. Оп. 2. Д. 34. Л. 1–2. URL: <https://statearchive.ru>
9. ГАРФ. Ф. 87. Д. 459. Л. 9. URL: <https://statearchive.ru>
10. Журнал МВД. СПб., 1858. № 5. URL: <https://statearchive.ru>
11. ГАРФ. Ф. 102. Оп. 61. Д. 10. Ч. 49. Л. 1–3. URL: <https://statearchive.ru>
12. ГАРФ. Ф. 102. Оп. 41. Д. 191. Л. 4–5. URL: <https://statearchive.ru>
13. *Астаткин В.В.* Борьба с коррупцией в России XVI–XX вв.: диалектика системного подхода. М., 2011.
14. ГАРФ. Ф. 109. Оп. 102. Д. 749. Л. 18. URL: <https://statearchive.ru>
15. Общая ведомость об оправданных и осужденных приговором окружных судов и судебных палат // Свод статистических сведений по делам уголовным, производящимся в 1873 г. в судебных учреждениях, действующих на основе уставов 20 ноября 1864 года. СПб., 1873. Ч. 2.
16. Газета «Гроза» (СПб.). 1911. 22 дек.