

ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В СИСТЕМІ ГУБЕРНСЬКОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В НАДДНІПРЯНСЬКІЙ УКРАЇНІ (ДРУГА ПОЛОВИНА ХІХ – ПОЧАТОК ХХ СТ.)

PREVENTION OF CORRUPTION AMONG THE PROVINCIAL AUTHORITIES IN THE DNIEPER UKRAINE (2ND HALF OF 19TH – BEGINNING OF 20TH CENTURY)

Ярошенко М.О.,

старший викладач кафедри правознавства

Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова

У статті розкрито особливості губернського адміністративного апарату в Наддніпрянській Україні в другій половині ХІХ – на початку ХХ ст. Висвітлено законодавчі норми щодо протидії корупційним правопорушенням у Російській імперії й найтипівіші факти їх порушень. Проаналізовано основні заходи імперської влади для запобігання корупції серед губернських чиновників.

Ключові слова: корупція, губернія, бюрократія, хабарництво, запобігання злочинності, Наддніпрянська Україна.

В статье раскрыты особенности губернского административного аппарата в Приднепровской Украине во второй половине ХІХ – в начале ХХ вв. Рассмотрены законодательные нормы по противодействию коррупционным правонарушениям в Российской империи и наиболее типичные факты их нарушений. Проанализированы основные меры имперской власти по предотвращению коррупции среди губернских чиновников.

Ключевые слова: коррупция, губерния, бюрократия, взяточничество, предотвращение преступности, Приднепровская Украина.

The peculiarities of provincial bureaucracy system in the Dnieper Ukraine in the 2nd half of 19th – at the beginning of 20th century have been shown. The law norms of Russian empire according to the combating corruption and the typical forms of their violation have been examined. The main measures of Empire's government as for prevention of corruption among the provincial authorities have been analyzed.

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

Актуальність теми. Проблема протидії корупційним правопорушенням у системі влади в новітній історії України стає все більш нагальною. Нещодавно опублікований рейтинг сприйняття корупції, складений міжнародною організацією Transparency International, помістив Україну на 130 місце із 168 держав. Витоки цього явища сягають більш ранніх періодів нашої історії. Особливо показовим щодо цього є час перебування українських земель у складі Російської імперії, особливо від проведення реформ Олександра ІІ до початку Першої світової війни. Саме тоді, у період становлення в Росії основ буржуазного ладу, було вдосконалено кримінальне законодавство та способи протидії корупційним правопорушенням серед чиновників.

Проблема запобігання корупції в середовищі губернської адміністрації підросійської України відображена в працях учених-правознавців та істориків. Певні аспекти протидії корупції в Російській імперії в пореформений період висвітлено у вітчизняних наукових дослідженнях В. Кривобокова, М. Мельника, В. Молчанова, В. Шандри [1–4]. Серед російських науковців варто відзначити роботи В. Зубова, О. Кирпичникова, О. Куракіна, Л. Шепелева [5–8]. Проте цілісна та комплексна робота, присвячена визначеній проблемі, відсутня в науковому світі, що посилює актуальність дослідження.

Метою статті є вивчення питання протидії корупційним правопорушенням серед губернської чиновницької адміністрації в українських губерніях Російської імперії в другій половині ХІХ – на початку ХХ ст.

Виклад основного матеріалу. Для більш глибокого висвітлення проблеми корупції коротко охарактеризуємо склад губернського управління. Відзначимо, що в другій половині ХІХ ст. державний чиновницький апарат Російської імперії продовжував збільшуватись. Адміністративну систему царського самодержавства становили імператор, Державна Рада, Сенат, Комітет міністрів, Власна Його Імператорської Величності Канцелярія, окремі міністерства й міністерство двору, численні тимчасові комітети, генерал-губернатори та губернські органи влади. Детальніше проаналізуємо установи губернського управління.

На території Наддніпрянської України, яка входила до складу Російської імперії, діяло три генерал-губернаторства й дев'ять губерній.

Генерал-губернаторам було передано нагляд за кордоном і місцевими військами. Підпорядкування їм поліції розширювало владні повноваження й давало змогу застосовувати примусові підходи під час збирання податків і проведення рекрутських наборів. Генерал-губернатор відповідав за призначення посадових осіб, звільняв їх у разі незадовільного виконання державних завдань і затверджував кандидатури виборних посад губернських і повітових предводителів дворянства, хоча це часто призводило до зіткнень і непорозумінь із дворянством, але саме генерал-губернатор був зобов'язаний здійснювати державний нагляд за станами [4, с. 48–49].

Владу в губерніях здійснювало губернське правління, яке очолював губернатор, що призначався

безпосередньо імператором. Губернатор формував присутстві правління, будучи його головою. Воно складалось із визначеної за штатом кількості керівників відділень радників. Старший із них називався віце-губернатором. У підпорядкуванні радників знаходились асесори. Віце-губернатори призначались найвищою владою, а радники губернського правління – Сенатом, однак повністю залежали від губернатора. При губернському правлінні знаходились канцелярія, архів, типографія, губернський архітектор, губернський і волосний землеміри [9, с. 108].

Зважаючи на значну розгалуженість, губернська адміністрація була тією ланкою в системі державного апарату, де найбільш широко процвітало хабарництво та крадіжки. Однак процес «загального хабарництва» і «здириства» майже не відображено в офіційних відомчих звітах, наприклад, звітах III відділення, де про корупцію державного апарату немає жодної згадки. Те саме варто сказати про міністерські й губернські звіти. Лише за додатками до річних звітів Міністерства юстиції, зокрема за відомостями про осіб, які щорічно притягувались кримінальними департаментами Сенату та губернськими кримінальними палатами за посадові злочини, можна мати уявлення про корупцію серед державного апарату. Однак ці відомості стосувались нижчого чиновництва й майже не відображали подібні провини вищої ланки губернської адміністрації [10, с. 143].

Таке поблажливе ставлення верхньої влади Росії до корумпованих чиновників пояснюється ще й тим, що, за численними відгуками сучасників, хабарництво та казнокрадство з погляду чиновницької моралі було звичним явищем, а донесення про такі факти викликали негативну реакцію влади. Прикладом кричущого беззаконня є діяльність чиновника особливих доручень, а потім правителя канцелярії М. Писарева, який служив у Київського генерал-губернатора Д. Бибікова. Цей чиновник брав хабарі до 10 тисяч рублів, обкладаючи щорічною даниною губернаторів. Так, зі справи «Про здирицтво чиновника для особливих доручень при київському генерал-губернаторі Писарева» видно, що в 1840 р. від польських дворян він одержав 46 тис. рублів, а в 1847 р. від волинських поміщиків – 35 тис. рублів. Начальник IV округу жандармів генерал Буксгевден доносив шефу жандармів: «Волинські поміщики, які звикли до того, що управління Київським генерал-губернаторством засноване на аморальності інтересу у вищій мірі, вирішили ... принести в жертву та зібрати з губернії тридцять п'ять тисяч рублів сріблом, визначену головному злочинцем довготривалих здирицтв у Київському генерал-губернаторстві камергером Писаревим». У цій самій справі міститься довідка III відділення про М. Писарева, яка стосується, напевне, початку 1840-х рр.: «Хоча МВС має про ... Писарева ті ж дані, що й гр. Бенкендорф, але при всьому тому не тільки не знаходить пристойну причину, але й вважає навіть цілком незручним переводити кол. рад. Писарева від Д.Г. Бибікова, бо він перебуває при ньому для особливих доручень. Більш того, Писарев за своїми здібностями так необхідний

ген.-лейт. Бибікову і усунення від нього Писарева без його згоди так засмутить його, що він без жодного сумніву і сам буде просити про звільнення з посади генерал-губернатора» [11, арк. 25]. У підсумку жодних заходів щодо корупціонера не було вжито, а на початку 1850-х рр. М. Писарева було призначено олонецьким губернатором, що свідчить про свавілля генерал-губернаторів.

Ці приклади доводять, що система хабарництва й чиновницьких зловживань набула не тільки загального поширення, а мала й мовчазне «височайше» схвалення.

Під час аналізу значного поширення явища корупції серед чиновників варто враховувати той факт, що воно мало низку об'єктивних причин. Дослідник В. Зубов визначає найголовніші з них: а) значні розміри території Російської імперії та ускладненість державного контролю, особливо за віддаленими провінціями; б) великий обсяг загальних державних витрат, у тому числі й витрат на державне управління; в) обмеженість ресурсів, що знаходились у розпорядженні держави, зокрема екстенсивність господарства, висока витратність виробництва. З огляду на це держава не мала засобів для утримання необхідної кількості підготовлених державних службовців, фактично визнаючи хабарництво припустимим явищем за умови незначних його розмірів; г) особливості масової свідомості населення, у якій закон не одержав найвищої сили, а швидше мав рекомендаційний характер, не обов'язковий для виконання; д) нерозвиненість громадянського суспільства й безконтрольність влади [5].

У другій половині XIX ст. відбулися зміни в законодавстві, які значно обмежували хабарництво і здирицтво, посилювали відповідальність за його вияви. Значним чинником у протидії корупції серед губернського бюрократичного апарату за правління Олександра II стало запровадження публікації майнового становища чиновників імперії. На виконання цього положення видавались щорічні книги – «Списки цивільним чинам», у яких були подано дані про службу чиновника, його нагороди та заохочення і стягнення. Головним позитивним моментом у них варто відзначити інформацію про розмір отриманого жалування й наявність майна, причому не лише особистого, а й найближчих родичів. Публікація цих книг давала змогу легко порівняти задеклароване та реальне становище чиновників [12].

Крім того, 03 грудня 1884 р. імператором Олександром III були затверджені правила щодо порядку суміщення державної служби з участю в торговельних і промислових товариствах, а також у громадських і приватних кредитних установах. Вони містили детальний перелік посад на державній службі, які визначалися несумісними з участю в різноманітних компаніях. У російському кримінальному законодавстві кінця XIX – початку XX ст. за низку корупційних дій устанавлювалася кримінальна відповідальність [13, с. 221].

На початку XX ст. відповідальність за хабарництво значно посилилась. Так, у 1903 р. було ухвалено

нову редакцію Кримінального уложення. Його необхідність визначалась значним зростанням корупційних правопорушень у всьому світі, що пов'язані зі світовою економічною кризою та у зв'язку з розкраданнями на початку Російсько-японської війни 1903–1904 рр. Про більш жорстке ставлення до чиновників-корупціонерів свідчить і той факт, що на них не поширювалась амністія, дарована імператором у серпні 1904 р. [12].

Подальші посилені заходи щодо протидії корупції були запроваджені з початком Першої світової війни та вимагають окремого наукового дослідження.

Попри посилення відповідальності за корупційні правопорушення, у середовищі губернаторів процвітало масове казнокрадство і здирство, однак цілком узаконене, оскільки, наприклад, хабар із відкупників шинкових зборів не розглядався як недозволене явище. Також губернатори брали хабарі з осіб, які перебували в прямому підпорядкуванні: зі справників, поліцеймейстерів, городничих. Низка документів свідчить, що губернатори вимагали від поліцеймейстерів 5 тисяч рублів щорічно асигнаціями. Випадків губернаторського свавілля можна наводити ще багато, але підсумком, який відображає стан справ у всій Росії, можна вважати висловлювання штаб-офіцера корпусу жандармів Тарновського, дане ним у повідомленні III відділенню: «Щодо морального переконання більшості осіб чиновників і службовців, на жаль, по справедливості треба сказати, що багато хто мають свої вигоди та встановлені подяки й побори не вважають хабарами, про цілковиту безкорисність по службі не мають уявлення. Загальний напрям до винайдення зі служби одержання грошових вигод зробивсь настільки спільним більшості службовців, що замінити кращими майже немає можливості і для дрібного зменшення такого напрямку треба надто багато прагнення та часу» [14, арк. 72].

Достатньо показовим прикладом зловживання посадовим становищем є випадок із військовим міністром Російської імперії Сухомлиновим. Перебуваючи на посаді Київського генерал-губернатора, він почав проживати з молодою дружиною одного з полтавських поміщиків. Попри це, Сухомлинов одержав призначення на посаду начальника Генерального штабу, а пізніше й військового міністра. Для задоволення потреб молодої співмешканки Сухомлинов організував дорогі відрядження, через неї організував корупційні схеми щодо вигідних поставок для армії. У результаті таких поставок, договори на які одержували знайомі з Києва Фішман, Фурман, Марголін, Бродський та ін., армія відчувала нестачу амуніції, продовольства та фуражу. Проте, навіть маючи протекцію імператора Миколи II, Сухомлинову не вдалось уникнути покарання. Завдяки тиску Державної думи на царя міністра було відправлено у відставку та розпочато розслідування його злочинної діяльності [1, с. 90–91].

Що стосується характеристики других осіб у губерніях, зокрема віце-губернаторів, то вони, як правило, за своїми діями та способом життя були схожі з губернаторами, а якщо це було не так, то доволі

швидко вони ставали такими [10, с. 162]. У системі губернських установ важливе місце посідала казенна палата – орган Міністерства фінансів. Вона відала збором різного роду прямих і непрямих податків, виданням різних гільдійських, промислових та інших свідоцтв, виконувала контрольні функції. Казенна палата складалась із п'яти відділень: ревізійного, шинкових зборів, казначейства, соляного та контрольного. Присутствие палати включало її голову, радників, губернського казначея, губернського контролера та одного або деяких асесорів [15, ст. 1018]. З погляду одержання різних незаконних доходів голова казенної палати мав широкі можливості, оскільки в його руках знаходились відкуп, акциз та інші види оподаткування.

Нагляд за законністю в губернії повинні були здійснювати губернські прокурори. Так, у законі зазначалось, що «губернський прокурор і губернські стряпчі, що перебувають при ньому, мають єдиним предметом своїх дій безпосередній нагляд за порядком діловодства в місцях губернських» [16, ст. 2300]. Однак, незважаючи на те що безпосереднім начальником губернських прокурорів був міністр юстиції, вони були зобов'язані про всі виявлені зловживання «доносити негайно губернському начальству, а в деяких визначених випадках і міністру юстиції» [16, ст. 2305]. Таке становище прокурорів, закріплене в законі, ставило їх у певну залежність від губернаторів. Безумовно, губернські прокурори не були позбавлені вад, притаманних всім чиновникам. Так, у звітах III відділення йшлося про хабарництво серед прокурорів.

Були в центральній владі й інші можливості одержувати інформацію про стан справ на місцях. Радники правління, якщо вони виявляли, що накази губернатора не відповідають «користі загальній або інтересам служби Його Величності», мали право донести про це Сенату. При цьому вони були зобов'язані виконати вказівку губернатора [17, с. 117].

Висновки. Отже, незважаючи на зростання кількості чиновницького апарату, його професійний рівень залишався досить низьким, а його погана організація сприяла подальшому зростанню різного роду зловживань і хабарництву. Попри те, що в досліджуваній період верховною владою були посилені різні форми контролю за бюрократичним апаратом, суттєва корумпованість чиновницького апарату не знаходила відповідної протидії верхівки. Як правило, справи не доходили до розгляду. У разі ж розгляду до чиновників застосовувались переважно заходи дисциплінарного стягнення: грошові штрафи, зауваження й догани, які публікувались у газетах. Основною формою документом у сфері протидії корупції було видання Уложення про покарання кримінальні та виправні 1845 р. та його редакції 1866 р. й 1903 р.

Перспективами подальшого дослідження проблеми є вивчення протидії корупційним правопорушенням у період Першої світової війни, у роки якої розроблялись проекти подальшого вдосконалення кримінального законодавства та проводились гучні антикорупційні процеси.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кривобоков В.А. Коррупция вчера и сегодня / В.А. Кривобоков. – Х. : Фолио, 2001. – 203 с.
2. Мельник М.І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії : [монографія] / М.І. Мельник. – К. : Атіка, 2001. – 304 с.
3. Молчанов В.Б. Корупція як соціальний чинник добробуту імперської адміністрації у підросійській Україні в ХІХ – на початку ХХ ст. / В.Б. Молчанов // Проблеми історії України ХІХ – початку ХХ ст. : зб. наук. пр. – 2008. – Вип. 14. – С. 247–267.
4. Шандра В.С. Генерал-губернаторства в Україні: ХІХ – початок ХХ ст. / В.С. Шандра. – К. : Інститут історії НАН України, 2005. – 427 с.
5. Зубов В.Е. Коррупция в среде российского чиновничества: исторические корни и особенности / В.Е. Зубов // ЧиновникЪ. – 2001. – № 3. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1143977>.
6. Кирпичников А.И. Взятка и коррупция в России / А.И. Кирпичников. – СПб. : Альфа, 1997. – 350 с.
7. Куракин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы (история и современность) / А.В. Куракин // Государство и право. – 2002. – № 9. – С. 35–48.
8. Шепелев Л.Е. Чиновничий мир России: ХVІІІ – начало ХХ в. / Л.Е. Шепелев – СПб. : Искусство СПб., 1999. – 478 с.
9. Развитие русского права в первой половине ХІХ в. / под ред. Е.А. Скрипилева. – М. : Наука, 1994. – 315 с.
10. Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в ХІХ в. / П.А. Зайончковский. – М. : Мысль, 1978. – 228 с.
11. Государственный архив Российской Федерации (далее – ГАРФ), ф. ІІІ отд., 1 эксп., 1840 г., д. 25.
12. Романов Б. Коррупция: расходы и доходы чиновников и их семей контролировались... до 1917 года / Б. Романов [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://echo.msk.ru/blog/fedor/926419-echo/>.
13. Костенко Н.И. Коррупция как проблема национальной безопасности / Н.И. Костенко // Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы. – М., 2001. – С. 218–223.
14. ГАРФ, ф. ІІІ отд., 1 эксп., 1844 г., д. 247, ч. 33.
15. Свод законов Российской империи. – СПб., 1857. – Т. 2. – Ч. 1.
16. Свод учреждений государственных и губернских. – СПб., 1842. – Ч. 2. – Ст. 2300.
17. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1866 года. С дополнениями по 1-е января 1876 г. / составлено проф. Н.С. Таганцевым. – СПб., 1876.