

Киселев С. Г., Опокин А. Б.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА И БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ

Kiselev S. G., Opokin A. B.

THE LEGAL STATUS OF PUBLIC CIVILIAN AND CORRUPTION PREVENTION

В статье рассматриваются вопросы, связанные с проблемой борьбы с коррупцией на государственной службе в России. Авторы проделали исторический экскурс с целью понимания корней коррупции, образовавшихся на этапах становления и развития отечественной государственной службы. Особое внимание со стороны авторов уделяется вопросам совершенствования правового статуса государственного служащего в Российской Федерации и его антикоррупционной составляющей.

Ключевые слова: государственная служба, Уложение о службе, правовой статус государственного гражданского служащего, коррупция, противодействие коррупции.

The article deals with the issues related to the problem of corruption prevention in the public service in Russia. The authors make a historical digression in order to understand the roots of corruption, formed at the stages of formation and development of the national civil service. The authors draw special attention to the improvement of the legal status of civil servants in Russian Federation and its anti-corruption component.

Keywords: public service, Code of service, legal status of public civil servant, corruption, corruption prevention.

Борьба с коррупцией на государственной службе - важное и сложное направление улучшения качества исполнения государственных служащими должностных обязанностей, возложенных на них обществом и государством.

Для начала следует отметить, что коррупция в среде государственных служащих имеет давние, можно сказать, древние корни [1]. Отнесем к ним два немаловажных момента.

Первый. Начиная с княжеских времен (примерно с IX в.) и до принятия Уложения о службе 1556 г. служилые люди, или как их еще называли – чины, денежную плату за свою службу, как правило, не получали. Дабы компенсировать их труд, служилых людей ставили «на кормление», «на корм», т.е. вручали княжескую грамоту, по которой население обязано было обеспечивать их продуктами питания, одеждой, лошадьми и всем необходимым. Нередко такая форма оплаты приводила к неоднократным необоснованным поборам населения чинами-«кормленщиками». Была и иная форма оплаты, когда, с образованием Княжьего двора и, соответственно, по-

явления в XII в. дворян (людей, живших при княжеском дворе – дружинников, смердов, вольных слуг и холопов, и выполнявших различные поручения князя – административные, хозяйственные, судебные), им предоставляли земли в вотчину. Поначалу вотчинные земли давались лишь на время службы, потом и в наследственное пользование. Собственно, так дворянство разделилось на личное и столбовое (потомственное). Но денежная плата за службу, по-прежнему, не применялась.

Так продолжалось до правления русского царя Ивана IV, которым была предпринята попытка отмены «кормлений» в принятом в 1556 г. Уложении о службе, первом законодательном акте, закрепившем сложившийся в России к середине XVI в. порядок государственной службы.

Уложение о службе стало документом, способствовавшим формированию военно-служилого сословия, созданию вместо военных дружин единой армии, центральной фигурой в которой был служилый человек, чин, дворянин. За службу чинам предоставлялись поместья за счет



излишков земли, изъятых у «вельмож, оскудевших службой», «кто землю держит, а службы с нее не платит». В свою очередь, служилый человек-вотчинник обязывался с определенного количества земли выставлять установленное количество воинов в полном снаряжении, вооружении и на конях. Для сбора средств на жалование служилым ратным людям, а также военных денежных налогов были созданы специальные государственные органы: приказ сбора ратных людей, приказ сбора пятинных и запросных денег, приказ денежного дела.

Согласно Уложению о службе, государева служба молодых дворян (их еще называли «новиками») начиналась с 15 лет и оплачивалась поместными и денежными окладами. Денежное жалование тратилось ими, в том числе, на приобретение коней, оружия и военного снаряжения. В каждом уезде устанавливался свой порядок оплаты государевой службы.

В результате, Уложение о службе 1556 г. в значительной степени способствовало замене «кормлений» служилых чинов денежными и поместными окладами, и устранению коррупционной «почвы». Пусть это осуществилось еще не в полной мере, ведь частично порядок «корма» чинов имел место и до принятия петровской Табели о рангах, когда сформировался термин «чиновник», не освободивший, впрочем, служилых людей от взяточничества и иных коррупционных проявлений.

Второй (после «кормления») причиной мздоимства и взяточничества в среде служилых людей была многовековая юридическая неопределенность самого понятия «взятка». Собственно, самого понятия «взятка» долгое время не существовало. А взяточничество, мздоимства и поборы были.

Сначала, в те давние времена, появился термин «мзда» - в «Русской правде» [2], первом своде законов на Руси. Затем в древнерусском обиходе закрепились такие термины, как «поминок», «благодарность», «посул» (первые упоминания в судебных грамотах Пскова и Великого Новгорода 1397 г.). Здесь уместно отметить, что если термин «посул» более или менее отражал само явление взятки, то слово «поминок» обозначало дар, благодарность, которые приносят служилому человеку только за то, чтобы он посетителя принял и выслушал его дело, просьбу или жалобу. Поминок или благодарность представляли собой недорогие предметы обихода, продукты питания, иконы. Они не осуждались и воспринимались, как обычное дело.

Иное отношение было к посулу. Под посулом подразумевалось уже серьезное правонарушение, мздоимство, связанное с превышением должностных полномочий. Но граница между «благодарностью» и «посулом» в документах не прописывалась и на практике была трудно определяемой. Иногда доходило до того, что посул даже допускался, но при этом вводился новый термин – «тайный посул». И тогда запрещались лишь такие посулы. К примеру, в Псковской судебной грамоте 1467 г. было записано следующее: «А тайных посулов не имати ни князю, ни посаднику» [2].

Следует отметить, что четко и ясно прописанной ответственности за посулы (взятки) в правовых документах не было долгое время. Первая такая попытка отмечается в Судебнике Ивана III 1497 г., статья 67 которого носит название «О посулах и послушестве». Но попытка осталась неудачной, на наш взгляд, поскольку Судебник сохранил и «посул» и «поминок».

И лишь в Судебнике 1550 г. Ивана IV была впервые закреплена ответственность за посул (взятку). Ответственность была определена как материальная, так и уголовная. И тем самым, впервые был определен состав должностного преступления за взятку [2]. А уже в Соборном Уложении 1649 г. появился термин «воровство» [3]. Наконец, термин «взятка» впервые был закреплён в Указе царя Федора Иоанновича от 28 февраля 1677 г. [4] Но и термин «посул» по-прежнему использовался, о чем свидетельствует Указ Петра I «О воспрещении взяток и посулов и о наказании за оное» от 24 декабря 1724 года [5]. А смертная казнь, как наказание за взятку, появилась в Указе царя Федора Иоанновича от 28 февраля 1677 г.

Однако длительная юридическая неопределенность в вопросе взяточничества послужила «благодатной» почвой подобных правонарушений на многие века. И в современной действительности, к сожалению, полностью не изжиты случаи взяточничества и иных коррупционных правонарушений на госслужбе. На взгляд авторов, среди направлений борьбы с коррупцией в среде, следует особо выделить развитие и укрепление правового статуса госслужащего, и прежде всего, его антикоррупционной составляющей.

Под антикоррупционной составляющей правового статуса госслужащего понимается «совокупность определенных элементов правового статуса, которые закреплены нормативными актами, гарантированы государством, должны быть





направлены на предотвращение и борьбу с коррупционными проявлениями на госслужбе, и включают систему ограничений и запретов на гос. гражданской службе, обязанности, связанные с конфликтом интересов, требования к служебному поведению, обязанность предоставления сведений о доходах и расходах, ответственность госслужащего (административную, дисциплинарную, материальную, уголовную), а также систему социальных гарантий и поощрений, которая создает необходимые условия для добросовестного, ответственного и честного исполнения государственных служебных обязанностей» [6].

Речь идет о создании и развитии правовой регламентирующей среды, которая бы предотвращала на деле коррупционные проявления со стороны госслужащих. Для чего применяется установление соответствующих ограничительных рамок самостоятельных действий государственных служащих, а также рассмотрение их действий в четких и понятных правовых пределах.

Перед законотворчеством и правоприменением стоит чрезвычайно сложная, но ответственная задача создания такой правовой регламентирующей среды, которая бы на практике предотвращала коррупционные проявления. Причем, не только за счет усиления ограничений и

запретов в правовом статусе государственного служащего, но и посредством укрепления «компенсаторной», стимулирующей части правового статуса, тоже имеющей немаловажное значение.

Вместе с тем, на сегодняшний день, соответствующая нормотворческая база требует развития, поскольку в российском антикоррупционном законодательстве и законодательстве о госслужбе имеются некоторые коллизии и пробелы, препятствующие эффективному государственно-правовому регулированию данной сферы общественных отношений, и требующие совершенствования. Например, отсутствие однозначно четкого юридического определения конфликта интересов на госслужбе, довольно общий, описательный характер установленного законодательством механизма предотвращения и урегулирования данного конфликта интересов.

Необходимо преодолеть коллизии в законодательстве о госслужбе и о борьбе с коррупцией, скорректировав их. По-прежнему требует решения вопрос повышения ответственности госслужащих, и в этом контексте целесообразно рассмотрение вопроса о введении отчетности (вплоть до публичной) госслужащего, который, согласно Конституции РФ, исполняет обязанности, возложенные на него народом и государством.

Литература

1. Голик А.А., Томила Е.Е., Опокин А.Б. История коррупции в России // Право и юридическая реализация: коллективная монография / под редакцией С.Г. Киселева. – М.: МАКС Пресс, 2015. – С. 51–57.
2. Российское законодательство X–XX веков. – М., 1984. Т. I. Законодательство Древней Руси. С. 50–63, 97–131.
3. Соборное уложение 1549 г. – М., 1961. С. 126.
4. ПСЗРИ. 1676–1688. – Спб., 1830. Т. II. № 679.
5. ПСЗРИ. 1713–1719. – Спб., 1830. Т. V. № 2707.
6. Киселев С.Г. К вопросу о правовом статусе государственного служащего и его антикоррупционной составляющей // Актуальные проблемы развития российского государства и права: коллективная монография / под общей редакцией С.Г. Киселева. – М.: МАКС Пресс, 2018. – С. 56–57.

References

1. Golik A.A., Tomilina Ye.Ye., Opokin A.B. Istoriya korruptsii v Rossii // Pravo i yuridicheskaya realizatsiya: kollektivnaya monografiya / pod redaktsiyey S.G. Kiseleva. – M.: MAKSS Press, 2015. – S. 51–57.
2. Rossiyskoye zakonodatel'stvo X–XX vekov. – M., 1984. T. I. Zakonodatel'stvo Drevney Rusi. S. 50–63, 97–131.
3. Sobornoye ulozheniye 1549 g. – M., 1961. S. 126.
4. PSZRI. 1676–1688. – Spb., 1830. T. II. № 679.
5. PSZRI. 1713–1719. – Spb., 1830. T. V. № 2707.
6. Kiselev S.G. K voprosu o pravovom statuse gosudarstvennogo sluzhashchego i yego antikorruptsionnoy sostavlyayushchey // Aktual'nyye problemy razvitiya rossiyskogo gosudarstva i prava: kollektivnaya monografiya / pod obshchey redaktsiyey S.G. Kiseleva. – M.: MAKSS Press, 2018. – S. 56–57.

КИСЕЛЕВ Сергей Георгиевич, доктор философских наук, профессор Государственного университета управления, профессор Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте

РФ, профессор Российской таможенной академии. 109542, Россия, Москва, Рязанский просп., 99. E-mail: ksg956@yandex.ru

ОПОКИН Алексей Борисович, старший преподаватель Государственного университета управления. 109542, Россия, Москва, Рязанский проспект, 99. E-mail: alopokin@yandex.ru

KISELEV Sergey, Doctor of Philosophy, Professor of State University of Management, Professor of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Professor of Russian Customs Academy. 109542, Russia, Moscow, Riazanskiy prospect, 99. E-mail: ksg956@yandex..ru.

ОПОКИН Alexey, senior lecturer of State University of Management. 109542, Russia, Moscow, Riazanskiy prospect, 99. E-mail: alopokin@yandex.ru.

