

чемпионата мира по футболу, но и в будущем при организации подобных международных событий, для которых потребуется строительство новых объектов инфраструктуры.

Библиографический список

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51–ФЗ (в ред. Федерального закона от 31 декабря 2014 г. № 530–ФЗ) // СЗ РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.
2. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 сентября 2001 г. № 136–ФЗ (в ред. Федерального закона от 29 декабря 2014 г. № 485–ФЗ) // СЗ РФ. – 2001. – № 44. – Ст. 4147.
3. Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 135–ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 225–ФЗ) // СЗ РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3813.
4. Федеральный закон от 7 июня 2013 г. № 108–ФЗ «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2013. – № 23. – Ст. 2866.
5. Конюх Е.А. Обеспечение жилищных и земельных прав собственника жилого помещения при изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд // Журнал российского права. – 2006. – №1. – С.30.
6. Оболонкова Е.В. Изъятие земельных участков для государственных (муниципальных) нужд // Законодательство и экономика. – 2014. – № 1. – С. 34.
7. Волович Н.В. Проблемы изъятия земельных участков для государственных нужд. URL:http://smao.ru/files/magazine/2008/01/1_34-46.pdf (дата обращения 14.02.2015).

ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИИ И ЕГО ЗНАЧЕНИЕ ДЛЯ НАСТОЯЩЕГО ВРЕМЕНИ

О.А. Пьянкова,
магистр «Юриспруденции»
ИГиП ТюмГУ
olga.lu4nikowa@yandex.ru

Научный руководитель:
И.П.Климов,
профессор кафедры теории и истории
государства и права и
международного права ИГиП ТюмГУ
доктор исторических наук, доцент

Актуальность и научная значимость темы обусловлены возрастающим интересом к проблеме изучения истоков и мер борьбы с коррупцией в России. Проблема борьбы с коррупцией является одной из самых важных для всех органов государственного управления в нашей стране.

Хронологические рамки работы охватывают период, начиная с первого этапа российской модернизации, связанной с именем Петра I и по настоящее время. Данные хронологические рамки отражают процесс зарождения и роста коррупционных проявлений в системе государственной службы России.

Целью доклада является изучение исторического опыта административно-правового противодействия коррупции в системе государственной службы России.

Автором были поставлены следующие задачи: установление временных рамок возникновения коррупции в системе государственной службы России; исследование административно-правовых мер противодействия коррупции на различных этапах государственно - правового развития России, формулирование основных предложений по противодействию коррупции.

Состояние научной разработки темы доклада. Проблемы административно-правового противодействия коррупции в сфере государственной службы России были предметом анализа со стороны

многих ученых-административистов, в частности, В. Н. Агеева, Н. Х. Ахметшина, Ю. В. Васильева, П. А. Кабанова, А. В. Куракина, С. В. Максимова. Но нельзя сказать о том, что в достаточной степени изучены все аспекты административно-правового механизма противодействия коррупции. Пока не получил необходимой разработки историко-правовой аспект проблемы. На сегодняшний день ему посвящена лишь одна специальная статья А.В. Куракина, опубликованная в журнале «Государство и право» (2002 г., № 9, С. 12-15). Обобщающие работы, охватывающие период с XVIII века по настоящее время, пока отсутствуют.

Источниковую базу исследования составили нормативно-правовые документы Российской империи, вошедшие в 9-ти томное издание: «Российское законодательство X-XX веков», «Свод законов Российской Империи», «Декреты советской власти», «Собрание узаконений РСФСР», «Сборник законов СССР и указов Президиума ВС СССР», «Собрание законодательства РФ», кодексы законов РСФСР и РФ.

В качестве методологического инструментария применялись нарративный, ретроспективный, историко-типологический и логический методы исследования.

Эпоха Петра I была первым этапом российской модернизации, которая затронула все сферы жизни российского общества, в том числе проводилась коренная реорганизация государственного аппарата. Появляются новые органы государственной власти и управления (Сенат, Синод, коллегии, полиция), формируется регулярная армия, упраздняются старые органы власти (Боярская дума, земские соборы). В целях противодействия коррупции Петр I разрабатывает критерии требований, которые должны были предъявляться к чиновникам. Так, Генеральный регламент 1720 г. делал акцент

на характеристику государственного служащего как человека высокой нравственности [1]. В 1714 году вышел Указ Петра I «О запрещении лицам, состоявшим на службе, брать посулы с предписанием довольствоваться положенным жалованием» [2]. В 1722 году Петр I издает «Табель о рангах» - закон о порядке прохождения государственной службы в Российской империи [3].

Петр I в борьбе с коррупцией санкционировал доноительство. Создание казенного ведомства фискалов имело большое значение для развития системы доноительства в России – принципы работы фискалитета, освященные властью самодержавного государства, могли быть образцом поведения для тысяч безвестных «героев» - добровольных доносчиков. Петр именно об этом и радел в своих указах. Так, в указе от 25 января 1715 года, возмущаясь распространением анонимных доносов в форме «подметных» писем, царь писал, что их авторы могут смело приходить с доносом: «А ежели б кто сумнился о том, что явится, тот бедствовать будет, то не истинно, ибо не может никто доказать, которому бы доносителю какое наказание или озлобление было, а милость многим явно показана» [4; 52-79]. Политика поощрения доносчиков делала ложное доноительство ненаказуемым. Формально ложный донос преследовался законом, но фискалы, допустившие ошибки, ни за что не отвечали в отличие от тех, кто не донес вовсе. Более того, недоноительство считалось преступлением.

В период правления Елизаветы Петровны обнаружилось, что государственные служащие не стеснялись пользоваться незаконной финансовой поддержкой из других стран. Яркий пример коррупции на внешнеполитическом фронте - служба канцлера Бестужева-Рюмина, который заведовал внешней политикой России. Бестужев начинал свою карьеру еще при Петре и, оказавшись на вершине государственной пирамиды, объяснял выбранный им курс унаследованной от самого Петра системой стратегических приоритетов. Это выражалось в неизменном союзе России с Англией и Австрией против всех остальных европейских государств [5; 10-15].

При Екатерине II ситуация изменилась - взяточдатель стал считаться потерпевшей стороной, и если, дав взятку, он немедленно стучал на чиновника, то ему возвращали взятку вдвойне и даже втройне (не из казны, а из штрафа взяточника). Данная мера Екатерины II оказалась более эффективной, нежели указ Петра I о доноительстве. Екатерина II идет на такую административную меру, как повышение жалования государственным служащим. Жалованье, которое она назначила чиновникам, было много выше, чем при Петре I, и выплачивалось оно вовремя [6; 20-27].

В период царствования Александра I при непосредственном участии М.М. Сперанского вышли указы «О придворных званиях» и «Об экзаменах на чин». Согласно первому указу находившиеся в званиях камер-юнкеры и камергеры обязывались избрать себе определенный род службы, в противном случае их звания объявлялись лишь почетными отличиями, не дающими никакого чина. Второй указ в целях повышения грамотности и профессионального уровня чиновников требовал, чтобы чины коллежского асессора и статского советника (первый давал личное, а второй потомственное дворянство) присваивались только при предъявлении диплома об университетском образовании или сдаче экзамена в объеме университетского курса [7; 41-67].

Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. предусматривало ответственность за мздоимство чиновника или иного лица, состоящего на государственной или общественной должности [8; 174-276].

Законом от 14 июня 1885 г. был установлен ряд запретов в отношении реализации права совмещать государственную службу с частными занятиями. Суть введенных ограничений состояла в следующем: должностные лица первых трех классов и высшего управления, а также губернаторы, градоначальники, представители и члены судов не могли участвовать в учреждении железнодорожных, пароходных, страховых и других торговых и промышленных товариществ, акционерных обществ, а также кредитных учреждений. Исключения касались компаний и товариществ, имевших предметом исключительно обработку сельскохозяйственных произведений в имениях, принадлежащих данным лицам; эксплуатацию минеральных богатств в тех же имениях; разрешалось участие в обществах взаимного поземельного и городского кредита, сельских ссудно-сберегательных касс, а равно в благотворительных кредитных установлениях. Для эффективного выполнения названных предписаний закона составлялись списки должностных лиц, которым запрещалось совмещать службу с участием в хозяйственной деятельности. Списки утверждались высочайшею властью, кроме того, высокопоставленным чиновникам было запрещено выступать поверенными хозяйствующих субъектов на государственной службе.

Предусматривался целый ряд запретов для чиновников. Это:

- незаконное получение подарков от поставщиков товаров;
- внесение государственными служащими ложных сведений в закупочные документы;
- участие некоторых категорий чиновников в проводимых публичных торгах;
- разглашение ими сведений, составляющих коммерческую тайну и другие [9; 45-53].

Последующая организация борьбы с коррупцией в середине XIX в. основывалась на более последовательных мерах в отношении лиц разного ранга. Применялись меры материальной и дисциплинарной ответственности коррупционеров при минимальной поддержке уголовно-правового воздействия. Среди них: регистрация коррупционеров, лишение их прав на участие в выборах; административная ответственность руководителей за «ослабление» в пресечении коррупции среди подчиненных.

К административным мерам, применявшимся в первые годы советской власти, относились запреты и ограничения в системе гражданской службы, которые содержались в Постановлении 1918г. «Об ограничении совместной службы родственников в советских учреждениях» [10], Временных правилах о службе в государственных учреждениях и предприятиях 1922г., и других нормативных актах [11].

В сталинский период поток писем с мест о должностных (в частности судейских и прокурорских) злоупотреблениях не уменьшился. Однако по большей части, если проступок не вызывал у населения сильного озлобления, правонарушителю выносили выговор, поскольку более или менее квалифицированных должностных лиц в стране было не так много.

Настоящего расцвета коррупция достигла при Брежневе из-за общего сокращения фондов потребления при активном поиске бюрократией путей увеличения своей доли в этих фондах.

Рост коррупции происходил на фоне ослабления государственной машины. Он сопровождался снижением централизованного контроля, распадом идеологии, экономической стагнацией, падением уровня развития экономики [12; 35-48]

По Конституции СССР 1977г. (ст. 126) были учреждены комитеты и посты народного контроля, которые проводили работу по проверке эффективности работы администрации государственных предприятий, что в ряде случаев давало положительный результат [13].

В настоящее время проблема коррупции получила официальное признание на высшем политическом уровне, о чем свидетельствуют утверждение Президентом РФ в июле 2008 г. «Национального плана противодействия коррупции» [14] и принятие Федерального закона о противодействии коррупции, а также ежегодные Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ [15].

В данном контексте обратим внимание на эволюцию терминологии понятия «коррупция». Так, в Древней Руси она именовалась «лихоимством», «мздоимством», «посулом», в XVI веке появился термин «почесть», при Петре I – «взятка», «казнокрадство», а в годы советской власти использовались выражения «злоупотребление служебным положением», «попустительство». Официально заговорили о коррупции как о комплексном явлении лишь после распада СССР, когда ее масштабы значительно увеличились и возросли. Окончательно термин «коррупция» оформился в связи с принятием ФЗ РФ от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции».

Исторический опыт административно-правового противодействия коррупции имеет огромное ретроспективно-познавательное значение для настоящего времени. Он позволяет наглядно увидеть всю богатую палитру разнообразных антикоррупционных мер, применявшихся российским государством.

Подводя итог, следует сказать, что на протяжении веков в истории нашей страны применялись различные административные меры борьбы с коррупцией. В эпоху Петра I - это лишение должности,

чина, звания, упорядочение государственной службы и разработке критериев требований, которые должны были предъявляться к чиновникам государственного аппарата. При Екатерине II увеличивалось жалование чиновникам с целью исключения у них желания брать взятки. В XIX веке вводятся экзамены на чин, запреты чиновникам участвовать в акционерных компаниях.

Заслуживает внимания опыт советского периода по привлечению к борьбе с коррупцией широких кругов общественности, по созданию различного рода групп, ведомственных комиссий, действовавших на общественных началах. Организация работы таких комиссий, объединений общественности может иметь место и в настоящее время как при центральных властных структурах, так и на местах. В советское время создавались рабоче-крестьянские комиссии и инспекции для контроля государственных служащих.

Для эффективной реализации комплекса мер административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции разрабатываемых в настоящее время, на наш взгляд, необходимо использовать позитивные стороны историко-правового опыта. Также целесообразно шире информировать граждан о современных средствах предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы, добиваться последовательной реализации Федерального закона о противодействии коррупции.

Историко-правовой опыт учит, что стратегия и тактика борьбы с коррупцией должна опираться как на правовые рычаги, так и на меры экономического, социального, и политического характера.

Список литературы

1. Генеральный регламент 1720 г. // Законодательство Петра I. - М. - 1997.
2. Указ Петра I 1714г. «О воспрещении взяток и посулов» // Законодательство Петра I. - М. - 1997.
3. Табель о рангах 1722г. // Законодательство Петра I. - М. - 1997.
4. Указ Петра I 1715г. «О доносительстве на чиновников, занимающихся посулами» // Российское законодательство Петра I. - М. - 1997.
5. Козонов Э.Ю. Коррупция: истоки и пути преодоления / Э.Ю.Козонов. – М.: МАКС Пресс, 2006.
6. Цит. по Максимов С.В. Коррупция. Закон. Ответственность / С.В. Максимов. – М.: Академия упр. МВД России, 2006.
7. См.: Астанин В.В. Борьба с коррупцией в России XVI-XXвв / В.В. Астанин. – М.: Росс. криминал. Ассоц, 2003.
8. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных // Российское законодательство X-XX веков. Т.6. Законодательство второй половины XIX века. - М. - 1988.
9. Астанин В.В. Борьба с коррупцией в России XVI-XXвв / В.В. Астанин. – М.: Росс. криминал. Ассоц, 2003.
10. Собрание узаконений РСФСР. 1918. № 56. Ст. 615.
11. Собрание узаконений РСФСР.1923. № 1. Ст. 8.
12. Иванов А.А. Корруптология – правовая наука и учебная дисциплина: путь совершенствования законодательства о воздействии на организационную преступность и коррупцию / А.А.Иванов. – Владивосток. - 2002.
13. Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617.
14. Указ Президента Российской Федерации от 31 июля 2008г. Пр № 1568 «О национальном плане противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. - № 16. - Ст. 1875. (с измен. от 15.01.2011).
15. Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. - №52 (ч.1). - Ст. 6228.