

УДК 34(09)
ББК 67.3

DOI 10.22394/1682-2358-2021-1-101-108

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

**PERSONNEL POLICY
OF THE CUSTOMS
SERVICE:
THE PRESENT
AND THE RUSSIAN
EMPIRE PRACTICES
IN THE 18TH
CENTURY**

Personnel policy of the customs service of the Russian Empire in the 18th century is studied. Special attention is paid to the analysis of the previous period of the Moscow State in order to comprehensively and fully understand the ongoing processes of organizing the staffing of customs. An attempt is made to identify the cause-and-effect relationship between regulatory legal acts, personnel policy and counteraction to malfeasance.

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

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

**КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА
ТАМОЖЕННОЙ СЛУЖБЫ:
ОПЫТ РОССИЙСКОЙ
ИМПЕРИИ XVIII В.
И СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Аннотация. Исследуется кадровая политика таможенной службы Российской империи XVIII в. Особое внимание уделяется анализу предшествующего периода Московского государства в целях всестороннего и полного понимания происходящих процессов организации укомплектования таможен. Предпринята попытка выявить причинно-следственную связь между нормативными правовыми актами, кадровой политикой и противодействием должностным преступлениям.

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

Трансформации, происходящие в мировой экономике, ведут к перезагрузке торгово-экономических отношений между отдельными странами и регионами мира, в связи с чем особое место в системе российского законодательства сегодня отведено таможенному праву.

Федеральная таможенная служба России по состоянию на 2020 г. остается одним из ключевых звеньев, являющихся источником формирования федерального

бюджета: 4751,8 млрд руб. — минус 977,16 млрд руб., или на 17,06% к 2019 г. [1]. Естественно, коррупционные проявления [2] должностных лиц таможенной службы наиболее опасны и с уголовно-правовой, и с социальной стороны [3].

Эффективное противодействие коррупции в таможенных органах Российской Федерации сталкивается с рядом нерешенных до настоящего времени проблем и аспектов, которые требуют дополнительной проработки.

Начальник Московской областной таможни (МОТ) генерал-майор таможенной службы В.А. Романовский в поздравлении с 10-летним юбилеем со дня образования таможни справедливо отмечает, что во все времена таможенники стояли на страже страны. Высокий профессионализм, компетентность и преданность своему делу являются надежным гарантом защиты экономических интересов государства.

В связи с этим грамотная кадровая политика государства в сфере таможенной службы в отношении граждан, претендующих на замещение должностей сотрудников и федеральных государственных гражданских служащих (ФГГС) таможенных органов, позволяет уже на первоначальном этапе (принятии на службу) минимизировать возможные риски и выявить предрасположенность кандидатов к коррупционным правонарушениям. Такая работа осуществляется не только отделом кадров, в частности психологом, но и должностными лицами службы противодействия коррупции (СПК).

Попытаемся исследовать вопрос организации поступления на службу в таможенные органы в XVIII в, предъявляемые требования к кандидатам и иное на основе нормативных правовых актов, включенных в 4–26 тома первого собрания Полного собрания законов Российской империи (1700–1801 гг.) [4], Российского государственного архива древних актов и актов, собранных в библиотеках и архивах Российской империи (т. IV). За основу взят именно этот период, так как на более ранних этапах развития Российского государства применять терминологию, связанную с планомерной и последовательной кадровой политикой, в теоретическом смысле было бы не вполне корректно [3, с. 104]. Следует отметить, что в XVIII в. происходил поиск наиболее оптимальной модели организации укомплектования системы таможенной службы Российской империи.

Многие частные аспекты, касающиеся развития в Российской империи планомерной кадровой политики, являются следствием анализа неблагоприятной ситуации в кадровом укомплектовании таможенного ведомства и общих процессов, происходивших в Московском государстве.

Для понимания полной картины необходимо осветить кадровый аспект таможенной службы Московского централизованного государства, а именно то, что большинство должностных лиц таможни составляли верные целовальники, социальная принадлежность которых варьировалась в широком диапазоне: среднее купечество, посадские люди и крестьяне. В

качестве общих требований, предъявляемых к кандидатам, были наличие личной свободы и обязанность нести государственную повинность [5, с. 245]. Как видим, требования довольно специфические и касались не столько деловых качеств и способностей кандидатов, сколько их социального и правового статуса.

Кроме того, закреплялась обязательность возрастного ценза в двадцать лет по Соборному уложению, так как именно с этого возраста в ст. 1 гл. XIV «О крестном целовании, а в ней 10 статей» было прописано: «...всяких чинов русским людям доведется по судным делам из всех приказов крест целовать: и им или за них людям их крест целовать в разных исках трижды. А возрастом бы те люди были, кому крест целовать, в двадцать лет, а меньше двадцати лет не целовать и ко кресту таких не припускать» [6, с. 71]. Ценза грамотности к кандидатам на должности служителей не предъявлялось, вследствие чего подавляющее большинство целовальников были либо вовсе неграмотными, либо малограмотными.

Особенностью кадровой политики таможенной службы до начала XVIII в. являлся тот факт, что при приеме на государственную службу большее значение отводилось религиозному аспекту, чем способностям и знаниям кандидатов (от этого и происходит название «верная служба»), которая по своему духу была больше похожа на повинность. Естественно, такое положение дел не могло оставаться неизменным по причине унификации и усложнения таможенных процедур, и назрела потребность пересмотра вопроса о кадровом укомплектовании системы таможенной службы, что, собственно, и произошло в период правления Петра I.

При этом следует отметить, что качественные изменения, которые произошли в первой половине XVIII в., не имели бы столь положительного эффекта, если бы отсутствовали фундаментальная база и предшествующие мероприятия, которые были заложены и проведены в первоочередном порядке в период правления царя Алексея Михайловича. В большей степени они повлияли на трансформацию в организационно-правовом аспекте деятельности таможенной службы лишь в Российской империи.

Отметим также, что имелся и положительный исторический опыт кадровой политики Московского государства. Речь идет о крестоцеловании при приеме на службу таможенных голов и целовальников, то есть своего рода психологического инструмента воздействия на подсознание кандидата в силу высокой роли религии и веры в жизни общества. В период царствования Петра I крестоцелование было заменено на присягу, которая приносилась при вступлении на должность таможенного служащего. Важно также, что кандидаты помимо присяги должны были ознакомиться с текстами правоохранных указов, запрещающих злоупотребления [7, с. 136; 8, с. 194].

В настоящее время гражданин, принятый на службу в таможенные органы, принимает присягу в соответствии со ст. 19 Федерального закона

«О службе в таможенных органах Российской Федерации» [9]. Вместе с тем данное требование не относится к Федеральной государственной гражданской службе, которая в своей повседневной деятельности, помимо Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», преимущественно руководствуется Кодексом этики и служебного поведения должностных лиц таможенных органов Российской Федерации.

Кадровая политика XVIII в. в целом характеризовалась возможностью быстрого карьерного роста для способных и достойных профессионалов своего дела, что и сегодня может рассматриваться как положительный опыт [10, с. 384–385].

Наиболее принципиальные изменения в системе центрального управления таможенной службой в петровский период начались с ликвидации приказной системы, которая к тому времени уже изжила себя и не соответствовала реалиям.

В связи с активным строительством новой столицы — Санкт-Петербурга (1703 г.), развитием торговли со странами Европы, Северной войной (1700–1703 гг.) изменяется и роль таможни на границе Российского государства. Санкт-Петербург, благодаря личному покровительству Петра Великого [11, с. 264], становится важным экономическим, научным и культурным центром Российского государства, крупным транспортным узлом, а к 1724 г. — ведущим морским портом империи. Иными словами, город превращается в «цитадель» жизни и ведущую торговую артерию империи.

Вместе с тем, осознавая значимость возможных рисков при осуществлении должностными лицами таможни своих обязанностей, а также негативный оттенок государственной службы как повинности, Петр I в Указе 1724 г. заключил, что содержать таможенных служащих без жалования опасно для таможенных сборов [12, с. 28]. Кроме того, как отмечается в работах Н.В. Козловой, кратковременность службы и незаинтересованность в ней посадских людей препятствовали созданию обученных кадров в такой области государственного хозяйства, которому правительство отводило все большую роль в денежных накоплениях [13, с. 87].

Формирование новой модели кадрового состава таможен впоследствии осложнилось такой проблемой, как профессиональная подготовка кадров. Строгий подбор штата таможенных служащих входил в сферу компетенции Коммерц-коллегии. Так, п. 17 регламента предписывал: «Служителям таможенным как в сборе пошлинным, так и в прочем обхождении поступать по сочиненным вновь регулам и тарифу... число людей достойных, а ежели иные фискалы усмотрят за кем из них преступления указов, и том донесено будет, по которым доносам чинить розыск и надлежащее решение» [14, с. 245]. Данный орган управления имел право предлагать Сенату «годных людей» на должности «обер-директоров, обер-инспекто-

ров, пошлинных инспекторов, пошлинных сборщиков и иных таможенных служащих» [12, с. 17]. Как видим, формулировка весьма расплывчатая и завуалированная, позволяющая лишь предполагать, какие именно критерии использовались для отбора кандидатов на государственную службу.

Вместе с тем анализ архивных документов свидетельствует о четко регламентированной таможенной процедуре оформления, должностных обязанностях и ответственности таможенников — к примеру, в п. 32 закреплялось, что товар не полагается открывать и развязывать, пока производится досмотр [15, с. 239]. Таможенным служащим все потери или убытки — как в выгрузке, так и в загрузке товаров самим платить надлежит, если они их без совершенного основания или подлинной причины учинили» [15, с. 238].

Через руки таможенников на морской и сухопутной таможнях Санкт-Петербурга проходил огромный поток грузов, что требовало соответствующего числа должностных лиц. Как результат, можно проследить тенденцию значительного увеличения штатного расписания таможни в соответствии с объективной потребностью прослеживается в архивных документах. Постепенно предпринятые Петром Великим мероприятия дали свои плоды: система таможенного контроля и делопроизводства увеличивала свою эффективность, совершенствовались способы раскрытия таможенных преступлений со стороны торговцев. По воспоминаниям современников, отмечалось, что иностранные торговцы и гости столицы характеризовали качественное исполнение должностными лицами столичной таможни своих служебных обязанностей, превосходное знание иностранных языков, вежливость и образованность. Данный факт не мог не радовать и тешить самолюбие императора, детищем которого была реформированная Санкт-Петербургская таможня.

Новая модель укомплектования таможенной службы Российской империи характеризовалась следующими особенностями: добровольность, бессрочность, возмездность (жалование согласно штатному расписанию). Привлекательные условия таможенной службы нашли быстрый отклик у населения в отличие от «верной» службы.

В результате Санкт-Петербургская таможня стала экспериментальным центром новой кадровой политики Российской империи в XVIII в., а полученный опыт организации был позднее использован на всей территории государства. 20—30-е годы XVIII в. характеризуются принятием штатных расписаний в портовых таможнях, а позднее — и в сухопутных пограничных. В частности, впервые по Указу Сената 1724 г. закреплялось положение, в котором прописывалось впредь об определении к тому сбору непрременных служащих публиковать, объявив об этом в публичных листах, с отражением жалования в соответствии со штатным расписанием [16, с. 265].

Переход к новой кадровой организации таможен выявил проблему подбора кадров, к ним стали предъявляться определенные требования,

а именно происхождение, образование, квалификация, личные качества кандидатов. Однако на службу могли быть приняты только свободные слои населения. При этом возник парадокс, так как само государство относилось с подозрением к любым лично свободным и грамотным кандидатам и запрашивало «рекомендацию» должностного лица либо состоятельного и уважаемого жителя. Данное обстоятельство было отменено лишь в 1734 г. [17, с. 352]. Принцип штатной организации кадров пограничных таможен внедрялся уже позднее, на основе полученного опыта [18, с. 55].

Заслуживает особого внимания деятельность в 80-х годах XVIII в. руководителя Санкт-Петербургской портовой таможни А.Н. Радищева, который добросовестно осуществлял выполнение своих должностных обязанностей, служил во благо экономической безопасности Российской империи, активно боролся с проявлениями коррупции [12, с. 113].

В целом в Российской империи этого периода наметилась положительная тенденция нормативном регулировании деятельности и институционального становления кадровой политики таможенной службы.

При проведении параллелей с XXI в. можно проследить преемственность в системе кадрового укомплектования таможенной службы. К сожалению, положительный опыт Московского государства и Российской империи не в полной степени учитывается в современных реалиях, в частности, недостаточный уровень выделяемого государством денежного содержания на государственных служащих [19], которые изначально являются зоной риска по причине наличия у них властных полномочий и тем, как они ими воспользуются. Но и здесь нет однозначного решения, поскольку весьма проблематично предусмотреть всевозможные варианты развития конкретных событий в деятельности должностных лиц и таможенной службы, и представителей других государственных структур [3, с. 107].

Анализ нормативных документов (Плана мероприятий ФТС России на период 2021–2024 годов по реализации Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2030 года [20], протоколов совещаний у руководителя ФТС России В.И. Булавина, планов таможни по противодействию коррупции на 2021–2023 гг., сводок по совершенным должностным преступлениям таможенных служащих) позволяет заключить, что в отношении подбора кандидатов и государственных служащих проводится жесткая кадровая политика.

Однако, к сожалению, борьба, как правило, ведется со следствием, а не причиной должностного преступления — недостаточным материальным обеспечением государственных служащих, отсутствием стимулирования их добросовестного исполнения служебных обязанностей в связи с высокой ответственностью и большой загруженностью [19]. Указ Президента РФ о повышении окладов ФГТС на 3% с 1 октября 2020 г. [21] особой роли не сыграл, так как в денежном выражении эта сумма нивелировалась ростом цен и инфляцией.

Историко-правовой опыт кадровой политики и противодействия должностным преступлениям в таможенной службе в XV—XVIII вв. подтверждает, что достойное материальное обеспечение государственных служащих служит стимулом добросовестного и качественного исполнения должностных обязанностей при минимизации возможных рисков нарушений действующего законодательства со стороны должностных лиц таможенной службы.

Представляется, что эффективными методами стимулирования кадров и повышения престижности прохождения службы в таможенных органах, а также мерами профилактики коррупционных правонарушений может быть ряд конкретных мероприятий.

Во-первых, в связи с тем, что ФТС значительно уступают в правовом статусе сотрудникам (в предоставлении служебного жилья и др.), целесообразно рассмотреть вопрос о переводе части первых, например, должностных лиц центров электронного декларирования (ЦЭД) и постов фактического контроля (ТПФК), «под погонь» с учетом требований к кандидатам в рамках Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах».

Во-вторых, следует стимулировать карьерный рост сотрудников при добросовестном исполнении служебных обязанностей при отсутствии фактов дисциплинарного взыскания и совершения коррупционных правонарушений. При этом можно учесть положительный опыт создания «молодежных советов» для выявления потенциальных лидеров при назначении на ту или иную должность.

В-третьих, необходимо актуализировать подход к социальным гарантиям: предусмотреть выделение путевок в подведомственные санатории с учетом результатов работы должностного лица за год, предусмотреть возможность досрочного выхода на пенсию для лиц, получивших звание «Ветеран таможенной службы».

В-четвертых, рациональна оптимизация численности служащих за счет изменения структуры ФТС России и сокращения «промежуточных» органов, таких как региональные таможенные управления с учетом «Стратегии — 2030» [20] и создания 16 ЦЭД, с одновременным приемом на государственную службу квалифицированных специалистов и выпускников Российской таможенной академии для передачи опыта.

В-пятых, требуется профессиональная работа психолога с кандидатами, претендующими на замещение должностей, и должностными лицами таможенных органов, в том числе с применением на практике психофизиологического исследования с помощью полиграфа.

Библиографический список

1. Сайт Федеральной таможенной службы России. URL: <http://www.customs.ru>
2. Федоренко Д.Н. Актуальные вопросы оценки эффективности подразделений по

противодействию коррупции таможенных органов России // Таможенная политика России на Дальнем Востоке. 2017. № 2 (79). С. 98–106.

3. *Рябиков А.М.* Становление института уголовной ответственности должностных лиц таможенной службы в Московском государстве // Вестник Поволжского института управления. 2020. Т. 20, № 1. С. 103–110.

4. Полное собрание законов Российской империи: Собрание первое: с 1700 по 1801 г. СПб., 1830.

5. *Балковская В.Н.* Таможенная служба в системе управления Российского государства: XVI–XVIII вв.: историко-правовой аспект: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. М., 2017.

6. Соборное уложение 1649 г. // ПСЗРИ. Т. I, № 1. С. 71–73.

7. О воспрещении взяток и посулов и о наказании за оное: Именной указ от 24 дек. 1714 г. // ПСЗРИ. Т. V, № 2871. С. 136.

8. О наказании за взятки и лихоимства: Указ Правительствующего сената от 21 мая 1720 г. // ПСЗРИ Т. VI. № 3586. С. 194.

9. О службе в таможенных органах Российской Федерации» (с изм. и доп.): Федер. закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3586.

10. Об определении для поимки ввозимых в Россию и вывозимых из оной запрещенных товаров сверх объездчиков Главного надзирателя: Указ Правительствующего сената от 6 июля 1755 г. // ПСЗРИ. Т. XIV, № 10431. С. 384–385.

11. О взимании в Архангельском порту с привозным иностранных товаров пошлин четвертую долю больше против С. Петербургского порта: Именной указ об объявлении из Сената // ПСЗРИ. Собр. 1. Т. 7 (1723–1727), № 4475 С. 264–265.

12. Таможенная служба Санкт-Петербурга. 1703–2003 / под общ. ред. В.И. Вьюнова. СПб., 2003.

13. *Козлова Н.В.* Российский абсолютизм и купечество в XVIII в. (20-е – начало 60-х гг.). М., 1999.

14. Регламент Коммерц-Коллегии от 31 янв. 1724 г. // ПСЗРИ. Собр. 1. Т. 7 (1723–1727), № 4453 С. 241–249.

15. Морской торговый регламент и Устав от 31 янв. 1724 г. // ПСЗРИ. Собр. 1. Т. 7 (1723–1727), № 4451 С. 233–241.

16. Об истребовании из магистрата купеческого звания людей для сбора пошлин в портах и вывозе на предбудущее время вольноопределяющихся для определения в таможни к означенным должностям: Указ Сената от 15 февр. 1724 г. // ПСЗРИ. Собр. 1. Т. 7 (1723–1727), № 4477. С. 265.

17. Об определении в пограничные таможни инспекторов и цолнеров из приказных людей без порук и об отдаче сборных пошлинных сумм ежемесячно в губернские рентереи или воеводские канцелярии: Указ Правительствующего сената от 17 июня 1734 г. // ПСЗРИ. Т. IX, № 6588. С. 352–353.

18. Об учреждении таможни в Белгороде для сбора внутренних и тарифных пошлин: Указ Правительствующего сената от 10 мая 1749 г. // ПСЗРИ. Т. XIII, № 9613. С. 55.

19. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (с изм. и доп.) // Российская газета. 2004. № 162.

20. СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_368703/

21. О повышении окладов месячного денежного содержания лиц, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы: Указ Президента РФ от 13 июля 2020 г. № 455. URL: <https://www.publication.pravo.gov.ru>