

Коррупция как угроза безопасности России и нарушение деловой этики государственных служащих

Кириленко Виктор Петрович

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Заведующий кафедрой международного и гуманитарного права
Доктор юридических наук, профессор
Заслуженный юрист Российской Федерации
intl@szags.ru

Дронов Роман Владимирович

Санкт-Петербургский государственный экономический университет
Профессор кафедры страхования и управления рисками
Доктор экономических наук, кандидат юридических наук
intl@szags.ru

РЕФЕРАТ

Эффективное функционирование любой экономической системы от микроэкономического до макроэкономического уровня зависит от качества профессиональной деятельности государства как хозяйствующего субъекта. В статье коррупция рассматривается как серьезное нарушение деловой этики государственного служащего, перерастающее в одну из ключевых угроз национальной безопасности России.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

коррупция, деловая этика, государственные служащие, антикоррупционная политика, национальная безопасность

Kirilenko V. P., Dronov R. V.

Corruption as a Security Threat in Russia and Violation of Conduct of Civil Servants

Kirilenko Viktor Petrovich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Head of the Chair of International and Humanitarian Law
Doctor of Science (Jurisprudence), Professor
Honored Lawyer of Russia
intl@szags.ru

Dronov Roman Vladimirovich

Saint-Petersburg State University of Economics (Russian Federation)
Professor of the Chair of Insurance and Risks Management
Doctor of Science (Economics), PhD in Jurisprudence
intl@szags.ru

ABSTRACT

Effective functioning of any economic system from microeconomic to macroeconomic level depends on the quality of the professional activity of the state as an economic entity. In this paper, corruption is regarded as a serious breach of business ethics of civil servant developing into one of the key threats to Russia's national security.

KEYWORDS

corruption, business ethics, government officials, anti-corruption policy, national security

Эффективное функционирование любой экономической системы от микроэкономического до макроэкономического уровня зависит от качества профессиональной

деятельности государства как хозяйствующего субъекта. На протяжении всей истории своего существования наряду с задачами поддержания порядка, законности, организации национальной обороны и т. п. государство выполняет определенные функции в сфере экономики: организация денежного обращения, сбор налогов, регулирование занятости и др. Для реализации этих функций в современных условиях любая страна имеет свою систему управления экономикой. Однако из-за участившихся нарушений этических норм поведения государственным служащими, а точнее, в связи с их высокой коррумпированностью, эффективность такой системы в Российской Федерации незначительна. Безусловно, что подводить серьезные итоги отечественной антикоррупционной политики еще рано, так как первый шаг был сделан относительно недавно — 31 июля 2008 г., когда Президентом Российской Федерации был утвержден Национальный план противодействия коррупции, а 25 декабря 2008 г. был принят пакет антикоррупционных законов, в том числе Федеральный закон Российской Федерации № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Почти полтора десятилетия изучением коррупции в различных странах мира занимается международная независимая организация «Transparency International». На основе результатов своих исследований «ТИ» определяет индекс восприятия коррупции (далее — ИВК), показывающий состояние коррумпированности власти того или иного государства. Индекс составляется на основе данных опросов, проведенных среди экспертов и в деловых кругах. Так, например, если по состоянию на 1999 г. Россия имела один из самых неблагоприятных индексов коррумпированности власти, занимая 82-е место в списке из 99 стран, то за последние 10 лет положение России в рейтинге коррумпированности (168 стран) принципиально не изменилось и составляет: 2005 г. — 128-е место, ИВК — 24; 2010 г. — 154-е место, ИВК — 21; 2015 г. — 119-е место, ИВК — 29. В соответствии с методикой, разработанной «Transparency International», 100 баллов по шкале коррумпированности означают полное ее отсутствие, а один балл — продажность всех и вся. Лидером индекса 2015 г. стала Дания, набрав 91 балл, второе место — Финляндия с 90 баллами, третье — Швеция с 89 баллами, в то время как Северная Корея и Сомали поделили последнее место индекса, набрав по 8 баллов. Столько же сколько получила Россия (119 баллов), получили такие страны, как Азербайджан, Сьерра Леоне и Гана¹.

Следует согласиться с мнением как отечественных, так и зарубежных ученых, относительно того, что сегодня коррупция в России приобрела угрожающие масштабы: а в ряде регионов России (Республике Коми, Сахалинской области) теневые доходы составили значительную часть дохода чиновников; коррупционное поведение было нормой экономической и правовой культуры; органы исполнительной власти активно использовали «теневые» формы мобилизации доходов и стимулирования [1, 2, 4, 8 и др.].

Проиллюстрируем качественный уровень коррупционной угрозы в России наиболее громкими уголовными делами, возбужденными в 2015 г. Так, например, 4 марта 2015 г. губернатор Сахалинской области А. Хорошавин и несколько сотрудников областной администрации были задержаны по подозрению в получении взятки в особо крупном размере (ст. 290 Уголовного кодекса РФ). 13 марта 2015 г. Хорошавину были предъявлены обвинения в получении взятки в размере 5,6 млн долл. при заключении контрактов для строительства Южно-Сахалинской ТЭЦ-1 в 2011 г. 25 марта 2015 г. Указом Президента Российской Федерации В. В. Путина он был отправлен в отставку. 22 апреля 2015 г. в отношении экс-главы Сахалина возбудили еще одно уголовное дело — по факту получения взятки на сумму не

¹ См.: [Электронный ресурс]. URL: <http://transparency.org.ru/indeks-vospriiatiia-korruptcii/indeks-vospriiatiia-korruptcii-2015-rossiia-podnialas-na-119-mesto> (дата обращения: 12.08.2016).

менее 15 млн руб. за действия, связанные с выделением субсидий на поддержку сельхозпроизводителей.

18 сентября 2015 г. в отношении главы Республики Коми В. Гайзера, его заместителя А. Чернова и еще 17 человек было возбуждено уголовное дело по ст. 210 Уголовного кодекса РФ («Создание организованного преступного сообщества или участие в нем») и ст. 159 Уголовного кодекса РФ («Мошенничество»). По данным следствия, злоумышленниками был получен контроль над 23 наиболее рентабельными предприятиями с государственным участием, после чего государственные активы выводились в офшоры. В результате чего Республике Коми был причинен ущерб на сумму около 1,1 млрд руб. 25 сентября в отношении фигурантов возбуждено еще одно дело по ч. 4 ст. 174.1 Уголовного кодекса РФ («Легализация/отмывание денежных средств или иного имущества, приобретенных в результате совершения преступления, в особо крупном размере, организованной группой»).

Для понимания серьезности коррупционной угрозы, на наш взгляд, следует обратиться к статистике преступности в Российской Федерации. Так, общее число зарегистрированных преступлений за 2015 г. составляет 2352,1 тыс., или на 8,6% больше, чем за аналогичный период предыдущего года. Ущерб от преступлений составил 436,49 млрд руб., что на 24,9% больше аналогичного показателя 2014 г. Почти половину всех зарегистрированных преступлений (46,0%) составляют хищения чужого имущества, совершенные путем: кражи — 996,5 тыс. (+11,7%), грабежа — 71,1 тыс. (-6,7%), разбоя — 13,4 тыс. (-5,2%). По сравнению с январем-декабром 2014 г. на 3,7% возросло число преступлений экономической направленности, выявленных правоохранительными органами. Всего выявлено 111,2 тыс. преступлений данной категории, удельный вес этих преступлений в общем числе зарегистрированных составил 4,7%. Материальный ущерб от указанных преступлений (по оконченным уголовным делам) составил 271,49 млрд руб. Преступления коррупционной направленности входят в число преступлений экономической направленности и в 2015 г. их количество составило 29 755, что на 0,7% меньше, чем в 2014 г.¹

По оценке Следственного комитета, ущерб от коррупционных преступлений в Российской Федерации составляет около 40 млрд руб. ежегодно (эфир радиостанции «Вести FM» от 23 июля 2015 г.). Таким образом, если средний ущерб от преступления экономической направленности составляет 2,44 млн руб., то ущерб от одного коррупционного преступления составляет около 1,34 млн руб. В свою очередь, средний ущерб от всех оставшихся видов преступлений составляет 73,6 тыс. рублей.

Не вызывает сомнений, что эффективная борьба с коррупцией позволит сэкономить значительный объем бюджетных средств в условиях продолжающегося финансово-экономического кризиса и действующих в отношении Российской Федерации экономических санкций со стороны Европейского Союза и Соединенных Штатов Америки.

Как показал опыт стран, входящих в первую четверть рейтингов «Transparency International» 1999–2015 гг., важнейшим элементом противодействия коррупции является эффективная антикоррупционная политика государства, представляющая собой разработку и реализацию комплекса мер, как разовых, так и постоянных, направленных на искоренение/минимизацию коррупционных отношений (Великобритания, Дания, Сингапур и др.).

Отечественная и зарубежная практика показывает, что антикоррупционная стратегия государства опирается на одну из следующих стратегий противодействия коррупции: системное устранение причин коррупции; стратегия «войны»

¹ См.: [Электронный ресурс]. URL: <https://mvd.ru/folder/101762/item/7087734> (дата обращения: 12.08.2016).

или активного противодействия коррупции; стратегия невмешательства или сознательной пассивности. Подробное исследование отечественного и зарубежного опыта реализации различных антикоррупционных стратегий содержится в монографии В. П. Кириленко, Р. В. Дронова «Коррупция и государство. „Черная дыра“ экономики России» [4].

Антикоррупционная политика, вне зависимости от характера избранной стратегии (системной, активных действий и др.), может включать в себя такие элементы, как реформа государственной правоохранительной сферы (программа повышения социальной защищенности сотрудников силовых служб, повышение качества контроля за деятельностью «силовиков» и др.); программа формирования кадрового состава государственных служащих высшего уровня (организация взаимодействия кадровых подразделений правоохранительных органов и соответствующих федеральных органов и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, формирование высокопрофессионального кадрового резерва госслужащих руководящего состава, институт аттестации госслужащих, система контроля деятельности госчиновников и др.); определение оптимального наказания для лица, совершившего коррупционное преступление; законодательное оформление механизма легального влияния на решения и законы, принимаемые властью, — институт лоббизма; разработка программ правового просвещения населения и др.

В рамках реализации Национального плана противодействия коррупции Президентом Российской Федерации был подписан Указ от 10 марта 2009 г. № 261 «О федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации». В качестве основной цели программы обозначено «создание целостной системы государственной службы Российской Федерации посредством завершения реформирования ее видов и создания системы управления государственной службой, формирования высококвалифицированного кадрового состава государственной службы, обеспечивающего эффективность государственного управления, развитие гражданского общества и инновационной экономики». Но достижению поставленной цели препятствуют «проявления бюрократизма и коррупции». Поставленная в Программе цель может быть достигнута при условии реализации задач, в числе которых: «разработка и введение антикоррупционных стандартов в виде установления для государственной и муниципальной службы единой системы запретов, ограничений, обязанностей и дозволений, направленных на предупреждение коррупции, развитие механизмов выявления и разрешения конфликта интересов на государственной службе, создание системы контроля деятельности государственных служащих со стороны институтов гражданского общества, законодательное регулирование профессиональной этики государственных служащих и т. д.».

Однако прошло уже почти 10 лет, а Кодекса этики государственного служащего Российской Федерации до сих пор не существует, что, на наш взгляд, серьезно влияет на противодействие коррупции. Например, в США впервые Кодекс этики правительственной службы появился в 1958 г., а через двадцать лет, в 1978 г., после «уотергейтского скандала», был принят Закон «Об этике служащих государственных органов». В 1990 г. Закон был подкреплён Указом Президента США «Принципы этики поведения должностных лиц и служащих государственного аппарата», в котором, в частности, отмечено, что государственная служба есть «служба общественного доверия», что требует от служащего ставить лояльность Конституции, закону и этическим принципам выше личных и частных интересов. В Китае, например, в 2007 г. был разработан «Моральный кодекс из восьми принципов», который призывает граждан: «любить Родину и не наносить ей вреда; служить народу, не предавая его; следовать за наукой и не быть невеждой; помогать каждому и не наживаться за счет других; быть честным и порядочным; не поступаться принципами ради наживы; жить просто, трудиться усердно и не валяться в роско-

ши и наслаждениях». Данный Кодекс хорошо дополняет репрессивные действия, так, с 2014 г. в КНР и за пределами началась широкомасштабная антикоррупционная операция «Охота на лис», основная задача которой — розыск коррупционеров, которые бежали за границу с крупной суммой денег.

Мы присоединяемся к мнению В. Лунеева, С. Максимова, С. Проява и др., что основными формами коррупционного поведения российского управленческого аппарата, независимо от иерархического уровня, являются следующие: работа по совместительству в коммерческих структурах; организация коммерческих структур должностными лицами, использующими при этом свой статус; незаконная передача коммерческим организациям финансов и кредитов, предназначенных для общегосударственных нужд; использование не предусмотренных правовыми актами преимуществ в получении кредитов, ссуд, приобретении ценных бумаг, недвижимости и иного имущества; использование в личных/групповых целях предоставленных для служебной деятельности помещений, средств транспорта и связи, денежных средств и другого государственного или муниципального имущества; получение за служебную деятельность или в связи с ней, за покровительство по службе незаконного вознаграждения в виде денег, иных материальных ценностей или услуг и пр. [3, 5, 6, 10 и др.].

Но, на наш взгляд, по мере усиления репрессивных норм уголовного, административного законодательства, важно акцентировать внимание на совершенствовании профилактических действий, а точнее — укреплении этической составляющей антикоррупционной стратегии нашего государства. Опираясь на опыт противодействия коррупции в США, Китае, Южной Корее, Японии и других государств, можно утверждать, что принятие закона, регулирующего вопросы этики отношений в органах государственной власти, сможет оказать значительное позитивное влияние на уровень коррупционной активности.

Как справедливо заметил В. Серебрянников, «народ должен сам учиться державно мыслить, обдуманно выбирать властителей, своевременно исправлять свои собственные ошибки. От него в первую голову зависит, чтобы руководство страны состояло из лучших людей. Требовательность к власти, умение создавать наилучшее правительство — главное условие успешного процветания страны» [9].

В отечественной истории ярким примером учебного заведения, отвечающего за подготовку и воспитание элиты государственной службы, является Императорский Царскосельский Лицей, открывший свои двери 19 октября 1811 г. Устав Лицея подчеркивал, что «учреждение имеет целью образование юношества, особенно предназначенного к важным частям службы государственной». В числе выдающихся выпускников Лицея были такие известные государственные деятели, как: А. М. Горчаков — дипломат, министр иностранных дел; председатель Комитета министров М. Х. Рейтерн; министры иностранных дел Н. К. Гирс, А. П. Извольский, А. Б. Лобанов-Ростовский и С. Д. Сазонов и др.

На наш взгляд, необходимо принять Федеральный закон «Об этике государственных служащих Российской Федерации», основная задача которого будет — сохранять честность государственных чиновников и учреждений и способствовать таковой. Для контроля соблюдения этого закона органами исполнительной власти при кадровых подразделениях должны быть созданы отделы «по этическим расследованиям», которые будут рассматривать вопросы о нарушениях госслужащими общепринятых правил взаимоотношений друг с другом, факты злоупотреблений госслужащих своими полномочиями, факты нарушений госслужащими общественного порядка и др.

Таким образом, следует подчеркнуть, что коррупция как болезнь политической власти способствует ее перерождению из субъекта, выражающего единый общенациональный интерес, в тайного защитника интересов узкого круга лиц — пред-

ставителей финансово-промышленных групп, банков и др., поскольку именно в их интересах осуществляется перераспределение собственности, капиталов и экономических благ или прав на них. В итоге функции государственного управления, которые должны быть исключены из рыночного оборота, утрачивают характер общественных благ и превращаются в объект купли-продажи. То есть то, что не должно быть объектом коммерческой сделки — услуги со стороны чиновников, государственных и муниципальных служащих превращаются коррупционерами в категорию товарно-денежных отношений. Следовательно, система органов государственного управления, охватывающая три уровня реализации коррупционных отношений в национальной экономике (макро-, мезо- и микроэкономика), представляет собой одну из основных угроз безопасности нашей страны.

Можно сделать вывод: коррупция, являясь главным фактором сдерживания экономических и политических реформ, превратилась сегодня в основную угрозу национальной безопасности России, и промедление в борьбе с этим опасным явлением может привести к необратимым последствиям для российского государства. Следует согласиться с мнением В.В. Путина, высказанном на «прямой линии» с гражданами России, которая была организована общественными приемными «Единой России» 3 декабря 2009 г.: борьба с коррупцией — «это очень сложный процесс. Мы глубоко поражены этой „болезнью“ ... Особенно остро проблема коррупции стоит в странах с переходной экономикой, потому что там существует очень много не отрегулированных законом „серых“ зон. Но если мы все вместе будем обращать на эту проблему внимание, то будем добиваться успехов».

Литература

1. *Антикоррупционная политика: учеб. пособие* / Регион. обществ. фонд «Информатика для демократии» (Фонд ИНДЕМ); под ред. Г.А. Сатарова. М. : РА «СПАС», 2004.
2. *Гринберг Т. Возврат похищенных активов: Руководство по конфискации активов вне уголовного производства* / Т. Гринберг, Л. Сэмюэль, В. Грант, Л. Грей. М. : Альпина Паблишерс, 2010.
3. *Проява С.М. Экономизация коррупции. Механизм противодействия: монография*. М. : ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008.
4. *Кирилленко В.П., Дронов Р.В. «Коррупция и государство. „Черная дыра“ экономики России»*. СПб. : Изд. Политехн. ун-та, 2012.
5. *Кудашкин А. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика: науч.-практ. пособие*. М. : Норма: Инфра-М, 2012.
6. *Лунеев В.В. Преступность XX века: мировые, региональные и российские тенденции*. М. : Волтерс Клувер, 2005.
7. *Максимов С.В. Коррупция. Закон. Ответственность*. М. : ЗАО «ЮрИнфоР», 2008.
8. *Многоликая коррупция: Выявление уязвимых мест на уровне секторов экономики и государственного управления* / под ред. Э. Кампоса, С. Прадхана. М. : Альпина Паблишерс, 2010.
9. *Серебрянников В. Ответственность как принцип власти // Свободная мысль. 1998. № 3. С. 16.*
10. *Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы*. М. : Логос, 2003.

References

1. *Anti-corruption policy. Manual [Antikorruptsionnaya politika. Uchebnoe posobie]* / Regional public fund "Informatics for Democracy" (INDEM Fund) [Region. obshchestv. Fond «Informatika dlya demokratii» (Fond INDEM)]; Under the editorship of G. A. Satarov. M.: Advertising agency "SAVED" [RA «SPAS»], 2004. 368 p. (rus)
2. *Greenberg T. Stolen Asset Recovery: A Good Practices Guide for Non-Conviction Based Asset Forfeiture [Vozvrat pokhishchennykh aktivov: Rukovodstvo po konfiskatsii aktivov vne ugo-*

- lovnogo proizvodstva] /T. Greenberg, L. Samuel, W. Grant, L. Gray; Translation from English M. : Alpina Publishers, 2010. 356 p. (rus)
3. Proyava S.M. *Economization of corruption. Counteraction mechanism* [Ekonomizatsiya korruptsii. Mekhanizm protivodeistviya]: monograph. M. : UNITY-DANA: Law and right [YUNITI-DANA: Zakon i pravo], 2008. 159 p. (rus)
 4. Kirilenko V.P., Dronov R.V. "*Corruption and state. «A black hole» of economy of Russia»* [«Korrupsiya i gosudarstvo. «Chernaya dyra» ekonomiki Rossii»]. SPb. : Publishing house of the Polytechnical University [Izd. Politekh. un-ta], 2012. 451 p. (rus)
 5. Kudashkin A. *Anti-corruption examination: theory and practice: scientific and practical tutorial* [Antikorrupsionnaya ekspertiza: teoriya i praktika: nauch.-prakt. Posobie]. M. : Norma: Infra-M, 2012. 368 p. (rus)
 6. Luneev V.V. *Crime of the 20th century: world, regional and Russian tendencies* [Prestupnost' XX veka: mirovye, regional'nye i rossiiskie tendentsii]. M. : Wolters Kluwer, 2005. 912 p. (rus)
 7. Maximov S.V. *Corruption. Law. Responsibility* [Korrupsiya. Zakon. Otvetstvennost']. M. : CJSC JurinfoR, 2008. 255 p. (rus)
 8. *The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level* [Mnogolikaya korruptsiya: Vyyavlenie uyazvimykh mest na urovne sektorov ekonomiki i gosudarstvennogo upravleniya] / Under the editorship of E. Campos and S. Pradhan; Translation from English M. : Alpina Publishers, 2010. 551 p. (rus)
 9. Serebryannikov V. *Responsibility as principle of the power* [Otvetstvennost' kak printsip vlasti] // Free thought [Svobodnaya mysl']. 1998. N 3. P. 16. (rus)
 10. Rose-Ackerman S. *Corruption and government. Reasons, investigations, reforms* [Korrupsiya i gosudarstvo. Prichiny, sledstviya, reform]: Translation from English O.A. Alyakrinsky. M. : Logos, 2003. 356 p. (rus)