

Борьба с коррупцией: новая политика, популизм и средство сведения счетов

Татьяна Становая,
Руководитель аналитического
департамента Центра политических
технологий, член Научного совета
Центра Обсерво

Разговоры о коррупции в России, как разговоры о погоде: всегда актуально, но скучно. Коррупция – одна из главных системных проблем российского государства. По словам председателя Национального антикоррупционного комитета Кирилла Кабанова объем российского рынка коррупции составляет порядка 300 млрд долл. в год. Это значительно больше рынка незаконного оборота наркотиков. Коррупция – одно из главных препятствий для иностранных инвестиций и сдерживатель роста для частного бизнеса. Но что хуже этого? Гораздо опасней коррупции – отсутствию внятной антикоррупционной политики государства и постоянная смена публичных приоритетов. Есть ли у власти стратегия борьбы с коррупцией? Готова ли власть проявить политическую волю? И как отличить реальную антикоррупционную работу от «кампанейщины»? Ни на один из этих вопросов нет однозначного ответа, потому что борьба с коррупцией для Кремля – это многопрофильный инструментальный решения локальных или системных задач прикладного свойства.

Борьба с коррупцией: социально-политическое и электоральное измерение

Борьба с коррупцией всегда присутствовала как один из ключевых пунктов в политической повестке дня российской власти. За последние шесть лет эта проблема в списке самых острых для россиян тем поднялась с одиннадцатого места в 2006 году на третье место в 2013 году, пропустив вперед лишь проблемы роста цен и бедности¹. В 2012 году по данным опроса «Левада-центра», доля недовольных коррупцией россиян достигла максимума с 1999 года.

Однако для Владимира Путина на протяжении двух первых его президентских сроков антикоррупционная политика вовсе не значилась в числе первоочередных приоритетов, хотя антикоррупционная риторика сохраняла свое место как политически выигрышная тема. До 2008 года всплески антикоррупционных мер хорошо коррелировали с электоральными циклами. В 2003 году министру внутренних дел Борису

¹ Опрос проведен «Левада-центром» 15-18 февраля 2013 года по репрезентативной всероссийской выборке городского и сельского населения среди 1600 человек в возрасте 18 лет и старше в 130 населенных пунктах 45 регионов страны. Распределение ответов приводится в процентах от общего числа опрошенных вместе с данными предыдущих опросов. Статистическая погрешность данных этих исследований не превышает 3,4%.



Грызлову было доверено проведение одной из самых громких операций по разоблачению «оборотней в погонах»: высокопоставленных генералов в МВД, МЧС, обвиненных в коррупции. Это резко повысило узнаваемость Грызлова, которому предстояло возглавить список «Единой России» на парламентских выборах в декабре 2003 года, а затем и занять пост спикера нижней палаты парламента. Антикоррупционная кампания носила ярко выраженный электоральный подтекст, а разоблачения носили точечный характер и не сопровождалась комплексом юридических антикоррупционных мер.

Но даже на уровне политической риторики борьба с коррупцией никогда не носила эмоционально выпуклый и обостренный характер. Высказывания Путина на антикоррупционную тему в своей совокупности всегда основывались на четких исходных посылах, среди которых можно выделить три ключевых идеи. Первое – сведение проблемы коррупции в целом к проблеме «бытовой коррупции», которую правоохранительные органы всегда признавали главной бедой. Главным взяточниками Генеральная прокуратура традиционно признает врачей и учителей, а не чиновников. Хотя по данным Национального антикоррупционного комитета, 90% взяток связаны с госсектором и лишь 10% приходится на бытовую коррупцию.

В 2010 году уже при президенте Медведеве была сделана попытка впервые заговорить о так называемой «большой коррупции»², подразумевающей крупные взятки чиновников и откаты. Однако очень скоро и об этом «термине» забыли. Российская политическая власть на протяжении последних 13 лет не готова даже просто публично обозначить и назвать «большую коррупцию» как системную и требующую неотлагательных мер проблему.

Вторая особенность публичной позиции российской власти в отношении коррупции – это перекалывание ответственности на «незрелое правовое сознание» российских граждан. В 2008 году «правовой нигилизм» россиян был объявлен ключевой мишенью в рамках государственной антикоррупционной политики. Особенно много этой теме посвящал в своих выступлениях Медведев, предлагая совершенствовать правовое образование, повышать грамотность журналистов и учить граждан лучше понимать свои права. На фоне незрелого антикоррупционного законодательства, которое находилось в зачаточном виде, нестабильности правовой системы, фундаментальной проблемы неисполнения законов и их расширительного толкования, зарегулированности правовых практик подзаконными актами, значительного ослабления ключевых форм общественного, парламентского, медийного контроля над властью – медведевская борьба с правовым нигилизмом выглядела попыткой саботажа проблемы коррупции.

Третья особенность – это признание коррупции традиционной, исторически и культурно сложившейся неотъемлемой частью российской действительности. В декабре 2012 года, отвечая на вопросы журналистов в рамках «большой пресс-конференции», Путин вспомнил диалог генерал-прокурора Павла Ягужинского с Петром I, предложившим всех коррупционеров ссылать в Сибирь или казнить. «С кем останешься государь, мы же все ворует», — процитировал Путин ответ генерал-прокурора.

Такое отношение к проблеме коррупции изначально заложено в природе строящегося с 2000 года политического режима. Первоочередной политической задачей Путина изначально было построение управляемой, централизованной системы, основанной на принципах политической лояльности.

² «Мы специально разделили коррупцию на «большую» — когда речь идет о начальниках. Она, конечно, больше всего людей раздражает, но у нас еще в больших масштабах бытовая коррупция. Давайте о ней не забывать», — сказал Медведев в интервью пяти телеканалам.

Лояльность элиты в обмен на возможность снимать статусную ренту стало ключевым пунктом «контракта» между Кремлем и бюрократией. Главной же жертвой антикоррупционной борьбы всегда были чиновники регионального и местного уровня.



Контракт мог оставаться действительным достаточно долго, пока он не начал пересматриваться после избрания Владимира Путина на пост главы государства в 2012 году. Для этого появилось два основания. Первое – резкое ужесточение конкуренции внутри элиты за ресурсы, ключевым из которых стал ресурс доступа к бюджетным средствам, близость к государству. Второе – изменение политической ситуации в стране после беспрецедентных для путинского режима зимних акций протеста конца 2011 – начала 2012 гг. В России громко заявила о себе новая оппозиция, с новой повесткой дня, где борьба с коррупцией занимает первое место. Политические обстоятельства подталкивают режим Путина к более пристальному и содержательному реагированию на коррупцию.

Борьба с коррупцией: юридический аспект

Несмотря на отсутствие достаточной политической воли и мотивации власти к борьбе с коррупцией, не признавать некоторых системно значимых подвижек в этой сфере нельзя. Достаточно большая, кропотливая работа была проведена во время президентства Дмитрия Медведева, который при этом, что важно, был вынужден действовать в условиях ограниченности политического маневра.



В конце 2008 года Медведеву удалось преодолеть огромное сопротивление элит пакету антикоррупционных законопроектов, которые вводили обязанность чиновников и депутатов ежегодно декларировать свои доходы. При рассмотрении законопроектов в Госдуме, они были значительно смягчены, ряд норм вводился в действие с задержкой на год. Чиновников обязывали передавать принадлежащие им акции в доверительное управление. Вводилась схема согласования перехода чиновника на работу в коммерческую структуру, если она связана с его служебной деятельностью. Прописывались нормы о декларировании доходов и имущества членов семьи претендентов на госслужбу, чиновников, сенаторов и депутатов. В дальнейшем это стало базой для расширения закона и его распространения на руководителей государственных корпорации и членов их семей.

Даже такие «беззубые» законодательные нормы вызвали панические настроения в элите и бюрократии. В СМИ источники из Кремля говорили, что есть опасность дезориентировать госаппарат в условиях кризиса. Поэтому ему давался год на адаптацию: возможность успеть переписать активы на родственников, продать их или «спрятать в офшорах». Заметно выхолощены были и нормы о «доносительстве». Глава комитета Госдумы по конституционному законодательству Владимир Плигин прямо выступал против «повального стукачества». Из медведевских законопроектов была также исключена норма об упрощении порядка привлечения к уголовной ответственности членов Совета Федерации, депутатов Госдумы, судей и других категорий лиц, в отношении которых сейчас действует особый порядок производства по уголовным делам (прокуроры, следователи, адвокаты). Речь шла об облегчении процедур снятия иммунитета. Исключена была и норма, усиливающая санкции за злоупотребление полномочиями должностных лиц и за коммерческий подкуп. Заметно сужен и круг «членов семьи», которые должны декларировать свои доходы: к ним отнесли только супругу (супруга) и несовершеннолетних детей, хотя по Семейному кодексу круг членов семьи гораздо шире - туда входят все дети, братья, сестры, родители.

Некоторые «продвинутые» антикоррупционные нормы появились и после возвращения Владимира Путина на пост президента в 2012 году. Весной 2013 года он подписал два указа: «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» и «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам». В российском законодательстве, например, прописывались механизмы защиты госслужащего, заявившего об имевшем место факте коррупции. Его будет практически невозможно уволить без решения некоей специальной комиссии в течение года. Однако ряд оговорок девальвируют эту защиту – например, если будут обнаружены нарушения в работу служащего, совершенные до его заявления, он все-таки может потерять свою должность. Поэтому защищенность пока представляется весьма слабой.

Самым же важным нововведением стало обязательное декларирование расходов госслужащих. С точки зрения развития антикоррупционного законодательства, это выглядит не очень логичным, с учетом того что институт декларирования доходов еще в полной мере не развит и требует дальнейшего развития. Декларации чиновников и депутатов никто (кроме гражданских активистов и оппозиции) не изучает на предмет возможного несоответствия доходов и имеющихся в распоряжении активов. Вместо того чтобы развивать институт декларирования доходов, в Кремле сочли нужным «пойти вбок»: во-первых, расширить круг лиц, чьи доходы подлежат декларированию (это руководство Банка России, социальных фондов, а также руководители всех госкорпораций и госкомпаний с преобладающим государственным участием), а,

во-вторых, поставить под контроль расходы чиновников. Это само по себе кажется малоэффективным: в западных странах с развитым антикоррупционным законодательством расходы специально не декларируются (это очень редкая практика). Гораздо эффективнее совершенствовать анализ деклараций о доходах, где уже указывается имущество и активы: их стоимость и сопоставляется с доходами.

Но, даже вводя обязательное декларирование расходов, новая норма требует отчитываться только о тех растратах, которые превышают в своей сумме трехлетний доход чиновника. В таком случае он в своей декларации должен указать и источник расходов. Но что будет, если в анкете будет указано лишь «накопленные средства» - неясно. Непонятно также, кто уполномочен принимать решение о признании неполноты сведений, указанных в декларации? По сути, эти функции возложены на помощника президента и куратора управления по вопросам государственной службы и кадров Евгения Школова, бывшего замминистра внутренних дел, сослуживца Путина по КГБ. Контроль над декларациями будет снова выстроен под фигуру, а не под институт, а осуществляться он будет «сверху» выборочно. На Западе этими функциями занимаются более или менее автономные структуры. В Нидерландах и Австралии декларации проверяют специальные агентства, имеющие право проведения административных расследований. Во Франции – это комиссия по финансовой прозрачности в политике. В США есть специальный орган – министерство правительственной этики.

Кремль, как будто все отчетливее понимает пагубность коррупции для системы государственного управления, режима, экономики страны, начинает искать такие механизмы контроля, которые вписывались бы в систему «ручного управления» и ни в коем случае не оказались бы оторванными от политики. Борьба с коррупцией воспринимается как опасное оружие, которое должно находиться «в надежных руках», но вовсе не развиваться как ключевой элемент правовой системы.

Неэффективность антикоррупционного законодательства усугубляется и отказом России от ратификации 20 статьи Конвенции ООН о борьбе с коррупцией. Саму конвенцию Россия ратифицировала еще в 2006 году. Однако 20-ая статья, вводящая понятие «незаконного обогащения», так и не одобрена. В ней говорится, что «каждое государство-участник может признать в качестве уголовно наказуемого деяния, когда оно совершается умышленно, незаконное обогащение, то есть значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать».

И, несмотря на все перечисленные слабые места антикоррупционной политики, уже последние два года в российской политической жизни идут существенные подвижки с точки зрения развития общественного контроля над чиновниками. Публикуемые декларации о доходах оппозиция и блогеры пристально изучают, добровольцы тратят месяцы на поиски иностранной незадекларированной недвижимости, тщательно отслеживаются все госконкурсы, информация о которых теперь в обязательном порядке публикуются на официальных сайтах (например, <http://zakupki.gov.ru>). Общество оказалось самым активным бенефициаром медведевских, как казалось малоэффективных законов, а скандалы вокруг нарушения антикоррупционных законов привели и к случаям добровольной сдачи мандатов (как, например, в случае с Владимиром Пехтиным).



Борьба с коррупцией и «национализация элит»

С началом нового президентского срока Владимира Путина, режим значительно усиливает свои «защитные функции» как от внешнего давления, так и от внутренних рисков. Это сопровождается похолоданием в отношениях между Россией и Западом (показательно, что свой первый зарубежный визит Путин нанес главе Белоруссии Александру Лукашенко, а свое участие в саммите G8 в мае 2012 года он и вовсе отменил), усилением антиамериканской риторики, принятием комплекса жестких законов, в том числе о необходимости регистрации ряда НКО в качестве «иностранных агентов», о значительном усилении ответственности за организацию несанкционированных акций, о контроле над интернетом и т.д.

Среда, в которой функционирует сложившийся режим, в 2012-2013 году оказывается гораздо более враждебной с точки зрения Путина. Риски политической стабильности оцениваются Кремлем гораздо выше по сравнению со спокойными 2000-ми. Сохраняется высокий протестный потенциал в крупных городах, тем более, что степень его «пассионарности» пока до конца не оценена.

В такой ситуации антикоррупционная политика актуализируется, превращаясь в удобный инструмент воздействия Кремля на политические элиты и бюрократию. После декабря 2011 года Кремль столкнулся с двумя вызовами. Первый – уязвимость режима перед Западом, где расположены крупные активы чиновников (страх перед арестом активов или громкими разоблачениями). Второй – рост доступности информации о сомнительном обогащении чиновников при активизации гражданского общества, блогеров и новой внесистемной оппозиции. Оба эти вызова можно было хотя бы частично купировать законодательно. Летом 2012 года в Госдуме появился законопроект, запрещающий чиновникам и парламентариям владеть иностранными счетами и недвижимостью за рубежом. Эта инициатива вызвала, фактически, раскол внутри власти. Против законопроекта выступили премьер-министр Дмитрий Медведев, вице-премьер Владислав Сурков, спикер СФ Валентина Матвиенко. В конце октября 2012 года к ним присоединился даже спикер Госдумы Сергей Нарышкин. Он заявил, что введение запрета для госслужащих иметь банковские счета и недвижимость за границей «к борьбе с коррупцией не имеет никакого отношения». Затем к этой коалиции присоединилась Ассоциация юристов России, близкая к Медведеву, а также Верховный суд. Неофициально в СМИ источники из администрации президента говорили, что решение о контроле над зарубежными активами принято Путиным лично и является частью политики по «национализации элит».

Точка в спорах была поставлена главой государства. Сначала президент поддержал введение запрета на иностранные счета и недвижимость в своем послании Федеральному собранию, затем объяснил свою позицию в рамках «большой пресс-конференции». Причем очень показательно, что Путин неожиданно заговорил про запрет на счета, отвечая на вопрос о принятом в США «Акте Магнитского». В итоге в Госдуму поступил именно президентский вариант законопроекта, но из него исчез запрет на владение иностранной недвижимостью. В справке к документу говорится, что этот закон должен установить запрет госслужащим, их супругам и детям иметь счета в иностранных банках, а также государственные ценные бумаги иностранных государств и облигации и акции иностранных эмитентов.

В этом смысле борьба с коррупцией как один из инструментов снижения уязвимости бюрократии перед внутренним и внешним давлением становится одним из ключевых факторов внутривластной жизни. Чиновники были поставлены перед жестким выбором: госслужба (мандат) или зарубежные активы. Бизнес, который плотно присутствовал внутри власти на различных позициях начал постепенно ретироваться. Депутаты и сенаторы, пусть и не массово, но начали сдавать свои мандаты. Процесс, который выглядит как антикоррупционный, в действительности опять же основан на решении Кремлем своих политических задач. Взятки и откаты, тем не менее, остаются текущей реальностью.

Борьба с коррупцией как инструмент передела сфер влияния

Последний, но не по значимости, вид борьбы с коррупцией основан на стремлении одних групп влияния расширить свои возможности и минимизировать возможности конкурирующих групп влияния.

Самый яркий пример из 2000-х годов – «война силовиков» 2006 года, которая закончилась чистками в ФСБ, Федеральной таможенной службе, ФСКН и в итоге разделением Генеральной прокуратуры и Следственного комитета³.

Однако больше всего громких разоблачений внутри власти под предлогом борьбы с коррупцией произошло сразу после возвращения Путина на пост президента в 2012 году. Так, как гром среди ясного неба прогремели разоблачения в отношении бывшего министра сельского хозяйства Ирины Скрынник. Фильм «Власть имущие», показанный на телеканале «Россия 1» в ноябре 2012 года, рассказывал о многомиллиардных коррупционных схемах в Минсельхозе. По одной из версий, речь шла о контрафакте давнего конкурента Скрынник внутри власти – бывшего вице-премьера Виктора Зубкова, который инициировал расследование в отношении подозрительных связей министерства и компании «Росагролизинг», подконтрольной Скрынник (была министром с 2009 по 2012 гг.). В данном случае интересы противников Скрынник и власти в какой-то момент совпали: Кремлю хотелось громкое антикоррупционное разоблачение «на злобу дня», под видом которого два игрока сводили между собой счеты.

³ Венцом кампании против «силовиков» стало возобновление дела о мебелиной контрабанде «Три кита»: якобы контрабанду прикрывали высокопоставленные генералы ФСБ. Борьба с коррупцией стала лишь фоном к выяснению отношений между двумя группами «силовиков»: к первой относился глава ФСКН на тот момент Виктор Черкесов, глава ФСО Евгений Муров и руководитель службы безопасности президента Виктор Золотов. Ко второй группе – заместитель главы президентской администрации Игорь Сечин и глава ФСБ Николай Патрушев. Был нанесен мощный удар по группе Игоря Сечина, который лишился близкого к себе генпрокурора Владимира Устинова и ФСБ, откуда был уволен ряд генералов. Контроль над таможней был передан близкому к Путину Андрею Бельянинову (он также является и человеком главы «Рособоронэкспорта» Сергея Чемезова). После поражения группа Сечина-Патрушева начала восстанавливать свои силы. Первым результатом ее работы стало появление Следственного комитета при Генпрокуратуре во главе с Александром Бастрыкиным: это стало не только реваншем за «потерю» контроля над постом генпрокурора, но и новой возможностью. Вторым результатом стала атака на главу ФСКН Виктора Черкесова: в аэропорту был арестован его зам, правая рука, генерал Александр Бульбов. В 2010 году он был осужден условно на три года за мошенничество и превышение полномочий (якобы по заданию своего начальника он прослушивал высокопоставленных генералов ФСБ).



Еще более яркий пример использования борьбы с коррупцией как инструмента передела сфер влияния – дело «Оборонсервис». Бесчисленное количество уголовных дел, заведенных в связи с деятельностью компаний, подконтрольных Минобороны, громкая отставка самого министра обороны Анатолия Сердюкова, разоблачительные фильмы на телевидении – все это результат острого конфликта, который зрел на протяжении нескольких лет между оборонным ведомством и военно-промышленным лобби. При Медведеве Сердюков проводил политическую линию, направленную на расширение закупок военной техники за границей, что вызывало резкое раздражение у отечественного ВПК. Резко повысились требования Минобороны к российской продукции по цене и качеству, что приводило к срывам государственного оборонного заказа. Сам же Сердюков практически не обладал достаточным политическим иммунитетом: в армии он имел отрицательную репутацию, Медведев уже не решался выступать с жесткой политической позицией и заступаться за своего министра. Инициаторы атаки на Сердюкова получили карт-бланш от президента. После прихода на пост министра обороны Сергея Шойгу проблем с оборонзаказом больше не было.

Однако подобные коррупционные дела очень опасны для путинского режима. Неслучайно, вероятность доведения уголовных дел, связанных с высокопоставленными чиновниками, включая Скрынник и Сердюкова, до суда практически равна нулю. Кремль не торопится предъявлять обвинения Сердюкову и близким к нему фигурантам по делу «Оборонсервиса». И в этом есть своя логика. Посадить Сердюкова – означает совершенно четкий сигнал: власть начала «сдавать своих». С момента, как только Кремль даст санкцию на обвинение крупного чиновника, в бюрократии появится понимание и страх, что никто не защищен, и каждый уязвим. Кремль это очень хорошо понимает, не желая вносить смуту.

Но у такого подхода к борьбе с коррупцией есть один существенный недостаток. Позволяя одним группам влияния разоблачать другие, санкционируя громкие уголовные дела против «коррупционеров» (именно так Сердюков и Скрынник позиционировались на госканалах), дразня электорат рассказами про шикарные 13-комнатные квартиры, яхты и украденные миллиарды, власть «питает» резко возросший «снизу» спрос на «посадки» – реальные уголовные сроки для фигурантов коррупционных скандалов. И не решаясь этот спрос удовлетворить, власть рискует начать терять доверие. Антикоррупционный тренд требует своих жертв, и если власть их не отыщет, жертвой может оказаться уже она сама. 🇷🇺