

Коррупция в высших эшелонах власти в России

Аналитическая записка № 402

ПОНАРС Евразия

Ноябрь 2015 года

Марк Крамер¹

Гарвардский университет

К настоящему времени Владимир Путин на протяжении 16 лет правит Россией в качестве президента, премьер-министра и снова президента. Нынешняя политическая система РФ, включая пронизывающую ее коррупцию, несет на себе отчетливую печать путинского правления.

Данная система отчасти основана на патримониализме, в рамках которого органы центральной власти являются сферой персонального контроля правителя (или нескольких правителей), не делающего различий между государственной и частной собственностью. Такой правитель рассматривается своими сторонниками как обладающий властью распределять собственность по своему усмотрению. В награду за покорность, сторонники получают материальные и политические привилегии и благосклонность лидера. Патримониализм процветал в России сотни лет, но он редко был столь прочен, как это имеет место в последние 16 лет.

Коррупция² в высших эшелонах российской власти значительно усиливалась, помимо прочего, благодаря недостатку содержательной политической конкуренции при Путине. В 1990-х гг. в России реально существовала политика, однако она почти совершенно исчезла, после того как Путин пришел к власти. Федеральные выборы на протяжении путинского периода в основном проводились для проформы, парламент подчинился желаниям исполнительной власти, политические партии (за исключением коммунистической), по большому счету, важной роли не играют, федеральные телеканалы вновь находятся под жестким государственным контролем (предлагая практически лишь устраивающий Путина контент), а политическая власть так или иначе связана с Путиным. Размер «фактического селектората» или «влиятельных» граждан (используя терминологию Брюса Буэно де Мескиты) мал, и это означает, что выбор правителей зависит не от всего электората (как это было бы в западной демократии), а от небольшой группы элит, которые признательны

¹ [Марк Крамер](#) - директор программы исследований Холодной войны, старший научный сотрудник Центра российских и евразийских исследований им. Дэвиса, Гарвардский университет.

² Под коррупцией здесь понимается использование государственной должности для незаконного получения личной выгоды. Коррупция в высших эшелонах власти (или коррупция верховной власти) означает коррупцию ключевых политиков в системе – тех, кто выстраивает политические институты и наделен полномочиями их менять. Такого рода коррупция в России имеет место как в регионах и на местном уровне, так и в центре. В данном случае основное внимание уделяется коррупции в высших эшелонах федеральной власти.

Путину. Членами этой группы являются Игорь Сечин, Вячеслав Володин, Юрий Ковальчук, Сергей Собянин, Геннадий Тимченко, Сергей Нарышкин, Сергей Чемезов, Владимир Кожин, Сергей Иванов, Дмитрий Медведев, Алексей Миллер, Игорь Шувалов, Виктор Мячин, Андрей Фурсенко, Сергей Фурсенко и Николай Шамалов. Включенность этих и других людей в фактический селекторат зависит от их полной преданности Путину. Последний является арбитром в урегулировании конкуренции интересов в этой группе, и ему принадлежит право окончательного решения относительно того, кто и что должен получить.

Коррупция в высших эшелонах власти принимает разные формы, включая нецелевое расходование государственных финансовых средств на частные нужды, присвоение государственной собственности и активов с целью получения частной выгоды, незаконное использование государственных служб в личных целях, отказ от декларирования доходов (особенно, дохода от иностранных активов и банковских счетов), кумовство и использование служебного положения в корыстных целях. Бытовая коррупция является в России хорошо известной проблемой, и именно она зачастую доминирует в массовом сознании. Однако, коррупция в высших эшелонах власти является причиной гораздо более значительных потерь государственных ресурсов: при различии оценок есть свидетельства того, что соответствующая доля таких потерь может составлять порядка 90% или более. Нецелевое расходование государственных финансовых средств и присвоение государственных активов стали особенно заметными при Путине. Даже пресс-секретарь администрации Путина признал, что большое количество государственных финансовых средств «теряются» (вероятно, расходуются нецелевым образом) каждый год, хотя это преподносится, главным образом, как следствие халатности, а не свидетельство укорененности коррупции в высших эшелонах власти. Председатель Федеральной Счетной палаты Сергей Степашин в ноябре 2012 года заявил Интерфаксу, что каждый год из выделяемых на госзакупки средств расхищается один триллион рублей, однако, оценки не работающих в правительстве специалистов по финансам гораздо выше, доходя до 5 триллионов рублей в год.

Коррупция в высших эшелонах власти начинается с головы. Сведения из многих источников указывают на то, что сам Путин накопил личное состояние в размере многих миллиардов долларов, основная часть которых хранится на счетах в зарубежных банках и в подставных компаниях под руководством пользующихся наибольшим доверием друзей. Развернутые российские доклады о коррупции Путина, опубликованные покойным Борисом Немцовым, Владимиром Миловым и Владимиром Рыжковым, делали упор на обильные побочные доходы, связанные с нахождением на руководящем посту, однако гораздо более значительны те финансовые средства и активы, которые Путин тайно приобрел и скрыл от общественного внимания. Зарубежные эксперты и ученые собрали и обнародовали соответствующие свидетельства, с которыми можно ознакомиться, например, в недавно вышедшей книге Карен Давиша *«Клеттократия Путина»*; однако в самой России журналисты и аналитики зачастую считают опасным затрагивать эту тему. Сергей Колесников предоставил важные подробности о богато украшенном особняке Путина (прозванном российскими СМИ «дворцом Путина»), однако после того как российская версия Wikileaks опубликовала фотографию дворца в начале 2011 года, этот вебсайт временно заблокировали. Пытавшиеся обследовать место расположения особняка журналисты и экологи были задержаны сотрудниками кремлевской Федеральной службы

охраны, а дополнительную неясность внесло вмешательство друзей Путина, которые якобы приобрели эту собственность. Свобода действий журналистов стала еще более ограниченной осенью 2015 года, когда российское правительство поддержало законопроект, запрещающий раскрытие любой информации о частных особняках высокопоставленных чиновников из правительства.

Раскрытие фактов коррупции в окружении Путина также оказалось рискованным для тех в России, кто докопался до этих фактов и опубликовал их. Алексей Навальный сделал блестящую работу, выступив с подробными свидетельствами коррупции в высших эшелонах власти, однако после того, как он подвергся периодическим задержаниям и судебному преследованию с обвинениями в хищении и уклонении от уплаты налогов, журналисты и политические активисты с опасением относятся к рассмотрению подобных тем в будущем. Показательно, что пресс-секретарь такого могущественного органа как Следственный комитет РФ, Владимир Маркин в 2012 году открыто заявил, что роль Навального в разоблачении коррупции в высших эшелонах власти (включая обвинения в коррупции главы Следственного комитета Александра Бастрыкина) заставила комитет тщательно наблюдать за деятельностью Навального: «Если фигурант всеми силами привлекает к себе внимание, можно даже сказать, дразнит власть — вот, мол, я какой весь в белом на общем фоне, то интерес к его прошлому увеличился и процесс выведения на чистую воду, естественно, ускорился». Комментарий Маркина явно означал предупреждение тем, кто мог хотеть пойти по стопам Навального. Этот же сигнал ранее был послан в виде трагической судьбы Сергея Магнитского, который вслед за выступлением со свидетельствами о систематической коррупции в высших эшелонах власти был арестован, посажен в тюрьму и убит. Сотрудники правоохранительных органов, ответственные заключение и убийство Магнитского, получили награды и повышения.

В дополнение к этому, даже в тех случаях, когда журналисты и блогеры вроде Навального расследуют дело и представляют изобличающие сведения, они не могут обнародовать свою информацию на федеральных телеканалах или в большинстве других СМИ. Им остаются лишь такие каналы передачи информации, которые доступны относительно небольшому числу россиян. Редким исключением является блог Навального с большим количеством подписчиков, однако, даже в случае с Навальным, опросы общественного мнения показали, что значительное большинство россиян знают о нем и его работе мало или ничего. Такие издания, как возглавляемый Евгенией Альбац еженедельник «The New Times - Новое Время», прodelьвают подвижническую работу, но они доступны лишь ограниченной (хотя и влиятельной) аудитории.

Продолжающаяся антикоррупционная кампания, которая началась во времена президентства Медведева и была продолжена (хотя и с корректировками) Путиным направлена, в основном, против бытовой коррупции. Вместе с тем, особенно начиная со второй половины 2012 года, время от времени внимание уделяется и коррупции на высоком уровне. Такое внимание не означает, однако, искреннего желания решить проблему. Напротив, пока сам Путин остается главным бенефициарием коррупции в высших эшелонах власти (и пока он остается неподотчетным), антикоррупционные усилия служат достижению лишь инструментальных целей.

Нельзя сказать, что антикоррупционная кампания является всего лишь симуляцией. Некоторые меры, принятые против бытовой коррупции, важны и действительно достойны похвалы. Более того, даже спорадические акции против высокопоставленных фигур могут иметь значительные последствия, как это было в случаях с отставками в 2013 и 2014 годах нескольких депутатов парламента, не желавших отказываться от своих активов за рубежом. Однако, все это также означает, что Путину данная кампания выгодна. Она не только укрепляет его значимость в качестве главного арбитра в патримониальной системе и держит людей вокруг него в состоянии уязвимости (ибо они знают, что потенциально могут стать жертвой кампании, если не удовлетворят желаниям своего лидера), но также создает у общества впечатление того, что Путин глубоко озабочен коррупцией – одной из ключевых проблем, наличие которой (наряду с нарушениями на выборах) провоцировало массовые протесты в конце 2011 - начале 2012 гг.

Продвигая широко разрекламированную антикоррупционную кампанию и часто говоря об этом вопросе, Путин способен использовать его в своих интересах, тем самым не отдавая его на откуп оппозиционным фигурам вроде Навального и других оппонентов, рассматривающих проблему более систематически. Даже когда увольнения высокопоставленных чиновников имеют, главным образом, какую-либо иную подоплеку (так, отставка министра обороны Анатолия Сердюкова в ноябре 2012 года, была, возможно, больше связана с его неверностью жене - дочери тогдашнего первого заместителя премьер-министра Виктора Зубкова, нежели с вопиющей коррупцией в сфере военных госзакупок), обвинения в коррупции создают у электората впечатление, что Путин хочет бескомпромиссно бороться с этим злом. Высокопоставленные чиновники, подобные Сердюкову, никогда не отправляются в тюрьму на сколько-нибудь значимый срок. Так, дело против Сердюкова было возбуждено по незначительному эпизоду за «халатность», однако затем он был амнистирован Путиным в 2014 году, а его возлюбленная - весьма влиятельная начальница департамента имущественных отношений Министерства обороны Евгения Васильева - была ненадолго помещена под мягкий вариант домашнего ареста, а затем условно-досрочно освобождена в августе 2015 года). Такие люди в итоге обычно занимают новые доходные посты в «частном секторе», но их отставки имеют своей целью убедить избирателей в том, что президент заботится о решении проблемы коррупции.

Позиция России в рейтинге Трансперенси Интернешнл (ТИ) постепенно улучшалась между 2010 и 2013 годами (поднимаясь с 154 места к 143, к 133 и к 127 местам), но затем снова ухудшилась в 2014 году, опустившись назад к 136 месту из 175. Относительно этой тенденции стоит отметить несколько моментов. Во-первых, хотя нынешняя позиция в рейтинге и не столь низка, каковой она была в 2010 году, в целом, ситуация в России в соответствии с индексом ТИ остается очень плохой, делая страну одной из самых коррумпированных стран в мире. Во-вторых, почти все улучшения являются результатом реализации мер против бытовой коррупции, принятых для приведения в соответствие с положениями Конвенции о борьбе со взяточничеством ОЭСР 2011 года, а также мер, рекомендованных ГРЕКО (Группой государств по борьбе с коррупцией). Борьба с бытовой коррупцией очень важна, но (как уже говорилось выше) коррупция верховной власти составляет гораздо более значительную долю ВВП. В-третьих, некоторые улучшения отражают специфическую природу системы рейтинга ТИ. Хотя система составления данного рейтинга стала менее субъективной и более прозрачной по сравнению с прошлым,

важно иметь в виду, что другие индексы, такие как ежегодный уровень коррупции, подсчитываемый Фридом Хаус (Freedom House), не показывают никаких улучшений ситуации в России в период с 2010 по 2015 годы. Эти альтернативные индексы учитывают антикоррупционную кампанию и ее влияние на уровень бытовой коррупции, но при этом обращают должное внимание и на ключевую значимость коррупции в высших эшелонах власти.

Согласно опросам Левада-центра и других организаций, антикоррупционная кампания была весьма популярна в России. Любопытно, однако, что данная кампания пока еще не убедила россиян в том, что коррупция в высших эшелонах власти снижается. Напротив, подавляющее большинство (порядка 85%) россиян полагает, что уровень воровства и коррупции в нынешнем руководстве страны либо возрос, либо не снижается, и что ситуация со времени первого президентства Путина ухудшилась. Согласно результатам опроса, проведенного Левада-центром в июле 2015 года, почти 90% россиян считают, что уровень коррупции в высших эшелонах власти при Путине является «высоким» или «очень высоким» и лишь 3%, полагают, что уровень коррупции снижается. Хотя в своем большинстве обсуждающие эту проблему россияне, как минимум, в той же степени озабочены бытовой коррупцией, они считают коррупцию в высших эшелонах власти неискоренимым (фактически, почти нормальным) феноменом. Ежемесячные и ежегодные опросы Левада-центра показывают, что по мнению более 80% россиян «высокопоставленные чиновники и члены правительства» обогащаются, «декларируя далеко не все свои доходы» и «тайно имея банковские счета и собственность за рубежом». Большинство россиян также полагают, что основная часть антикоррупционных мер (включая запрет на зарубежные банковские счета для чиновников) ослабляется наличием широких лазеек (например, активы можно временно перевести на имя близких родственников, тем самым избежав контроля).

Тем не менее, массовое восприятие коррупции в высших эшелонах власти не повредило Путину. Рейтинги его популярности оставались поразительно высокими с начала 2014 года (достигнув почти 90% в октябре 2015 года), несмотря на все разоблачения коррупции в верхах и на растущий экономический кризис в России, в значительной степени ставший следствием его собственных действий. Именно Путин запретил поставки западного продовольствия в Россию, в то время как большинство россиян обвиняют в запрете страны Запада, а не своего президента. За исключением периода конца 2011 – начала 2012 годов разоблачения коррупции в высших эшелонах власти похоже не были связаны с общественным восприятием Путина и его режима. Согласно опросам Левада-центра доля россиян, считающих, что их страна «движется в верном направлении» резко возросла с периода аннексии Крыма, увеличившись с менее чем 30% в 2013 году до почти 65% в 2015 году. Доля тех россиян, которые «полностью доверяют» Путину возросла до 80% в 2015 году, в то время как в 2013 году она составляла лишь 55%. В конечном итоге, усилия по обузданию коррупции в высших эшелонах власти в России потребуют экстраординарной степени общественного спроса на меры по искоренению этой проблемы. «Предложение» мер против коррупции в высших эшелонах власти, особенно против коррупции на самом верху, сведено до минимума при отсутствии решительного общественного спроса, подобного тому, который существовал во время протестов конца 2011 года.

Если Путин сохранит широкую общественную поддержку и благорасположение значительного большинства россиян (не в последнюю очередь, благодаря

позиционированию себя в качестве отважного борца с коррупцией), трудно себе представить каким образом патримониализм в России может рухнуть в его правление или как можно сократить уровень вопиющей коррупции в верхах. Однако если общественное мнение начнет резко оборачиваться против него, а ключевые элиты станут переходить на сторону оппозиции в ответ на изменения в массовых настроениях, тогда может появиться шанс ослабить или даже устранить патримониальную систему и заменить ее более открытым и подотчетным гражданам государством. В период углубления проблем в российской экономике и продолжительного падения уровня материального благосостояния этот сценарий нельзя исключать.

Единственное, что кажется ясным, так это то, что сам Путин добровольно систему менять не станет. Он похож на описанного Мансуром Олсоном «оседлого бандита» с ограниченными временными горизонтами.³ Путин хорошо осознает, что если он создаст эффективные механизмы подотчетности высших эшелонов власти обществу, то он сам может стать их жертвой. Многие оппозиционеры в России на этом основании полагают, что из-за опасения быть привлеченным к ответственности при преемнике Путин никогда не оставит высшую исполнительную власть добровольно. В отличие от Бориса Ельцина, у которого был некто (Путин) кому он мог передать власть и получить гарантии иммунитета от преследований, у Путина такого преемника на горизонте нет. Это обстоятельство не сулит ничего хорошего с точки зрения возможности победить коррупцию в высших эшелонах власти. Препятствуя быстрому и глубокому повороту в общественных настроениях, распространяющаяся от Путина сверху вниз система коррупции в высших эшелонах власти, по всей видимости, сохранится в будущем в течение длительного времени.

³ Известный экономист Мансур Олсон опубликовал в 1990-х гг. эссе, в которых выделял кочующих и оседлых бандитов. Когда царит анархия, кочующие бандиты воруют сколько могут, не пытаясь принести пользу остальной части общества, но со временем кочующие бандиты постепенно приходят к тому, что хотят, чтобы социально-экономическая система функционировала лучше с тем, чтобы у них было больше возможностей для воровства. Таким образом, они превращаются в оседлых бандитов (т.е. автократов), которые взимают налоги с населения, а в ответ предоставляют ему общественные блага, главным образом, общественную безопасность. Основную идею см. в: Мансур Олсон. Диктатура, демократия и развитие //Обзор американской политической науки, вып. 87, № 3 (сентябрь 1993), с. 567-576 (Mancur Olson, "Dictatorship, Democracy, and Development," *The American Political Science Review*, Vol. 87, No. 3 (September 1993), pp. 567-576.

**Elliott School of
International Affairs**

THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY

PONARS ● NEW APPROACHES
E U R A S I A ● TO RESEARCH AND
● SECURITY IN EURASIA

© PONARS Eurasia 2012. Данный текст основан на аналитической записке на английском языке с тем же номером. ПОНАРС Евразия представляет собой международную сеть ученых, разрабатывающих новые подходы к изучению проблем внутренней и внешней политики, безопасности и сотрудничества в России и Евразии. ПОНАРС Евразия базируется в [Институте исследований Европы, России и Евразии \(IERES\)](#) Школы международных отношений им. Эллиотта Университета Джорджа Вашингтона. www.ponarseurasia.org