



**МИШИНА  
ЕКАТЕРИНА АВГУСТОВНА**

кандидат юридических наук, советник юстиции I класса,  
профессор Свободного университета

## БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ ПО-РОССИЙСКИ: ТОЧЕЧНЫЕ УДАРЫ ПО НЕГЛАВНЫМ ЦЕЛЯМ<sup>1</sup>

### Трансформация коррупции после распада СССР

Мои знания о коррупции в очень существенной степени были приобретены в период работы в фонде ИНДЕМ на двух проектах, один из которых был полностью посвящен изучению специфики российской коррупции. В рамках этого проекта мы изучали особенности коррупции в нашей стране и изменения, произошедшие после распада СССР. В этот период коррупция видоизменилась, обрела рыночный характер и распространилась на новые сферы социально-экономических отношений, сохранив при этом такие типично советские болевые точки, как коррупция в системе здравоохранения и образования. Большие перемены 1990—2000-х годов отразились и на особенностях национальной коррупции. Исследования, проведенные фондом ИНДЕМ<sup>2</sup>, позволили выявить основные характеристики постсоветской коррупции и закономерности ее усиления. Наиболее яркими чертами и, одновременно с этим, причинами роста коррупции, по мнению экспертов ИНДЕМ, были:

- ⇒ практически полная безнаказанность бюрократии и отсутствие внешнего контроля за ее деятельностью;
- ⇒ специфика перехода России к рыночной экономике и иному политическому режиму;
- ⇒ исторические предпосылки, в первую очередь использование коррупции как способа обеспечения лояльности бюрократии, отсутствие уважения к частной собственности и включение судов в систему карательных органов государства;
- ⇒ слабость гражданского общества;

<sup>1</sup> По мотивам интервью специально для Социодиггера. Интервью брала Елена Панфилова.

<sup>2</sup> Подробнее см.: Российская коррупция уровень, структура, динамика // Фонд «Либеральная миссия». URL: <https://liberal.ru/library/rossijskaya-korruptsiya-uroven-structura-dinamika>.

- ⇒ изъяны российского законодательства и сферы правоприменения, где проблемой № 1 является избирательное применение закона и, как результат этого, возникновение теневой квазиправовой системы, существующей параллельно с официальной правовой системой;
- ⇒ огромный масштаб российской коррупции и ее стремительный рост;
- ⇒ высокая степень толерантности российского общества по отношению к коррупции: в восприятии российских граждан коррупция уже давно стала явлением, безусловно, неприятным, но совершенно естественным; кроме того, многие полагают, что использование коррупционных схем — самый быстрый и результативный способ взаимодействия с властями, в связи с чем у большинства населения страны практически отсутствует мотивация прибегать к антикоррупционным мерам;
- ⇒ коррупция в правоохранительных органах привела к тому, что теперь она представляет собой угрозу государственной безопасности: коррумпируемость должностных лиц, в чьи непосредственные обязанности входит воспрепятствование перемещению террористов и перевозимых ими грузов, облегчила совершение ряда терактов на территории России;
- ⇒ российская коррупция превратилась в институциональную западню: огромное количество должностных лиц, равно как и простых граждан, на момент проведения исследования полагало, что затраты на борьбу с коррупцией существенно превысят издержки, обусловленные существованием коррупции. Совершенно очевидно, что мощные меры, направленные на ограничение коррупции, неизбежно повлекут за собой резкое повышение эффективности правоохранительных органов и судов. А это понравится далеко не всем и к тому же снизит уровень предсказуемости результатов отправления правосудия и правоприменительной деятельности.

### **2000-е годы — новый перелом**

По данным ИНДЕМ, второй виток изменения природы российской коррупции произошел на рубеже тысячелетий, а заметное ухудшение ситуации с коррупцией пришлось на середину 2000-х годов. Систематические измерения в сфере российской коррупции, осуществлявшиеся с помощью четырех индексов (Corruption Perceptions Index (Transparency International), Corruption (Freedom House, «Nations in Transit»), Corruption (Heritage Foundation, «Index of Economic Freedom»), Control of Corruption (World Bank, «World Governance Indicators»)), обнаружили сходные тенденции: до 2004—2005 годов уровень коррупции последовательно снижался, а затем начал вновь расти. Во время второго президентского срока

В. Путина Россия стремительно опустилась с 90 на 126 место в индексе восприятия коррупции. Менее чем за пять лет средний размер взятки в России вырос с 9 000 рублей до 236 000 рублей. В качестве яркой особенности отечественной бизнес-коррупции специалисты ИНДЕМ отметили следующее: одна десятая всех коррупционных сделок нацелена на органы законодательной и судебной власти, все остальное идет в административные органы. Абсолютными лидерами являются органы, ведающие противопожарной безопасностью, вопросами здравоохранения, эпидемиологическим контролем, а также налоговые, таможенные и лицензирующие органы. Еще одна характерная черта российской коррупции 2000-х, выявленная экспертами ИНДЕМ: если раньше чиновник брал взятку за совершение каких-либо противозаконных действий или же за игнорирование совершения таких действий взятодателем, в начале XXI века чиновники начали брать взятки за выполнение своих должностных обязанностей.

Российская нормативно-правовая основа противодействия коррупции выглядит весьма внушительно. «Первой ласточкой» в этой сфере стал изданный 4 апреля 1992 года Указ президента Б. Ельцина «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы». Затем был принят ряд законов, в том числе ФЗ «О противодействии коррупции» № 273-ФЗ 2008 г. и ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» 2009 г. В 2013 году в составе Администрации президента было создано специальное управление по вопросам противодействия коррупции. Национальные планы противодействия коррупции и Национальные стратегии развития коррупции сменяли друг друга, но этот процесс постоянного обновления нормативно-правовой базы не приводил к ощутимому результату. Последний (на данный момент) Национальный план противодействия коррупции на 2021–2024 гг.<sup>3</sup> был утвержден указом президента в августе 2021 г.

### Текущий период

К сожалению, наличие широкой законодательной базы не гарантирует выдающихся достижений в сфере борьбы с коррупцией. И последнее десятилетие, с моей точки зрения, может быть охарактеризовано следующим образом.

- ⇒ Как и в других сферах, очень высок уровень избирательного правоприменения.
- ⇒ Руководство страны не заинтересовано в серьезной и полномасштабной борьбе с коррупцией.
- ⇒ Крупные международные утечки конфиденциальной информации либо документов (Панамагейт и др.), в которых упоминаются высокопоставленные

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 16 августа 2021 г. N478 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021–2024 годы». URL: <https://base.garant.ru/402619978/>.

российские чиновники, крупные предприниматели и иные хорошо известные люди, практически никогда не завершались возбуждением уголовных дел.

- ⇒ Масштабная антикоррупционная и расследовательская деятельность российских структур, напротив, зачастую приводит к возбуждению уголовных дел — но не в отношении фигурантов коррупционных сделок, а в отношении сотрудников таких организаций. Особенно показательным делом ФБК, который был в судебном порядке признан экстремистской организацией в августе 2021 г.
- ⇒ Громкие коррупционные дела (например, дело Улюкаева) нередко имеют ярко выраженную пиаровскую функцию. Это показательные процессы, вызывающие массу вопросов, в том числе в части доказанности вины подсудимого.
- ⇒ Попытки легитимизации коррупции в определенных обстоятельствах (в первую очередь это принятый в первом чтении и по-прежнему находящийся на рассмотрении Государственной Думы законопроект «о вынужденной коррупции»).

Трансформируется восприятие коррупции должностными лицами — слишком много случаев, когда появление информации, подтверждающей наличие коррупционной составляющей в деятельности того либо иного высокопоставленного чиновника, не вызывало никакого интереса у правоохранительных органов. Более того, попытки создания законодательных оправданий коррупции усиливают ощущение безнаказанности публичных должностных лиц. Что касается предпринимателей, специфика российского законодательства и разрешительный характер ведения бизнеса в России ставят их в условия, когда коррупция становится практически неизбежной. Наиболее перспективным в плане формирования нетерпимого отношения к коррупции является молодое поколение.

Фоном для этого служит недоверие общества к власти и в советский, и в постсоветский период. Доверия как такового не было, как минимум, в течение прошлого столетия. А коррупция была, и она успешно видоизменяется вместе с экономической системой и политическим режимом, приспосабливаясь к новым обстоятельствам. К тому же власть делает все для того, чтобы это недоверие усугубить. Преследование организаций, занимающихся антикоррупционной деятельностью, замалчивание ставших известными фактов, игнорирование очевидной информации о коррупционной деятельности не усиливают доверия населения к власти. Выборочный характер применения антикоррупционных норм также не способствует росту доверия. Безусловно, есть резонансные дела, возбужденные по факту совершения коррупционных правонарушений (дело Кляйна, дело Меня, дело Куракина и т. п.). Но одновременно с этим есть люди, в деятельности которых очевидны признаки коррупции, и люди эти остаются недостижимыми для уголовного преследования. Подобные ситуации катастрофически усугубляют недоверие общества к власти.