

Коррупция, ее оценка и участие в ней: пример России

Политическая коррупция, злоупотребление государственной властью в целях приобретения личной материальной выгоды — важный показатель того, что институты управления не соответствуют веберовской парадигме политической системы, которая слаженно управляется чиновниками, беспристрастно действующими в соответствии с нормами и законами, а также политиками, принимающими решения в рамках этих законов и норм. Наибольшие потери наносит коррупция, возникающая при масштабных государственных закупках. Однако во взяточничество вовлекается гораздо больше людей, когда дело касается здравоохранения и образования — сфер, услугами которых пользуются миллионы граждан. В первом случае расходы на «оптовую» коррупцию не напрямую и малыми суммами распределяются между отдельными людьми, тогда как в случае «розничной» коррупции взяткодатель берет все бремя на себя. Поскольку решения, принятые из коррупционных соображений, приводят к нерациональному использованию или расточительству государственных средств либо к незаконной и криминальной деятельности, коррупция снижает прибыль от экономического роста страны для всего населения. Особенно важна эта проблема для развивающихся стран¹.

В демократических политических системах принятие решений на основе взятки представляет собой уход от ответственности перед электоратом. Коррупционные действия могут вызвать массовое недоверие к системе управления и как следствие снижение участия населения в политическом процессе, поддержку партий протеста или (в случае авторитарных режимов) привести к демонстрациям, которые

в состоянии даже повлечь за собой смену режима². В обществах, где большинство осведомлено о коррупции и убеждено, что в ней участвует почти каждый, может сложиться некое равновесие, когда чиновники и граждане вовлечены в сделку, согласно которой люди готовы подкупать друг друга³. Тем самым может быть достигнут некий «оптимальный» уровень коррупции⁴. Таким образом, коррупция в состоянии поддерживать «ловушку равновесия низкого уровня», которая возникает в результате «эффективного хищнического поведения в мире беззакония»⁵.

В принципе, сущность коррупции — обмен денег или ощутимой выгоды на предоставление определенных государственных услуг — очевидна. Поэтому собрать эмпирические данные о явлениях коррупции, кажется, гораздо проще, чем оценить такое абстрактное понятие, как демократия. Однако в связи с противозаконностью коррупции коррупционные политические сделки, как правило, остаются в тени.

Чаще всего изучается общая оценка уровня коррупции. Опросы общественного мнения предоставляют данные о массовой оценке коррумпированности системы управления в стране. В анкету может быть включен дополнительный вопрос о личном опыте столкновений с коррупцией. Например, Transparency International

¹ См., например: *Johnston M. Syndromes of Corruption: Wealth, Power and Democracy*. N.Y.: Cambridge University Press, 2005; *Rose-Ackerman S. Corruption and Government: Causes Consequences and Reform*. N.Y.: Cambridge University Press, 1999; *Tanzi V. Corruption around the World // Governance, Corruption, and Economic Performance* / G. Abed, S. Gupta, eds. Washington: IMF, 2002. P. 19–58.

² См., например: *Anderson C.J., Tverdova Y.V. Corruption, Political Allegiances and Attitudes Toward Government in Contemporary Democracies // American Journal of Political Science*, 2003. Vol. 47, № 1. P. 91–109; *Seligson M.A. The Impact of Corruption on Regime Legitimacy // Journal of Politics*, 2002. Vol. 64. № 2. P. 408–433.

³ См.: *Hankiss E. Games of Corruption: East Central Europe, 1945–1999 // Political Corruption in Transition: A Sceptic's Handbook* / S. Kotkin, A. Sajo, eds. Budapest: Central European UP, 2002. P. 248.

⁴ См.: *Dabla-Norris E.A. Game Theoretic Analysis of Corruption in Bureaucracies / Governance, Corruption, and Economic Performance*, P. 111–134.

⁵ См.: *Hellman J.S. Winners Take All // World Politics*, 1998. № 50. P. 203–234; *Charap J., Harm C. Institutionalized Corruption and the Kleptocratic State // Governance, Corruption, and Economic Performance*. P. 135–158.

при проведении глобального опроса в 60 странах, организованного Gallup International (www.transparency.org), включает в анкеты короткий блок вопросов о личном коррупционном опыте. Однако в таких опросах редко получают интересующие социологов данные о последствиях, к которым ведут та или иная оценка распространенности коррупции либо реальное участие в ней. И хотя на основании агрегированных индексов об отношении к коррупции складывается впечатление, будто коррупция — явление всеобщее, индивидуальные ответы показывают: лично сталкиваются со взяточничеством явное меньшинство.

Использование общих оценок распространенности коррупции для ее анализа оправдывается теоремой У. Томаса: «Если люди определяют ситуации как реальные, они оказываются реальными в своих последствиях»¹. Показатели массовых оценок распространенности коррупции в стране могут быть связаны с другой глобальной характеристикой — такой, как уровень демократии в стране или рост валового внутреннего продукта (ВВП). При этом чаще всего обнаруживается, что коррупция снижает экономический рост и находится в обратной пропорции с уровнем демократии². Полученные из опросов мнения о распространенности коррупции могут быть связаны с личностной позицией индивида в отношении политической системы. Широко распространенное мнение о коррумпированности власти в состоянии существенно подорвать доверие к политическим институтам и поддержку существующего порядка³, способствовать укоренению «негражданской» и эксплуататорской культуры в людях⁴.

Цель данной статьи — эмпирически проверить, в какой мере массовая оценка уровня коррумпированности основывается на опыте собственного участия в коррупционных сделках, а также проследить, как эта оценка и этот опыт влияют на поддержку политической системы.

Теории коррупции. Почему люди дают взятки. Гипотеза 1. (Платежеспособность.) Будет ли

¹ См.: Thomas W.I. The Unadjusted Girl. Boston: Little; Brown, 1923.

² См.: Governance, Corruption, and Economic Performance; Lambsdorff J.G. The Institutional Economics of Corruption and Reform. Cambridge: Cambridge UP, 2007. Ch. 5.

³ Ср.: Democracy and Corruption in Europe/ D. Della Porta, Y. Meny, eds. L.: Pinter, 1996; Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries? / S. Pharr, R. Putnam, eds. Princeton: Princeton UP, 2000; Seligson M. A. Op. cit.

⁴ Ср.: Banfield E. The Moral Basis of a Backward Society. Glencoe: The Free Press, 1958.

человек давать взятку, зависит от его платежеспособности. Экономические теории преступности и коррупции исходят из объективного соотношения затрат и выгод⁵. Взятничество считается приемлемым, если человек получает то, за что платит. Общественные услуги, которые дорого оплачивать лично, например, устройство в хорошую школу или получение привилегированного медицинского обслуживания, обещают доход предоставляющим услуги и экономии тем, кто имеет возможность дать взятку. Данная гипотеза предполагает, что граждане с большим доходом с большей вероятностью будут вовлечены во взяточничество, поскольку они имеют такую возможность. С другой стороны, теории неравенства выдвигают гипотезу о виктимизации: бедные и необразованные люди гораздо больше подвержены вымогательству, поскольку не обладают достаточными нематериальными ресурсами, с помощью которых можно было бы избежать взятки для получения соответствующих услуг.

Гипотеза 2. (Частота обращения.) Взятки зависят от частоты обращения индивида в государственные органы и предприятия общественного пользования. Другая теория говорит о том, что вероятность вручения взятки зависит от необходимости прибегать к государственным службам. Чем чаще люди обращаются к таким службам, при прочих равных условиях, тем более высока вероятность того, что они будут давать взятки. Обращение к государственным службам варьируется на протяжении жизненного цикла. Пожилые люди не имеют детей школьного возраста и редко обращаются к образовательным учреждениям и к чиновникам, отвечающим за сферу образования, в то время как молодые люди не прибегают к услугам медицинских учреждений так часто, как пожилые. Поскольку на обращение влияет и социальный статус, люди с низким доходом могут быть меньше подвержены вымогательству, поскольку они не имеют свободного доступа к общественным услугам.

Гипотеза 3. (Информированность.) Чем более люди наслышаны о коррупции в государственных учреждениях, тем более высока вероятность того, что они будут давать взятку. Информированность о взяточничестве не обязательно связана с личным опытом. Она может складываться на основании разговоров и высказы-

⁵ См.: Becker G. Crime and Punishment: An Economic Approach // Journal of Political Economy. 1968. № 76. P. 169–217.

ваний в рамках какого-то сообщества или под влиянием информации в СМИ о коррупции в масштабах всей страны. Кампании по борьбе с коррупцией повышают информированность людей о взяточничестве, являясь частью стратегии влиятельных групп по принуждению политических лидеров предпринимать шаги для снижения уровня коррупции. Однако такие кампании с гораздо большим успехом могут повышать информированность населения о коррупции, чем сдерживать ее.

Гипотеза 4. (Общепринятость.) Чем чаще люди воспринимают вручение взятки как нормальную и законную процедуру, тем выше вероятность того, что они сами будут давать взятки. Участники антикоррупционных кампаний осуждают взяточничество как явление, противоречащее нормам закона. Например, Гамбетта¹ описывает коррупцию как «деградацию этического чувства агентов, недостаток их моральных качеств и даже безнравственность». Тем не менее нормы могут также отсылать к принятым правилам поведения. Если коррупция воспринимается как норма (иначе говоря, как то, что «делают все»), значит, люди могут смириться с широко распространенной практикой и давать взятки².

Почему люди воспринимают власть как коррумпированную. Гипотеза 5. Степень того, насколько система управления воспринимается как коррумпированная, отражает опыт людей во взяточничестве. Эта гипотеза основывается на предшествующих пунктах: люди, которые чаще обращаются в государственные службы, часто дают взятки, и поэтому они более склонны считать власть коррумпированной. Поскольку опыт вручения взятки является необходимым и достаточным условием восприятия власти как коррумпированной, то распространенность оценок власти как коррумпированной может рассматриваться в качестве свидетельства о личном участии в передаче взятки.

Тем не менее опыт общения с чиновниками не обязателен для формирования суждений о политических институтах³. Изучение обще-

ственного мнения показывает, что многие люди готовы оценивать свое доверие ко многим национальным институтам и их бескорыстие, имея очень небольшой опыт реального обращения к ним или не имея его совсем. Их оценки вторичны, они основаны на увиденном по Центральному телевидению, на информации в прессе или на неформальных беседах с теми, чье мнение для них авторитетно, — лидерами мнений. В зависимости от того, насколько самостоятельны позиции, высказываемые масс-медиа и авторитетными знакомыми, убеждения людей могут формироваться с участием третьих и даже четвертых лиц. Это основа гипотезы 3, изложенной выше.

Последствия для поддержки власти. Коррупция важна не только сама по себе, но и по своим потенциальным политическим последствиям. Если гражданин вынужден платить взятку для получения услуги, чиновник получает от этого выгоду, в то время как гражданин не только теряет деньги, но и может почувствовать себя оскорбленным из-за того, что его использовали. Если взятка размером в один миллион долларов от частной компании государственному или партийному чиновнику спасает многомиллионный контракт от действий власти, это может рассматриваться участниками коррупционной сделки как обоюдный выигрыш: взяткодатель сохраняет контракт, а чиновник получает материальную выгоду. Но налогоплательщик от этого проигрывает. В связи с этим и в зависимости от частоты подобных случаев данное явление может негативно сказываться на общественном восприятии власти в целом.

Гипотеза 6. Чем больше люди воспринимают власть как коррумпированную или сами готовы платить взятки, тем меньше они готовы поддерживать существующий политический режим. Исполнение политиками своих ролей — фактор, определяющий массовую поддержку власти⁴. Степень бескорыстия или коррумпированности политических институтов при обслуживании населения является неотъемлемой характеристикой политической сферы. В модели политической системы Дэвида Истона⁵ политическая поддержка формируется посредством постоянного взаимодействия между требованиями

¹ См.: Gambetta D. Corruption: an Analytical Map // Political Corruption in Transition. P. 33–56.

² См.: Rothstein B. Social Trust and Honesty in Government // Creating Social Trust in Post-Socialist Transition. Basingstoke: Macmillan, 2004. P. 20.

³ См.: Mishler W., Rose R. Seeing Is Not Believing: Measuring Corruption Perceptions and Experiences. Paper presented at Midwest Political Science Association, Annual Meeting. Chicago, 2009. April 2–5.

⁴ См.: Dalton R. Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies. Oxford: Oxford UP, 2004.

⁵ См.: Easton D. A System Analysis of Political Life. N.Y.: John Wiley, 1965.

населения, ответными действиями власти и реакцией граждан на эти действия. Поскольку люди рассчитывают на честное обращение властей с каждым, высокий уровень коррупции, каким бы способом он ни был измерен, должен снижать уровень поддержки политической власти.

Гипотеза 7. Чем выше результат экономических и политических действий власти, тем меньшее влияние оказывает коррупция на уровень поддержки системы. Теории политической поддержки содержат много переменных: даже если коррупция признается фактором, влияющим на поддержку власти, она может быть лишь одним из них. Ряд теорий указывают на зависимость поддержки власти от экономических показателей работы системы в целом¹. На политические суждения граждан большее влияние может оказывать процветающая экономика, нежели побочные доходы, которые получают государственные чиновники и которые граждане вынуждены платить для получения услуг от государства. Такое положение вещей характерно, например, для Китайской Народной Республики, где высокий экономический рост обеспечивает массовую поддержку режима, несмотря на высокий уровень коррупции.

Среди теоретиков широко распространена убежденность в том, что коррупция связана с качеством демократии². Хотя статистические данные часто свидетельствуют о негативном влиянии коррупции на политическую поддержку, данный момент часто может компенсироваться другими факторами политической жизни, такими, как обеспечение конкурентных демократических выборов, личных свобод и (в некоторых случаях) привлекательность тех или иных политических фигур. Если режим воспринимается как коррумпированный, но в то же время как относительно свободный и честный, то его могут поддерживать как меньшее зло, по сравнению с альтернативными режимами — недемократичными и несвободными³.

Измерение коррупции. Коррупция подразумевает обмен между государственными чинов-

никами и гражданами или негосударственными организациями, поэтому люди могут узнавать о коррупции на основе собственного опыта и прямого наблюдения. Как опросы о жертвах преступников выявляют данные о случаях, не зарегистрированных милицией, так общенациональные опросы о коррупции обнаруживают (и даже с большей вероятностью) свидетельства, которые не отражены в официальных документах и судебных протоколах.

Опрос переводит внимание с коррупции в элитных кругах, втягивающей в коррупционные сделки крупные суммы денег в больших масштабах, на мелкомасштабную коррупцию, вовлекающую мелкие суммы за предоставление услуг большому числу граждан. Здесь же встает вопрос о значении понятий, употребляемых в разговорном языке. Академическая литература изобилует классификациями концепций, в соответствии с которыми правила можно «обойти» или «нарушить» для достижения своей цели. В русском языке понятие «блат» употребляется для описания полезных связей, с помощью которых можно добиться более скорых действий в ответ на законную просьбу или благоприятного решения вопроса в обход закона. Китайцы пользуются для подобных случаев понятием «гуанши»⁴. О фаворитизме допустимо говорить в случаях, когда государственные чиновники отдают предпочтение друзьям или друзьям друзей для быстрого решения вопроса без нарушения закона. Когда такое проявляется систематически, это можно назвать клиентелизмом. Дальше идет взяточничество; оно включает нарушение закона чиновниками в обмен на взятку — деньги или другую значительную материальную выгоду. Это отличается от подарков из «благодарности» в виде денег или различных мелочей, таких, как свежие яйца, цветы и другие дары, преподносимые *после* предоставления услуги.

В основу настоящей статьи положены данные 15-го опроса по программе «Новый Российский Барометр», который был проведен старейшим российским некоммерческим институтом, Левада-Центром по заказу Центра изучения публичной политики при Абердинском университете. С 12 по 23 апреля 2007 г. по общероссийской репрезентативной выборке были опрошены на дому 1 606 взрослых ре-

¹ См.: *Brug W. van der, Eljk C. van der, Franklin M.* The Economy and the Vote. N.Y.: Cambridge UP, 2007; *Duch R., Stevenson R.T.* The Economic Vote. N.Y.: Cambridge UP, 2008.

² См., например: *Morlino L.* «Good» and «Bad» Democracies: How to Conduct Research into the Quality of Democracy // *Journal of Communist Studies and Transition Politics*. 2004. Vol. 20. № 1. P. 5–27.

³ См.: *Rose R., Mischler W., Haerpfer C.* Democracy and Its Alternatives. Oxford; Baltimore: Polity Press; Johns Hopkins UP, 1998; *Rose R., Mischler W.* Political Support for Incomplete Democracies // *International Political Science Review*. 2001. Vol. 22. № 4. P. 303–320.

⁴ См.: *Mei-hui Yang M.* Gifts, Favors and Banquets: The Art of Social Relationship in China. Ithaca: Cornell UP, 1994; *Ledeneva A.V.* Russia's Economy of Favours. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

спондентов¹. Хотя опрос в отдельной стране не может считаться репрезентативным в мировом масштабе, на протяжении четырех десятилетий Россия служила образцом того, как централизованная власть управляет сотнями миллионов людей². Более того, переход от коммунистических к посткоммунистическим режимам в 1990-х гг. создал множество возможностей для коррупционного поведения, в том числе в ходе приватизации государственного имущества³. Президенты Владимир Путин и Дмитрий Медведев часто говорили о необходимости «что-то делать» с коррупцией в системе российского управления. Поиск в сетевой программе Google по сочетанию слов «Путин» и «коррупция» выдает 2 480 000 ссылок, аналогичный поиск по Медведеву — 463 000 ссылок. Высокие оценки степени коррумпированности властей в России приближают ее к странам, находящимся в середине шкалы по индексу Transparency International. Однако неизвестно, в какой мере опыт рядовых россиян соотносится с агрегированными данными индекса Transparency International об оценках российским населением уровня коррумпированности власти.

Широко распространены оценки государственных чиновников как коррумпированных. На вопрос «Нового Российского Барометра» «Как Вы считаете, насколько распространены взяточничество и коррупция в нашей стране?» россияне дают недвусмысленные ответы: 5/6 от числа опрошенных ответили, что большинство чиновников в стране коррумпированы. При этом 35% респондентов полагают, что среди чиновников коррумпированы «практически все»; 51% респондентов говорят о том, что коррумпировано «большинство чиновников». Только 9% верят, что таких чиновников «меньше половины», и 5% допускают, что коррумпированы лишь немногие чиновники. Эти мнения согласуются с оценками конкретных государственных чиновников и институтов. Например, всего 20% респондентов БНР доверяют милиции. Менее 1/8 респондентов доверяют депутатам Государственной Думы и политическим партиям.

¹ Полный текст опросного листа и образец отчета см.: *Rose R.* The Climax of the Putin Years: New Russia Barometer XV. Aberdeen: CSPP, 2007 (Studies in Public Policy. № 426).

² См.: *Karklins R.* The System Made Me Do It. Armonk: M.E. Sharpe, 2005.

³ См.: *Freeland C.* Sale of the Century: The Inside Story of the Second Russian Revolution. L.: Little, Brown, 2000; *Klebnikov P.* Godfather of the Kremlin: Boris Berezovsky and the Looting of Russia. N.Y.: Harcourt; Brace, 2000. В ходе дальнейшего расследования коррупции в системе российской власти Пол Хлебников в 2004 г. был убит в Москве.

Обобщенная оценка уровня коррумпированности, которую отражает совокупный индекс Transparency International, согласуется с представлениями о бюрократической системе как идеально-типическом «торговом автомате»⁴, предоставляющем все виды общественных услуг в процедурном отношении одинаково. Однако такие концепции не принимают во внимание, что чиновники различных ведомств обладают различными возможностями вымогать взятку. Клитгаард⁵ утверждает, что появление коррупции наиболее вероятно при двух условиях: когда чиновники являются безответственными монополистами в предоставлении услуг и когда они обладают существенной свободой действий. Такая ситуация характерна для решений, принимающихся на высших уровнях власти при заключении контрактов на закупку военной техники с небольшим количеством потенциальных поставщиков, контрактов на большие суммы денег и тех, в которых запрещается разглашать содержащиеся в них сведения. Но и милиция на улице в состоянии принимать решения без надзора начальства, а преподаватель может поставить студенту хорошую оценку, не опасаясь сторонних проверок. Напротив, гораздо меньше свободы при компьютерном подсчете пенсионных выплат, основывающихся на данных компьютерной базы пенсионных платежей. Правомерно сделать важный вывод о том, что неверно характеризовать всю власть как коррумпированную, так как уровень коррупции в системе управления неодинаков.

Чтобы определить степень распространенности коррупции, россиян также опрашивали о том, в какой мере, по их мнению, коррумпированы различные институты. Вместо того чтобы фокусироваться на институтах федерального уровня, как, например, Дума, с которыми россияне не имеют дела каждый день или о работе которых они узнают только из средств массовой информации, в опросе НРБ спрашивалось о семи институтах, с которыми граждане сталкиваются в повседневной жизни и о работе которых они знают из собственного опыта, опыта других членов своей семьи или друзей. Большинство служащих этих институтов имеют определенную степень свободы, включая тех, чьи профессиональные навыки трудно поставить под сомнение, например, учителей и врачей.

⁴ См.: *Weber M.* The Theory of Social and Economic Organization. Glencoe: The Free Press, 1947.

⁵ См.: *Klitgaard R.E.* Controlling Corruption. Berkeley: University of California Press, 1988. P. 75.

Уровень восприятия россиянами коррумпированности различных институтов значительно колеблется. 89% опрошенных считают, что милиция поражена взяточничеством и коррупцией. Более 3/4 полагают, что работники больниц и врачи в поликлиниках берут взятки. 2/3 респондентов и более воспринимают как взяточников учителей, военных, чиновников регистрационных служб и налоговых инспекторов. Реже всего взяточничество и коррупцию респонденты видят в органах социального обеспечения — одной из наиболее бюрократизированных государственных структур.

Опыт прямого столкновения со взяточничеством невелик. Затем респондентам были заданы вопросы о том, приходилось ли им или членам их семей платить взятки чиновникам какого-либо из указанных семи институтов¹. С экономической точки зрения, речь идет о товаре, предназначенном для личного потребления, поскольку доступ к той или иной услуге, которую оказывают эти институты, ограничивается кругом лиц, заплативших за нее. Тем, кто не заплатил, может быть отказано в доступе, несмотря на то, что они имеют на это законное право². Исследование было ограничено последними двумя годами с тем, чтобы избежать путаницы в воспоминаниях или воздействия памяти о коммунистическом прошлом. В то же время это позволило охватить нерегулярные отношения, например, контакты с милицией или налоговой инспекцией.

Несмотря на то, что большинство населения считают государственные институты коррумпированными, количество респондентов, чьи родственники за последние два года платили взятки за услуги различных государственных учреждений, колеблется от 2 до 16 процентов (табл. 1). Реже всего люди сталкивались с необходимостью дать взятку налоговым инспекторам и работникам военкоматов. Почти так же редко — служащим органов социального обеспечения и регистрационных служб. Чаще всего приходилось давать взятки сотрудникам двух важнейших институтов государства всеобщего благосостояния — органов образования и здравоохранения. Хотя официально эти услуги являются бесплатными, тем не менее врачи могут получать взятки за лечение лучшего качества,

а учителя — за высокие оценки учеников.

В абсолютном выражении процент россиян, сообщивших о том, что они давали взятки, очень низок. Но, в сравнении с другими странами, он не так уж мал. Скажем, в странах, которые являются наиболее старыми членами ЕС, доля граждан, дающих взятки, ниже. В большинстве постсоветских государств Восточной Европы она примерно на том же уровне, а во многих развивающихся странах на других континентах даже выше³.

Таблица 1
РАЗРЫВ МЕЖДУ ОЦЕНКОЙ УРОВНЯ КОРРУПТИРОВАННОСТИ И ЛИЧНЫМ ОПЫТОМ УЧАСТИЯ В КОРРУПТИВНОМ АКТЕ (в % от числа опрошенных)

Государственная служба	1	2
Медицинские учреждения	16	78
Органы образования	7	71
Милиция	5	89
Органы регистрации	4	68
Органы социального обеспечения	3	48
Военкоматы	2	71
Налоговые органы	2	66

Источник: Центр изучения публичной политики. Барометр Новой России XV. 13–24 апреля 2007 г. N=1606.

1 — Респонденты или члены их семьи за последние два года были вынуждены давать взятку работникам данного учреждения.

2 — По мнению респондентов, работники данного учреждения в значительной и какой-то мере коррумпированы.

Наибольший разрыв между общей оценкой коррумпированности и опытом личного участия во вручении взяток наблюдается в отношении милиции: 89% респондентов считают большинство сотрудников милиции взяточниками, но только 5% ответили, что кто-то из их семей платил взятки милиции за последние два года. Разрыв между общей оценкой и опытом личного участия в коррупции гораздо меньше в отношении институтов образования и здравоохранения, что связано с большей частотой вручения взяток сотрудникам данных учреждений.

Общая оценка степени коррумпированности не заменяет конкретного опыта. Большинство тех, кто считают коррупцию чрезвычайно распространенной, вовсе не основываются в оценках на собственном опыте. Соотношение

¹ Русское слово *взятка* соответствует английскому *bribe*.

² Налогообложение, деятельность милиции и армии могут быть иначе названы «антиуслугами», поскольку люди предпочитают заплатить взятку, чтобы не становиться объектом принуждения со стороны этих институтов.

³ См.: The Attitudes of Europeans towards Corruption. Brussels: European Commission, 2008 (Special Eurobarometer. № 291); Report on the Transparency International Global Corruption Barometer 2006. В.: Transparency International, 2006.

между общей оценкой коррумпированности и собственным опытом вручения взятки удивительно низкое ($r=.09$). 75% россиян, убежденных в коррумпированности чиновников, и члены их семей за последние два года не давали взятку работникам вышеназванных учреждений и организаций.

Обозначенный разрыв не позволяет считать суждения людей о коррумпированности власти основанными на их повседневном опыте. Более того, эти результаты согласуются с исследованиями на других континентах, которые также обнаруживают, что опыт коррупции значительно ниже показателей обобщенной оценки ее распространенности¹. Априори можно утверждать, что российские респонденты опасаются признаваться незнакомому интервьюеру во взяткодательстве. Однако результаты опросов говорят о том, что дело обстоит не так². Люди, у которых вымогали взятки, склонны жаловаться на это. Тогда допустимо другое объяснение: на основании собственного опыта вручения взятки у человека на долгие годы складывается впечатление об общей коррумпированности государственных служащих. Если это подтвердится, то будет подорвана валидность общей оценки уровня коррумпированности как показателя действительной распространенности коррупции.

Проверка отношения между общей оценкой и собственным опытом. Сформулированные выше гипотезы могут быть в определенной степени применимы как к личному опыту, так и к общей оценке коррупции. Тем не менее значительная разница между соответствующими показателями по результатам опроса говорит о необходимости проверки гипотез по отдельности, а также о том, что два измерителя соотносятся с разными теоретическими контекстами. Гипотезы можно проверить на основе данных Нового Российского Барометра. Статистический анализ показывает, что распределение соответствующих характеристик для двух зависимых переменных различно.

Вручение взятки. Поскольку большинство семей пользуются услугами различных госу-

¹ См.: Seligson M. A. Op. cit. P. 418; Razafindrakoto M., Roubaud F. How Far Can We Trust Expert Opinions on Corruption? // Global Corruption Report 2005. L.: Pluto Press, 2005. P. 292–295; Miller W.L., Grodeland A.B., Koshechkina T.Y. A Culture of Corruption? Budapest: Central European UP, 2001, tables 4.5, 4.6; The Attitudes of Europeans towards Corruption; Report on the Transparency International Global Corruption Barometer 2006.

² См.: Rose R. Going Public with Private Opinions: Are Post-Communist Citizens Afraid to Say What They Think? // Journal of Elections and Public Opinion. 2007. Vol. 17. № 2. P. 123–142.

дарственных служб, стоит обратить внимание на совокупный размер коррупции. В целом 23% респондентов сообщили, что кто-то из членов их семьи за последние два года давал взятки, включая 10% тех, кто давал взятки более чем за одну общественную услугу. Таким образом, зависимой переменной является количество взятков, которые платили респонденты и члены их семей. Изначально мы определили более двух дюжин факторов, которые потенциально влияют на вручение взятки. Факторы, которые не добавляют существенную информацию, были далее исключены. Опубликованные ниже результаты основываются на тех показателях, которые существенно влияют на вероятность вручения взятки, или на таких важных показателях, которые свидетельствуют не в пользу перечисленных гипотез. При анализе использовалась обычная регрессия по методу наименьших квадратов, в которые были последовательно добавлены показатели, соответствующие разным гипотезам.

Вопреки гипотезе 1, вручение взятки не зависит от материального положения респондента или его уязвимости к вымогательству. Доход не влияет на то, будет ли человек платить взятку. Люди с низким уровнем образования или социальным статусом не являются априори более склонными к тому, чтобы стать жертвой вымогательства при получении формально бесплатных услуг. Может показаться, что единственным фактором, влияющим на склонность давать взятки, является возраст. Однако это не подтверждается при проверке дополнительных гипотез. Только пять социально-экономических факторов, влияющих на вручение взятки, дают 1,6% вариации.

Для проверки гипотезы 2 (о том, что вручение взятки зависит от частоты пользования общественными услугами) были заданы вопросы о том, обращался ли кто-либо из членов семьи респондента в одну из указанных семи государственных служб в течение последних двух лет. Несмотря на территориальную доступность этих служб, от 2/3 до 7/8 российских семей не обращались в шесть из них (табл. 2). Система здравоохранения – единственный государственный институт, в услугах которого регулярно нуждаются большинство россиян. В целом 84% российских семей в течение последних двух лет обращались как минимум в одну государственную службу. Более того, среднестатистическая семья прибегала к услугам двух

государственных служб, 10% семей обращались не менее чем в пять служб. Если учесть все обращения за услугами государственных служб, россиян можно поделить на три группы: 23% при обращении платили взятки; 61% не платили; остальные 16% не стали жертвой вымогательства, поскольку не обращались за общественными услугами.

Таблица 2
КОНТАКТЫ С ГОСУДАРСТВЕННЫМИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ВЗЯТОК (в % от числа опрошенных)

Государственная служба	Не обращались	Обращались (1)	
		Не давали взятку	Давали взятки (2)
Поликлиника, больница	24	60	16
Милиция	75	20	5
Школа, вуз	74	19	7
Регистрационная служба	78	19	4
Собес	67	30	3
Военкомат	84	14	2
Налоговая служба	87	11	2

Источник: Центр изучения публичной политики. Барометр Новой России XV. 13–24 апреля 2007 г. N=1606.

1 – В течение двух последних лет респонденты или члены их семей обращались в следующие государственные учреждения.

2 – Респонденты или члены их семей, из числа тех, кто обращались, были вынуждены давать взятки.

Частота обращения в государственные организации – фактор, влияющий на активность использования взяток. Чем чаще семья обращается к услугам государственных служб, тем чаще ей приходится платить взятки. Эффект здесь серьезный и значительный: значение дисперсии увеличивается с нуля до 14,3%. *Гипотезы 2 и 3* подчеркивают значение информированности о коррупции как важном факторе, влияющем на вручение взятки, поскольку он способствует восприятию людьми взяточничества как нормального и нормативно приемлемого поведения. Для того чтобы определить, как люди узнают о возможности дать взятку, не имея собственного опыта в этой сфере, в НРБ был предусмотрен следующий вопрос: «Люди узнают о взяточничестве и коррупции различными путями. В какой мере Ваши представления о коррупции в России связаны с информацией, полученной из телевизора и газет?» Федеральные

телевизионные каналы и центральные газеты выступают в данном плане наиболее важным источником информации для 86% респондентов. Общение с друзьями и соседями воспринимают как важный источник 73% опрошенных. На третьем месте по важности – «информация, полученная из того, что люди видят на улице, вокруг себя», – 59%. При этом 49% респондентов узнают о коррупции на работе. Более 2/3 россиян считают, что коррупция недопустима, даже если не существует иных способов получить желаемое от государственных чиновников. Одновременно 29% занимают прагматичную позицию, считая коррупцию приемлемой. Респонденты, считающие взяточничество приемлемым, больше склонны к тому, чтобы давать взятки. Восприятие государственных служб как коррумпированных также оказывает определенное влияние, но его эффект слабее.

Уверенность в том, взятка является допустимым средством, также серьезно воздействует на вероятность того, что человек будет давать взятку. На это также влияет уверенность в общей распространенности взяточничества. Наибольшее влияние оказывают рассказы друзей о своем опыте вручения взятки и то, что респондент видел собственными глазами. Информация в СМИ оказывает наименьшее воздействие, поэтому можно предположить, что источником «нормализации оценок», т. е. осведомленности о широко распространенной коррупции, скорее всего, являются факты из собственной жизни. Мнения о степени коррумпированности не связаны с политическими предпочтениями респондентов. Политически ангажированные люди склонны считать государственных служащих коррумпированными в той же мере, что и не интересующиеся политикой. Оба фактора – информированность о фактах коррупции и восприятие коррупции как приемлемого средства для достижения цели – увеличивают вариацию до 21,3%.

Оценка коррупции. Как и собственный опыт участия во вручении взятки, общая оценка распространенности коррупции измеряется в данном случае как среднее значение индивидуальных оценок коррумпированности каждой из семи государственных служб. Как и ожидалось, среднее значение достаточно высоко – 3,2 балла по 4-балльной шкале. Тем не менее стандартное отклонение в 0,58 балла говорит о том, что россияне отличаются по уровню оценки коррумпированности государственных служб.

Обычная регрессия по методу наименьших квадратов показывает 16,4% дисперсии признаков в общей оценке распространенности коррупции. При этом гипотезы, описывающие оценку коррупции, отличаются от тех, что описывают собственный опыт вручения взяток.

Гипотеза 5 не находит подтверждения: собственный опыт взяткодательства не оказывает существенного влияния на оценку распространенности коррупции. Также на эту оценку не влияет частота контактов с чиновниками. Таким образом, эмпирически неверно рассматривать оценку коррумпированности чиновников в России как непосредственное отражение существующей здесь коррупции.

Гипотеза 2 также не подтверждается: частота контактов с государственными чиновниками не влияет на общую оценку коррупции. *Гипотезу 1* тоже приходится отвергнуть: на оценку степени коррумпированности государства не влияет ни один из пяти социально-экономических показателей респондентов. Люди, чей доход может побудить чиновников вымогать взятки, не более склонны считать систему коррумпированной. Хотя предполагается, что высокообразованные люди больше осведомлены о работе политической системы, они незначительно отличаются от малообразованных россиян в своих оценках бескорыстности государственных служащих.

На формирование общих оценок коррумпированности системы негативные отзывы в прессе, скептически настроенные друзья и соседи оказывают, как и предполагалось в *гипотезе 3*, большее влияние, чем собственный негативный опыт. Многие россияне восприимчивы к новостям о коррупции, которые они получают из телепередач, прессы и разговоров с друзьями, они оценивают демонстративное потребление недавно разбогатевших россиян как свидетельство высокого уровня коррупции в стране. Чем больше люди узнают о коррупции от друзей, из того, что они наблюдают в своем кругу общения, а также из центральных СМИ, в тем большей степени они считают государственные службы коррумпированными. Но если услышанное от друзей противоречит ожиданиям россиян, верящих, будто чиновники будут оказывать услуги бескорыстно, вероятность того, что люди будут считать существующую политическую систему коррумпированной, окажется намного меньше.

Расхождение между собственным опытом и общей оценкой коррумпированности подтверждается регрессионным анализом. Он показывает, что фактор, сильнее всего влияющий

на вручение взятки — а именно частота контактов с государственными службами, — не оказывает статистически значимого влияния на оценку коррумпированности системы. Так что наша основная гипотеза подтверждается дважды. Во-первых, чем чаще человек получает новости о политической коррупции из различных источников, тем больше он укрепляется в вере в то, что система коррумпирована. Эта же информация, хотя и в меньшей степени, влияет на готовность человека платить взятки. Мнение о том, как поступают все, значимо в двух отношениях: с одной стороны, убеждение, что взяточничество является нормальным способом достижения цели, увеличивает готовность платить взятки, с другой стороны, ожидания, что чиновники будут поступать бескорыстно, снижает оценку государственной системы как коррумпированной.

Последствия для поддержки власти. Тот факт, что оценка распространенности коррупции не зависит от личного опыта респондентов, убеждает: этот феномен необходимо рассматривать отдельно от практики вручения взяток. *Гипотеза 6* описывает, как оценка уровня коррумпированности системы влияет на поддержку политического режима: оценка коррумпированности как широко распространенной оказывает негативный эффект вне зависимости от индивидуального опыта респондента. Тем не менее *гипотеза 7* предостерегает против упрощающего подхода, который уделяет коррупции первостепенное значение в вопросе поддержки власти. В рамках этой гипотезы следует обращать внимание на другие экономические и политические показатели, которые могут влиять на оценку государства.

Поддержка российской власти. Хотя россияне склонны считать свою власть коррумпированной, это не значит, будто она считается нелегитимной. Самуэль Хантингтон¹ утверждает, что в плохо управляемых странах коррупция может восприниматься позитивно: как средство, «предоставляющее немедленные, определенные и конкретные выгоды». В таких условиях «хуже общества с жесткой, чрезмерно централизованной, корыстолюбивой бюрократией может быть только общество с жесткой, чрезмерно централизованной и бескорыстной бюрократией», которую невозможно обойти

¹ См.: Huntington S.P. Political Order in Changing Societies. New Haven: Yale UP, 1968.

с помощью взятки. Близкий подход отражен в русской поговорке: «Закон — что дышло, куда повернул, туда и вышло». Когда в предыдущих опросах НРБ респондентов просили оценить российские законы, 61% признали, что жить по закону невозможно, а 73% согласились с мнением, что строгость российских законов облегчается необязательностью их исполнения¹. Такие мнения свидетельствуют о том, что общая оценка коррумпированности мало влияет на поддержку власти. Можно даже сказать наоборот: такой взгляд на вещи повышает терпимость граждан к репрессивному режиму².

В «Новом Российском Барометре» респондентов просили оценить «современную политическую систему» с тем, чтобы определить уровень массовой поддержки режима, избежав при этом ложного допущения, будто режим является демократическим только потому, что в стране проводятся выборы с участием нескольких кандидатов. Ответы упорядочивались с помощью шкалы от +100 до -100, дававшей возможность равным образом учитывать положительные и отрицательные мнения. В апрельском опросе 2007 г. позитивные оценки власти значительно превысили негативные: 70% ответов были позитивными, 8 — нейтральными и 22% — негативными

В соответствии с *гипотезой 7*, наша регрессионная модель оценки поддержки режима включает не только измерение массовых оценок коррумпированности системы и непосредственного опыта респондентов во вручении взяток, но и показатели отношения россиян к политической и экономической жизни страны, которые подтвердили свою значимость в предыдущем исследовании³. В их числе — доверие к политическим институтам, ощущение большей личной свободы, по сравнению с жизнью при советском режиме, вера в то, что нынешний режим является демократическим, оценка работы экономической системы.

Наша многовариантная модель поддержки режима валидна: она объясняет 39,6% дисперсии признаков. Наибольшее влияние на поддержку власти оказывают пять экономических и политических показателей. Согласно полит-

экономическим моделям голосования, безусловно, больше всего на поддержку власти влияет оценка людьми текущего состояния экономики. В период опроса мировые цены на нефть были очень высоки, и 66% россиян позитивно оценивали экономическое положение. Положительному изменению поддержки режима под влиянием экономического фактора на один пункт соответствует положительное изменение на полпункта под влиянием остальных факторов. Оценка работы государственных органов также оказывает существенное влияние на поддержку власти. Россияне, которые доверяют своим политическим институтам и ожидают от чиновников честного исполнения обязанностей, оценивают власть более позитивно. То же характерно для большинства населения, которое чувствует себя свободнее, по сравнению с советским периодом, и меньшинства, которое считает существующий режим демократическим, а не диктаторским.

Вопреки теориям о негативных последствиях коррупции, проверка политических и экономических факторов показала: ни одна из пяти использованных переменных не оказывает значительного влияния на уровень поддержки власти. Такие показатели поведения, как количество данных респондентами взяток или частота их обращения в государственные службы, не оказывают никакого влияния на поддержку власти. Также никакого влияния не оказывают общая оценка степени коррумпированности системы и восприятие коррупции как допустимой. Аргумент Хантингтона о том, что коррупция допустима, поскольку делает строй более приемлемым для населения, не подтверждается. Сходным образом все показатели осведомленности россиян о распространенности коррупции являются статистически не значимыми.

Выводы. Относительно небольшое число россиян имеют личный опыт вручения взяток, что противоречит мнению о всеобщей коррумпированности, которое складывается из убеждения, будто бы это делают все, и газетных публикаций о злоупотреблениях элит. Встает вопрос, как люди получают необходимые им услуги в странах, где система управления не соответствует строгим веберовским критериям. Ответ заключается в том, что передача взятки — всего лишь одна из альтернатив в отношениях между тем, кто хочет получить государственную услугу, и агентом, который ее предоставляет. Вместо того чтобы платить взятку, человек может получить услугу на рынке, например,

¹ См.: Rose R. Getting Things Done with Social Capital: New Russia Barometer VII. Glasgow, CSPP, 1998. P. 48 (Studies in Public Policy. № 303).

² См.: The Unplanned Society: Poland During and After Communism / J.R. Wedel, ed. N.Y.: Columbia UP, 1992.

³ См.: Rose R., Mishler W., Munro N. Russia Transformed. Cambridge: Cambridge UP, 2006. Ch. 5–8.

в частной школе. Те, у кого нет денег, могут использовать связи — друзей, друзей своих друзей или патрона — в клиентелистских отношениях. Другой альтернативой может быть просьба об оказании услуги как об акте сострадания и милосердия. Полагаться на то, что система будет работать как должно, допустимо в странах, где поступки чиновников предсказуемы, в России же такая тактика обречена.

В более раннем опросе «Нового Российского Барометра», посвященном социальному капиталу¹, изучались альтернативы взяткам. В нем респондентам предлагались варианты получения услуг разными способами: заполняя необходимые документы и ожидая решения, используя связи, вручая «вознаграждение» или давая взятку. Изучались стратегии поведения для достижения трех целей: получение места в больнице для срочного лечения тяжелой болезни; получение квартиры по программе государственных субсидий без права на это; получение регистрации, требующей прохождения множества бюрократических инстанций. Респонденты могли выбрать больше одного ответа, поскольку для получения чего-то действительно важного люди, как правило, используют все возможности. Например, если человека не устраивает длительное ожидание, он может подключить свои связи или попросить чиновника об одолжении.

Таблица 3
ИСПОЛЬЗОВАНИЕ РАЗЛИЧНЫХ ТАКТИК ДОСТИЖЕНИЯ ЦЕЛЕЙ (для каждой цели можно было отметить несколько тактик; в % от числа опрошенных)

Тактики достижения целей	Место в больнице	Государственная жилплощадь	Регистрационное разрешение
Связи	44	24	38
«Вознаграждение»	24	25	32
Просьба к чиновнику	22	5	27
Оплата в частном секторе по рыночной цене	20	30	7*
Ожидание	17	25	20

* Заявившие, что готовы действовать без официальной регистрации.

Источник: Центр изучения публичной политики. Барометр Новой России VII. 6 марта—13 апреля 1998 г. N=2202.

¹ См.: Rose R. Getting Things Done with Social Capital.

Чаще всего люди предпочитают обходить закон, а не нарушать его, т. е. использовать связи для получения быстрого и предпочтительного обслуживания со стороны чиновника без предложения ему материального вознаграждения. Такое поведение полностью соответствует нормам обществ, где люди зависят от сети контактов, в которых для поддержания непрерывного обмена содействием и выгодами важна репутация полезного человека, а не вымогателя. Если услуга доступна на рынке и человек может позволить ее себе, то это будет альтернативой, и около четверти респондентов ответили, что могли бы себе это позволить. Если денег не хватает, то с помощью «вознаграждения» или взятки можно получить желаемое по цене ниже рыночной. Люди, у которых нет ни достаточного количества денег, ни связей, вероятно, будут просить об услуге, рассчитывая на милость или участливость чиновника. Прямое нарушение закона воспринимается как неприемлемое: всего 7% респондентов готовы добиваться желаемого без требуемого на то разрешения, тогда как 32% готовы «способствовать» получению разрешения, предлагая взятку. Доля россиян, признавших свою полную зависимость от административной системы, составила от 1/4 до 1/6. Поскольку большинство россиян выбрали лишь одну альтернативу, хотя были возможны и другие, вероятней всего, что у многих есть надежный способ для получения желаемого².

Разрыв между личным опытом и общей оценкой коррупции существует не только в России. Опрос жителей Европейского союза «Евробарометр» показал: 75% считают коррупцию важнейшей проблемой в своей стране, при этом лишь 7% ответили, что давали взятку в прошлом году³. В 60 странах, изученных Transparency International в «Барометре мировой коррупции» в 2006 г., в среднем 77% респондентов считали большинство государственных чиновников коррумпированными, в то время как лишь 9% сказали, что кто-то из членов их семья давал в прошлом году взятки. На всех континентах большинство населения считают свое государство коррумпированным, но везде при этом наблюдается значительный разрыв между подобной оценкой и собственным опытом. В средней стране «Барометра мировой коррупции» из каждых девяти человек, считавших свое государство коррумпированным, лишь один

² Для сравнения с ответами в странах Азии см.: Human Beliefs and Values in East and Southeast Asia in Transition / T. Inoguchi, ed. Tokyo: Akashi Shoten, 2009. P. 305.

³ См.: The Attitudes of Europeans towards Corruption. P. 3, 12.

говорил, что в последнее время членам его семьи приходилось с коррупцией сталкиваться. Наименьший разрыв наблюдается в Африке, где опыт вручения взяток так же высок, как и оценка всеобщей коррумпированности.

Глобальное свидетельство значительного разрыва между оценкой коррумпированности и опытом участия в коррупции говорит о необходимости объяснительной модели, выходящей за рамки отдельной страны или специфики какой-то одной культуры¹. Поскольку оценка уровня коррумпированности высока и в странах, где коррупция слабо распространена, и в тех, где она процветает, необходимо принять во внимание некоторые контекстуальные характеристики. Одно из возможных объяснений может заключаться в том, что общие оценки складываются под влиянием концепций элиты о том, как должна работать политическая система государства. В странах, где государственная администрация работает относительно честно, любое отступление от высоких абсолютных стандартов может повлечь чрезмерную реакцию, обобщающую подобные случаи до

уровня всей политической системы. С другой стороны, в странах, где коррупция встречается относительно часто, иностранные наблюдатели из государств с достаточно честной бюрократией могут интерпретировать это как черту национальной культуры. Когда коррупция затрагивает инвестиции в инфраструктуру и закупку оружия — сферы, в которые не вовлечены рядовые граждане, — элиты могут спроецировать собственные коррупционные действия в отношении населения с целью оправдаться тем, что «так делают все». Однако данный аргумент основан на неверных представлениях элит о мыслях и действиях их сограждан. Опросы элит и рядового населения в восьми африканских странах выявили, что представители элиты в четыре раза переоценивали опыт участия населения в передаче взяток². Элиты переоценивали и общую готовность населения терпеть взяточничество. Другими словами, элиты могут оправдывать собственную коррумпированность аргументами, которые никак не соотносятся с опытом и ценностями их соотечественников.

*Перевод с английского
П. Череповой*

¹ См.: *Mishler W., Rose R. Seeing Is Not Believing.*

² См.: *Razafindrakoto M., Roubaud F. Op.cit.*