

«ГЛАС НАРОДА» О ПРОБЛЕМАХ КОРРУПЦИИ: ЗАКОНОМЕРНОЕ И ПАРАДОКСАЛЬНОЕ

Ю.В. ЛАТОВ,

*кандидат экономических наук, старший научный сотрудник,
Академия управления МВД России,
г. Москва*

При разработке программ борьбы с коррупцией следует учитывать, что суждения научного сообщества о коррупции могут не совпадать с обыденными представлениями россиян. Многие простые граждане могут считать привычные проявления коррупции не девиацией, а нормой. В современных условиях антикоррупционная политика должна ориентироваться на помощь гражданского общества, субъекты которого могут, будучи носителями обыденной культуры, понимать коррупцию иначе, чем это принято среди ученых. Поэтому в государственные программы противодействия коррупции необходимо делать акцент на таких мерах, которые найдут отклик в массовом сознании. Иначе можно «наступить на грабли», повторив печальный опыт антиалкогольной компании Горбачева – верной по целям, но глубоко ошибочной по использованным методам.

Поэтому по заказу правительства в 2007 г. работники Института социологии РАН провели массовое социологическое исследование, которое было направлено на изучение мнений населения по отношению к разным аспектам проблемы коррупции¹. Читатели данной статьи имеют возможность ознакомиться с теми интересными, в некоторых отношениях парадоксальными результатами, которые были получены в ходе этого опроса².

1. Коррупция замечаемая и незамечаемая

В самых общих чертах, коррупция – это использование служебного положения в личных целях. Чаще всего под коррупцией подразумевают получение взяток, незаконных денежных доходов, государственными чиновниками-бюрократами, которые вымогают их у граждан ради личного обогащения. Но злоупотреблять служебным положением может и вузовский преподаватель, за «подарок» принимающий зачет у бестолкового студента, и губернатор области, заставляющий бизнесменов вносить «добровольные пожертвования» в фонд финансирования своих перевыборов.

Насколько же россияне осознают множественность видов коррупции?

Для анализа понимания сущности коррупции российскими гражданами во время опроса респондентам предложили оценить 17 ситуаций – в какой степени их можно считать проявлениями коррупции. Следует отметить, что с научной точки зрения они *все* являются проявлениями злоупотребления властью. Смысл этого вопроса заключался именно в том, чтобы выяснить, в какой степени строго научная трактовка коррупции совпадает с мнениями «простых людей». В диаграмме на рис. 1 показаны доли тех, кто отмечал в анкете, что такая-то ситуация точно является коррупцией.

В этой диаграмме можно отметить интересную закономерность: в верхней части ее доминируют ситуации «верхушечной» коррупции (коррупции высших должностных

¹ Исследование выполнено в мае-июне 2007 г. специалистами Центра региональных исследований Института социологии РАН под руководством д.с.н., профессора В.В. Маркина с участием с.н.с. Академии управления МВД России к.э.н. Ю.В. Латова как консультанта проекта. В ходе исследования по репрезентативной общероссийской выборке было опрошено 1.750 респондентов в возрасте от 18 лет и старше из 17 основных регионов Российской Федерации, а также Москвы и Санкт-Петербурга.

² Некоторые результаты этого опроса были освещены в статье [3].

лиц), в то время как в нижней части – ситуации «низовой» коррупции. Россияне замечают и осуждают злоупотребления властью высокопоставленными чиновниками и политиками, но весьма снисходительны к злоупотреблениям должностных лиц среднего и низшего звена. «Низовая коррупция» является своего рода коррупцией-невидимкой – ее никто особо не замечает.

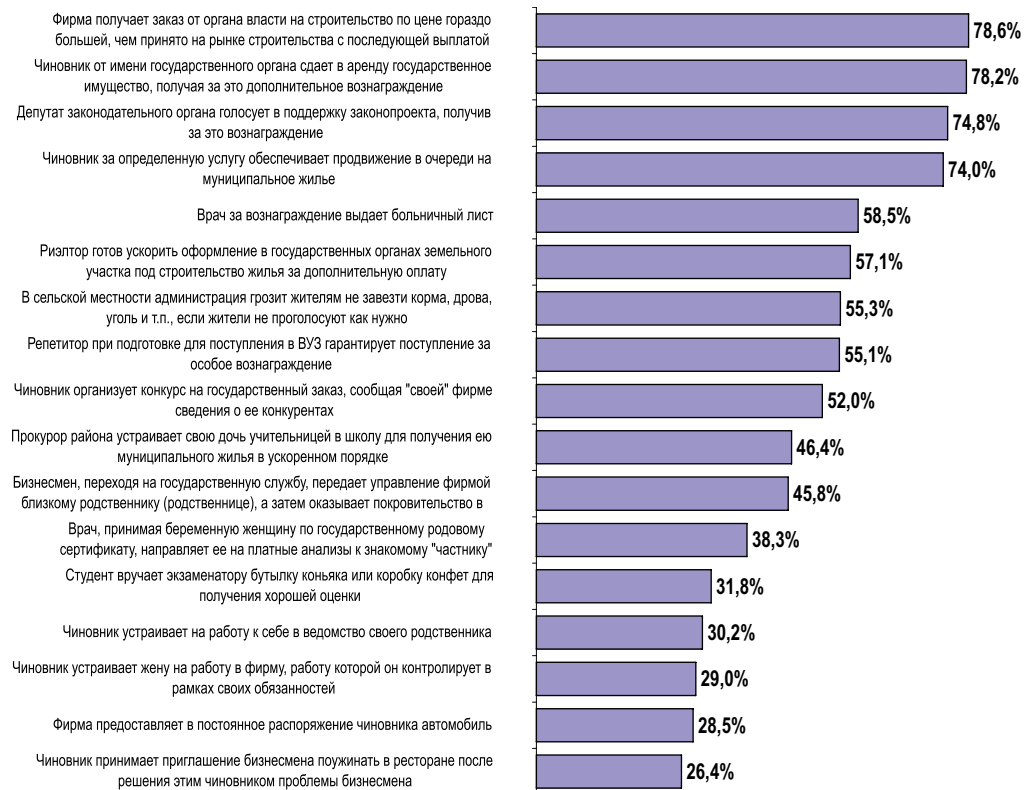


Рис. 1. Иерархия коррупционных ситуаций по степени восприятия коррупции (процент отметивших позицию «Это точно случай коррупции»)

Данная закономерность затрудняет антикоррупционную политику, поскольку для контроля «снизу» наиболее доступны как раз действия чиновников низкого ранга. К сожалению, именно их злоупотребления большинство россиян склонны либо вообще не считать коррупцией, либо, по крайней мере, сомневаться в коррупционной сущности таких действий.

Следовательно, есть существенное отличие доминирующих в России представлений о коррупции от строго научной трактовки этого явления. Россияне склонны понимать под коррупцией злоупотребления «верхов», почти недоступные наблюдению и контролю «снизу». Этот ментальный стереотип станет сильным препятствием для серьезной борьбы с коррупцией, которая возможна только с опорой на гражданское общество.

2. Без взятки жить нельзя на свете, нет?

Влияние коррупции на развитие нации, как принято считать в современном научном сообществе, является деструктивным, негативно влияющим и на экономические, и на социально-политические процессы.

Во время дискуссий о коррупции выдвигалось, впрочем, мнение, что коррупция имеет не только негативные, но и позитивные последствия. Так, в первые годы после распада СССР бытовало мнение, что если позволять чиновникам брать взятки, то они работают более интенсивно, а коррупция помогает предпринимателям обходить бюрократические рогадки.

Концепция благотворности коррупции не учитывает, однако, очень высокую степень отсутствия контроля, которую политики и чиновники-бюрократы приобретают в коррумпированных обществах. Они могут по своему усмотрению создавать и интерпретировать инструкции. В таком случае, вместо стимула для более эффективной деятельности, коррупция становится, наоборот, стимулом для создания чрезмерного числа инструкций. Иначе говоря, взяточполучатели преднамеренно создают все новые и новые барьеры, чтобы затем за дополнительную плату «помогать» их преодолевать [4, 31].

Аргумент, будто коррупция является стимулом для развития экономики, особенно опасен тем, что разрушает правопорядок. Многие отечественные криминологи утверждают, что когда в начале 1990-х гг. в постсоветской России «из лучших побуждений» наказания за служебные злоупотребления оказались фактически временно отмененными, то именно это стимулировало рост бюрократического вымогательства, усугубившего экономический кризис.

В какой степени убеждение ученых, что коррупция является явлением, оказывающим на общество в целом негативное воздействие, разделяется рядовыми гражданами России?

Чтобы выяснить это, во время общероссийского социологического опроса респондентам задавали закрытый вопрос «Представьте себе, что все чиновники в России разом перестали брать взятки. Как это может, на Ваш взгляд, повлиять на решение проблем простых людей?».

Результаты оказались довольно парадоксальными. Только 40,3% респондентов выбрали ответ «Людам станет проще решать свои проблемы». 15,1% дали противоположную оценку, полагая, что «людям станет сложнее решать свои проблемы». 33,0% респондентов посчитали, что «это существенно не повлияет на то, как решаются проблемы простых людей», остальные затруднились ответить.

Таким образом, в негативном эффекте коррупции убеждены в современной России лишь 2/5 граждан. Треть россиян считают коррупцию явлением с нулевым эффектом, а каждый седьмой полагает, что коррупция в целом приносит пользу. Эти данные свидетельствуют, что мнение о преимущественно негативном влиянии коррупции хотя и проникло «в массы», но неглубоко. Сторонники этой, наиболее научно обоснованной позиции составляют самую крупную группу, но не абсолютное большинство.

Отсюда вытекает вывод, что от россиян можно ожидать одобрения усиления борьбы с коррупцией. Но одобрения не абсолютного! Почти половина россиян (те, кто не ждет от такой борьбы облегчения в решении своих проблем) могут оказать сильное противодействие антикоррупционным программам властей.

3. Отклонение стало нормой

По мнению многих обществоведов, коррупция среди государственных чиновников в современной России распространена настолько широко, что является уже не девиантным отклонением, а скорее частью социальной нормы. В какой же степени научные выводы об институционализированном характере коррупции разделяются рядовыми российскими гражданами?

Для выяснения этого при проведении всероссийского опроса респондентам предлагали ответить на следующий вопрос: «Бытует мнение, что должностные лица в высших органах власти нечестны, корыстны, приходят во власть только для своего обогащения. С каким высказыванием на эту тему Вы согласны в максимальной степени?»

На этот вопрос анкеты лишь 3,4% респондентов выбрали ответ «Большинство должностных лиц в высших органах власти работает честно, только за зарплату». Гораздо больше, 29,9% респондентов ответили, что «Некоторые должностные лица в высших органах власти используют свое положение для личного обогащения». Но абсолютное большинство, 60,1%, выбрали ответ «Подавляющее большинство долж-

ностных лиц в высших органах власти использует свое положение в личных, корыстных целях».

Важно отметить, что доля тех, кто наиболее критически отзывался о степени коррумпированности должностных лиц, росла по мере повышения образованности респондентов, роста их материальной обеспеченности, а также было выше у жителей мегаполисов, чем у жителей сельских поселений. Это значит, что критичность в оценке коррумпированности должностных лиц наиболее высока у тех граждан, которые более развиты и потому способны более рационально оценивать положение дел в стране.

Таким образом, большинство россиян разделяют мнение профессиональных исследователей коррупции, что коррупционные отношения в России являются систематическими (институционализированными). Можно даже сказать, что, с точки зрения большинства россиян, в России сложилась клептократия (как во многих странах «третьего мира», типа Нигерии или Индонезии), когда получение/вымогательство «подарков» становится неотъемлемым компонентом деятельности должностных лиц³.

Итак, мнение об институционализированном (системном) характере коррупции в современной России разделяют все – и ученые, и рядовые россияне. На почве этого единства мнений возможен диалог между любыми социальными группами и слоями населения.

4. С кого начинается мафия?

При организации борьбы с «коррупционной мафией» ключевым является вопрос, какой социальный субъект мог бы возглавить эту борьбу. На уровне массового сознания и СМИ эта проблема обычно осмысливается в терминах «Кто проявит политическую волю...?». Специалисты по проблемам коррупции хорошо понимают, что самый харизматичный политический лидер будет бессилён, если он не найдет те организационные структуры, на которые он мог бы опереться в борьбе за «чистку от коррупции». Более того, при наличии таких структур можно успешно осуществлять антикоррупционную политику и в отсутствии «сильных лидеров» во главе государства (как это было в Италии 1990-х гг. при проведении компании «Чистые руки»).

При организации опроса ученые попробовали выяснить, как россияне воспринимают степень коррумпированности различных государственных институтов. Это необходимо именно для того, чтобы выяснить, кто же может стать первоочередным субъектом борьбы с коррупцией (наименее коррумпированные структуры власти) и первоочередным объектом этой борьбы (наиболее коррумпированные структуры). Для этого респондентам задавали вопрос «Как бы Вы оценили (на основе личного опыта, опыта родственников, знакомых) следующие органы власти, организации, институты по степени распространенности в них коррупции?».

На рис. 2 и рис. 3 показана иерархия государственных институтов федерального и регионального уровня с точки зрения суждений респондентов об их коррумпированности.

Можно заметить, что институты федерального уровня в целом расцениваются как более коррумпированные. Более чем у четверти федеральных институтов (5 из 18) свыше 45% респондентов отмечали высокий уровень коррумпированности, а среди институтов регионального уровня – только у 1 из 13. Следовательно, в борьбе с коррупцией целесообразно делать ставку в первую очередь именно на региональные власти, которые «ближе к народу» и пользуются большим доверием.

Еще одна любопытная закономерность – это высокие оценки коррумпированности правоохранительных органов. ГИБДД и милиция рассматриваются россиянами как наиболее коррумпированные институты; суды, прокуратура и ФНС также весьма многими считаются коррумпированными⁴. Среди силовых органов лишь спецслужбы выглядят в

³ О клептократии см. [1].

⁴ Во время предыдущего общероссийского опроса, который проводил несколько лет назад Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ), иерархия коррумпированных организаций выглядела во многом схоже: называя три наиболее коррумпированные института, 31% респондентов назвали «власть на местах», 30% – ГАИ, 23% – милицию, 20% – «федеральная власть, правительство», 16% – «крупный бизнес», 14% – судебную систему [2, с. 287]. Главное отличие новых данных опроса 2007 г. заключается в том, что теперь местные (региональные) власти считаются менее коррумпированными, чем федеральные.

глазах респондентов относительно слабо коррумпированными (их рейтинг примерно равен рейтингу СМИ).

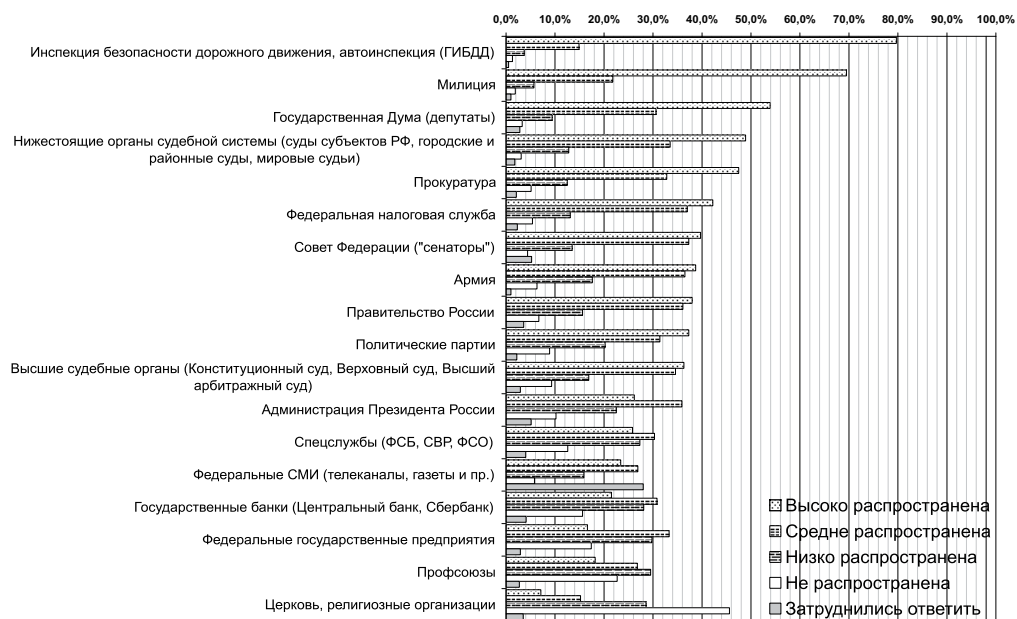


Рис. 2. Оценки респондентами степени коррумпированности различных государственных институтов (федеральный уровень)

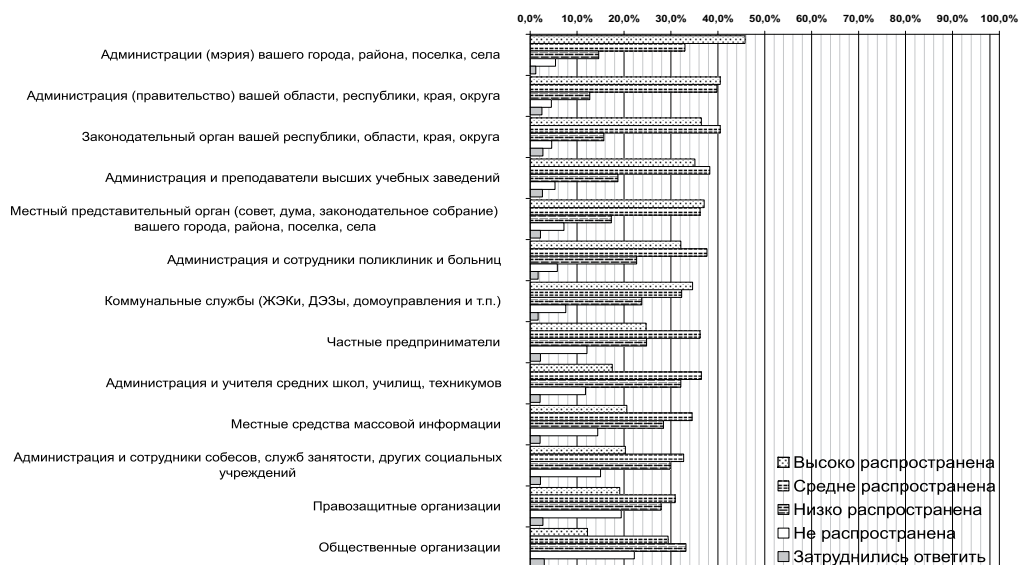


Рис. 3. Оценки россиянами степени коррумпированности различных государственных институтов (региональный уровень)

Налицо любопытный парадокс: правоохранительные органы, которые по идее призваны возглавлять борьбу с коррупционной преступностью, сами рассматриваются россиянами как один из главных очагов коррупции.

Аналогичным образом можно оценить и роль Государственной Думы. Все опрошенные считают ее одним из наиболее коррумпированных институтов власти. Следовательно, российский парламент должен рассматриваться как приоритетный не столько субъект, сколько объект борьбы с коррупцией.

В ходе опроса удалось выявить и те институты, которые рассматриваются россиянами как относительно свободные от коррупции. Это:

- спецслужбы,
- местные СМИ,
- правозащитные и общественные организации.

В последние годы эти три института чаще рассматривали друг друга как оппонентов, чем как союзников. Наличие общего врага в лице «коррупционной мафии» дает им возможность наладить сотрудничество друг с другом.

5. Кто кого «скупает»?

При планировании борьбы с коррупцией очень важно выяснить, кто обычно выступает инициатором коррупционных сделок, – «простые люди», предприниматели или чиновники. Ответ на этот вопрос важен для определения той социальной группы, которая станет главным объектом антикоррупционной политики.

В ходе всероссийского опроса респондентам было предложено выбрать одну из трех характеристик коррупции, которая кажется им наиболее подходящей для современной ситуации. Тем самым предполагалось оценить сравнительную распространенность трех видов коррупции:

- двух разновидностей деловой коррупции
 - а) «скупки государства», когда предприниматель «покупает» услуги чиновника,
 - б) «скупка бизнеса», когда чиновник/политик требует от предпринимателя услуг в обмен на дозволение заниматься бизнесом⁵, а также
- бытовую коррупцию («подношения» учителям, врачам, мелким чиновникам со стороны «простых людей»).

Как следует из данных опроса (табл. 1), в сознании россиян сложилась четкая иерархия типичности этих трех видов коррупции. Самой типичной считают «скупку бизнеса», когда чиновник вымогает взятку у предпринимателей и граждан. Заметно менее типичной считают «скупку государства», и еще менее – бытовую коррупцию.

Эти данные не означают, будто бытовой коррупции в России очень мало. Как раз бытовая коррупция, с помощью которой «простой человек решает свои проблемы», распространена наиболее широко. Однако такая коррупция не воспринимается как сколько-нибудь опасное явление, как коррупция в собственном смысле слова. Опасным явлением считают именно коррупцию в органах государственной власти, инициаторами которой выступают либо государственные чиновники, либо предприниматели.

Таблица 1

Оценки россиянами типичности разных видов коррупции

	Согласен полностью	Частично согласен	Не согласен	Затруднились ответить
Коррупция – это способ, с помощью которого государственные чиновники стремятся установить контроль над предпринимателями и гражданами с целью обогащения	62,9%	25,4%	3,1%	8,6%
Коррупция – это способ, с помощью которого предприниматели стремятся установить контроль над государственными органами в корпоративных интересах	36,2%	35,0%	13,7%	15,1%
Коррупция – это способ, с помощью которого простой человек решает свои проблемы	20,8%	33,8%	34,3%	11,1%

⁵ По поводу различий между «скупкой государства» (state capture) и «скупкой бизнеса» (business capture) см., например, [5].

Поскольку рядовые россияне главными субъектами коррупции считают госчиновников, постольку наибольшее одобрение у граждан вызовет приоритетность борьбы не с подкупающими предпринимателями, а с вымогателями-чиновниками.

6. Ранг коррупции в российском море бед

Для эффективной организации борьбы с коррупцией важно выяснить, какой «вес» имеет эта проблема в глазах россиян. Ведь ни одна страна мира не может в силу ограниченности ресурсов одновременно решать все имеющиеся у нее проблемы. Эффективной может быть только такая политика, которая концентрирует ресурсы на наиболее важных направлениях деятельности. Можно ли в современной России считать борьбу с коррупцией высокоприоритетным направлением деятельности государства и общественных организаций?

Для ответа на этот вопрос во время всероссийского опроса респондентам предлагали список из 18-ти проблем современной России, по поводу каждой из которых они высказывали свое мнение, насколько сильную тревогу вызывают те или иные проблемы.

Если расположить все 18 вариантов в порядке убывания значимости «проблем жизни», то получается следующая иерархия (рис. 4).

Как видно из диаграммы, россияне считают коррупцию относительно тревожной проблемой. Она находится на 10-м месте по значимости. Обратим внимание и на то, что проблемы, занимающие в рейтинге 9–11 места, оцениваются участниками опроса очень близко. Следовательно, можно утверждать, что коррупция россиянам кажется настолько же тревожной проблемой, как и проблемы терроризма и депопуляции населения.

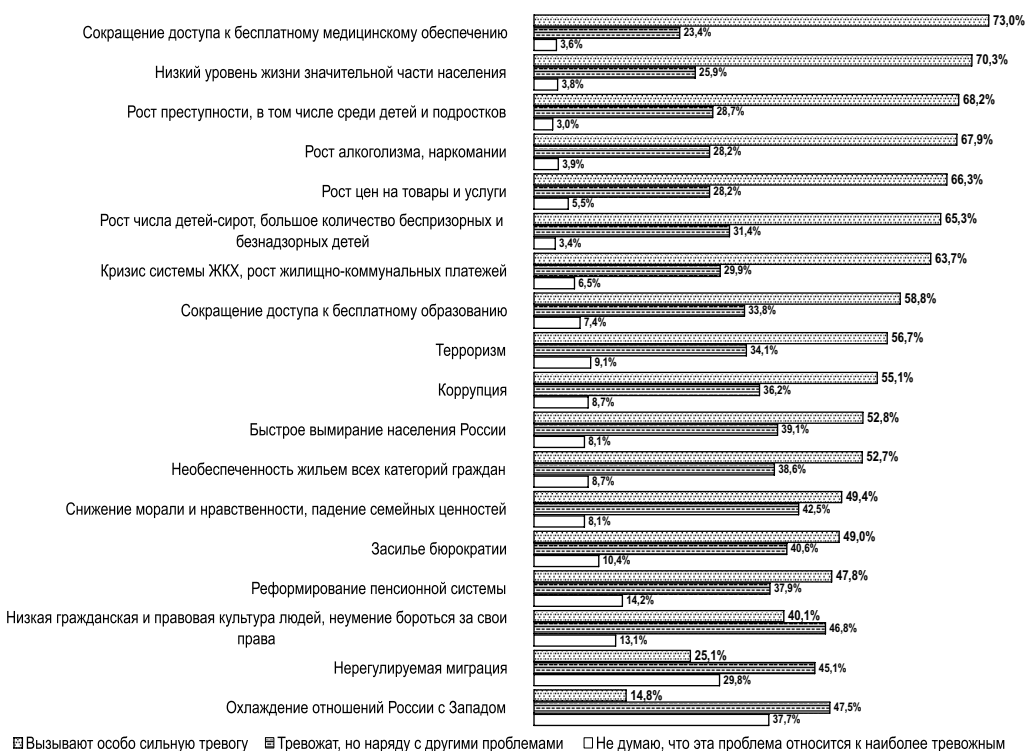


Рис. 4. Иерархия проблем современной жизни, вызывающих наибольшую тревогу у респондентов

Однако рейтинг проблемы коррупции все же кажется сильно заниженным. Как видно из диаграммы, наиболее важными проблемами россияне считают демонтаж системы

бесплатного здравоохранения, рост преступности, бедность, наркоманию/алкоголизм и детскую беспризорность. Эта иерархия вряд ли может быть признана научно обоснованной. Переход от бесплатного здравоохранения к платному, есть неизбежный компонент создания рыночной хозяйственной системы. Бедность имеет объективную тенденцию снижаться. Масштабы негативных последствий наркомании/алкоголизма и детской беспризорности до сих пор не имеют объективной оценки и, вероятно, несколько преувеличиваются в СМИ. Самое главное, как считают многие обществоведы, именно бюрократизм и коррупция являются главной причиной того, что экономические и социальные программы дают низкий эффект.

Можно сказать, что у россиян вызывают сильную тревогу, прежде всего, последствия коррупции, а опасность самой коррупции как главной первопричины «моря бед» остается недооцененной.

Интересно отметить довольно сильное отличие оценок значимости проблем коррупции и бюрократизма. В принципе бюрократизм (бесконтрольность профессиональных чиновников) является основой, главной причиной развития коррупции. Объективно он должен был бы иметь индекс значимости такой же, как и коррупция, или даже выше. На самом же деле бюрократизм оценивается россиянами, в сравнении с коррупцией, как менее опасное явление.

Для проверки вывода о недооценке россиянами проблемы коррупции рассмотрим ответы респондентов на закрытый вопрос «Как Вы в принципе относитесь к тому, что в нашей стране для решения своих проблем гражданам приходится нередко давать взятки?» каждый десятый опрошенный (11,1%) выбрал ответ «Это необходимая часть нашей жизни, без этого ничего не сделать», почти треть опрошенных (28,5%) – ответ «Этого можно избежать, но со взятками легче достичь нужного результата». Следует констатировать, что 2/5 россиян относятся к коррупции как к привычному «фону жизни». Вместе с тем больше половины (56,4%) указали: «С этим нужно бороться, поскольку коррупция разлагает нас и нашу власть». Доля респондентов, кто проявил критическое отношение к коррупции, достаточно точно совпадает с долей тех, у кого коррупция вызывает сильную тревогу (55,1%).

Итак, одним из существенных факторов развития коррупции в современной России является недооценка большинством россиян степени значимости этого явления. Они склонны оценивать коррупцию как нечто менее опасное и тревожащее в сравнении с явлениями, которые в основном являются следствиями коррупции. Вероятно, недооценка проблемы коррупции является следствием того, что, как ранее указывалось, лишь меньшинство россиян (40%) убеждено, что если чиновники перестанут брать взятки, то «людям станет проще решать свои проблемы».

7. Три источника коррупции

При борьбе с коррупцией необходимо наносить удары не только по самому этому явлению, но и по тем факторам, которые стимулируют его развитие. Следовательно, необходимо выяснить, как россияне понимают причины коррупции.

Среди причин коррупции можно выделить три группы факторов – экономические, институционально-политические и социально-культурные.

Экономические причины коррупции – это низкие заработные платы государственных служащих, а также их высокие полномочия влиять на деятельность фирм и граждан.

Политическими причинами коррупции считаются различные проявления неэффективности государственного аппарата, отчуждения государства от общества. Среди этих проявлений называют высокий уровень закрытости в работе государственных ведомств, громоздкую систему отчетности, отсутствие прозрачности в системе законотворчества, слабую кадровую политику государства, допускающую распространение синекур и возможности продвижения по службе вне зависимости от действительных результатов работы служащих. Все эти явления часто объединяют, говоря о бесконтрольности государс-

твенного аппарата. В условиях бесконтрольности бюрократии коррупцию стимулируют как «всесилие» государства, так и «слабость» государства.

Социальными причинами коррупции являются деморализация общества, недостаточная информированность и организованность граждан, общественная пассивность в отношении своеволия «власть имущих».

В тех странах, где действуют все три группы факторов (это, прежде всего, развивающиеся и постсоциалистические страны), коррупция наиболее высока. Напротив, в странах западноевропейской цивилизации эти факторы выражены гораздо слабее, поэтому и коррупция там более умеренная.

Рассмотрим, какие суждения о причинах коррупции доминируют в общественном сознании россиян.

Во время опроса респондентам задавали несколько вопросов о причинах и условиях высокого развития коррупции в современной России.

Прежде всего, им предлагали прямо ответить на вопрос: «Какое утверждение кажется Вам наиболее верным? (Не более трех ответов.) Основные причины коррупции в России – это ...». Полученные ответы были следующими:

70,1% – «Жадность и аморальность российских чиновников и бизнесменов»;

63,1% – респондентов выбрали ответ «Неэффективность государства, несовершенство законов»;

37,2% – «Низкий уровень правовой культуры и законопослушания подавляющего большинства населения»;

33,9% – «Широкое распространение клановости и семейственности в среде российских чиновников»;

13,7% – «Правовая неграмотность самих чиновников».

Эти данные можно сравнить с результатами более ранних общероссийских опросов, проведенных Всероссийским центром изучения общественного мнения (табл. 2). Хотя методология опросов 2004 и 2006 гг. несколько отличалась (респондентам предлагали выбирать только один ответ, а набор вариантов ответов был короче), однако иерархия ответов очень похожа. Это доказывает устойчивость полученных результатов.

Таблица 2

Результаты общероссийских опросов о причинах коррупции

Варианты ответов на вопрос о причинах коррупции	Доля респондентов, выбравших различные варианты ответов		
	2004 г.	2006 г.	2007 г.
«Жадность и аморальность российских чиновников и бизнесменов»	37%	43%	70%
«Неэффективность государства, несовершенство законов»	40%	35%	63%
«Низкий уровень правовой культуры и законопослушания подавляющего большинства населения»	19%	18%	37%
«Широкое распространение клановости и семейственности в среде российских чиновников»	Такой ответ не предлагался	Такой ответ не предлагался	34%
«Правовая неграмотность самих чиновников»	Такой ответ не предлагался	Такой ответ не предлагался	14%

Данные опросов 2004 и 2006 гг. приведены по [2, с. 285].

Для интерпретации полученных результатов ответы респондентов надо сгруппировать по следующим основаниям причин коррупции:

- низкий уровень самого государства как института (второй вариант ответа);
- низкая культура граждан (третий вариант);
- низкая культура чиновников (первый, четвертый и пятый варианты).

В результате получается следующее распределение:

- коррупция есть результат низкой культуры чиновников – примерно 118% ответов (т.е. ответы данного типа были выбраны практически всеми респондентами, некоторыми – неоднократно);
- коррупция есть результат несовершенства государства как института – 63% ответов;
- коррупция есть результат низкой культуры граждан – 37% ответов.

Мнения россиян по этому вопросу не вполне совпадают с мнением ученых, которые на первое место среди причин коррупции обычно ставят институциональное несовершенство государства, а лишь во вторую очередь говорят о личных чертах чиновников (жадность, аморальность, правовая неграмотность и др.) и рядовых граждан (низкая правовая культура и др.). Видимо, это связано с тем, что обыденное сознание склонно персонифицировать, субъективизировать причины социально-экономических явлений, придавая меньшее значение объективным факторам.

Для выяснения мнений о причинах коррупции при проведении всероссийского опроса респондентам кроме «прямого» вопроса задавался также вопрос в завуалированной форме – им было предложено оценить степень влияния на коррупцию перечисленных в анкете 21-го фактора, отмечая степень их влияния на коррупцию как высокую, среднюю или низкую. Результаты опроса респондентов представлены на рис. 5.



Рис. 5. Распределение значимости условий, порождающих коррупцию в России, по мнению респондентов

Новая серия ответов подтверждает предыдущую: «аморальность политиков и госслужащих» оказалась почти на вершине рейтинга, а «низкий образовательный и культурный уровень населения» – на одном из последних мест.

Среди перечисленных факторов можно выделить три группы:

- экономические факторы – к ней относятся 1-й, 2-й, 11-й, 13-й, 19-й, 20-й и 21-й факторы;
- политические – 4–10-й, 12-й, 15-й и 16-й факторы;
- социальные – 3-й, 14-й, 17-й и 18-й факторы.

Судя по данным опроса, респонденты не отдают сильно выраженного предпочтения ни одной из групп, все три группы факторов рассматриваются ими как примерно равнозначные.

Выводы о приоритетах в осознании россиянами проблем коррупции имеют важное практическое значение. На их основе необходимо конструировать программу освещения антикоррупционной стратегии в СМИ. Даже если реальные приоритеты борьбы с коррупцией должны, согласно научным рекомендациям, выбираться несколько иначе (например, основное значение придается экономическим, а не политическим факторам), при пропаганде программы антикоррупционной деятельности целесообразно на начальных этапах публично формулировать приоритеты таким образом, чтобы они в наибольшей степени совпадали с ожиданиями рядовых граждан и вызывали их одобрение. Конечно, затем будет необходимо проводить в СМИ разъяснительную работу, чтобы массовое сознание максимально приблизилось к научным выводам.

8. Как бороться со «спрутом»?

При планировании антикоррупционной политики на ближайшие годы необходимо выбирать такие меры, которые, с одной стороны, будут давать высокий практический эффект (тормозить рост коррупции и снижать ее), а с другой стороны, давать высокий пропагандистский эффект (повышать популярность применяющих ее органов власти). Эти две цели хотя и близки (особенно, в долгосрочном периоде), но отнюдь не совпадают. Общественное сознание отражает социальную действительность не вполне адекватно, и высокий пропагандистский эффект могут иметь меры с низким практическим эффектом.

Антикоррупционная политика должна искусно сочетать оба этих подхода – как меры с высоким практическим эффектом, так и популистские мероприятия, рассчитанные прежде всего на повышение рейтинга политической власти. После недавнего обновления государственной администрации выбор антикоррупционных мер с высоким пропагандистским эффектом приобретает высокую актуальность: новые люди в правительстве должны активно заботиться о наращивании своего авторитета среди граждан.

Во время анкетирования респондентам задавали вопрос «Какие меры по борьбе с коррупцией Вам представляются наиболее эффективными?», на который предлагалось дать не более трех ответов из числа предложенных.

Результаты были таковы:

- 61,6% респондентов выбрали ответ «Усиление борьбы с коррупцией в самих правоохранительных органах»;
- 42,7% – «Конфискация имущества не только самих коррупционеров, но и членов их семей»;
- 42,6% – «Ужесточение уголовных наказаний, вплоть до введения смертной казни за коррупцию и другие экономические преступления»;
- 34,7% – «Совершенствование законодательной базы»;
- 25,8% – «Сокращение государственного аппарата»;
- 21,7% – «Усиление контроля за деятельностью чиновничества со стороны общества и демократических институтов (СМИ, общественные организации, политические партии)»;

10,1% – «Наделение правоохранительных органов дополнительными полномочиями и средствами»;

8,7% – «Поощрение, в том числе материально, добровольных информаторов о фактах коррупции»;

7,3% – «Легализация наименее социально опасных видов коррупции («чаевые», подарки врачам и учителям и др.)».

Для интерпретации полученных результатов сгруппируем перечисленные антикоррупционные меры в два блока:

– силовые меры, основанные на применении традиционных для России административных подходов, – ужесточении наказаний и выделении дополнительных ресурсов (в перечне вариантов ответов это 2-й, 3-й и 7-й варианты ответов – их суммарный рейтинг примерно 95%);

– социально-экономические меры, основанные на применении ранее не типичных в нашей стране мер не-бюрократического, демократического контроля (1-й, 4-6-й и 8-9-й варианты ответов – их суммарный рейтинг примерно 160%).

Можно констатировать, что россияне больше надеются на применение социально-экономических мер, чем чисто силовых. Это совпадает с мнением ученых, убежденных, что силовые меры сами по себе хотя и тормозят развитие коррупции (как это было, например, в сталинские времена), но дают относительно слабый и, самое главное, неустойчивый эффект.

В то же время львиная доля надежд на благотворность социально-экономических мер связана с ожиданиями усиления борьбы с коррупцией в ОВД. Эти ожидания рационально оправданы: ранее уже отмечалось, что именно правоохранительные органы считаются и являются в России одним из наиболее коррумпированных институтов. Видимо, программу антикоррупционных действий целесообразно начинать именно с «чистки» ОВД – это даст как практический, так и пропагандистский эффект.

Следует обратить внимание на то, что силовые меры хотя и уступают в целом по популярности социально-экономическим мерам, но все же имеют высокий рейтинг. Это создает довольно опасную коллизию: с одной стороны, ужесточение репрессий против коррупционеров (вплоть до смертной казни) может дать сильный популистский эффект, но, с другой стороны, опасно по политическим соображениям. Здесь необходимо очень точно дозировать применение политически допустимых мер (в частности, усиление конфискационных мероприятий) с пропагандой в СМИ концепции низкой эффективности применения высоких наказаний.

Вызывает сожаление низкий рейтинг в общественном сознании россиян тех мероприятий, на основе которых за рубежом удавалось добиться высоких результатов, – усиления демократического контроля и поощрения добровольных информаторов. Недооценка этих мер является следствием традиций отчуждения в России государства от общества, когда подданные лишь надеялись на «строгую, но справедливую» государственную власть, не стремясь к инициативной деятельности. Чтобы изменить стереотипы массового сознания, необходима длительная пропагандистская работа, подчеркивающая ограниченность возможностей государственных служащих без постоянной поддержки граждан. На первых порах, пока в сознании россиян не изменилось отношение к этим мерам, на них вряд ли можно возлагать высокие ожидания.

Если сравнить данные опроса 2007 г. с данными опросов ВЦИОМ 2006 г. (табл. 3), то можно сделать еще некоторые не очень радостные выводы. По большинству позиций различия не велики, однако сильно сократилась доля ответов об усилении демократического контроля и поощрении добровольных информаторов, а также сильно выросла доля сторонников ужесточения наказаний (вплоть до смертной казни). Не переживает ли российское общество очередной приступ надежд на «грозного царя»?

Те меры, которые ученые считают эффективными, а россияне не считают, применять все же можно и нужно, пусть даже в качестве второстепенных, если они хотя и не вызывают заметного одобрения, но не вызывают и сильного осуждения. Обратим с этой точки зрения внимание на возможность расширения использования платных информаторов.

Таблица 3

Результаты общероссийских опросов о мерах по борьбе с коррупцией

Варианты ответов на вопрос об эффективных мерах борьбы с коррупцией	Доля респондентов, выбравших различные варианты ответов		
	Май 2006 г.	Ноябрь 2006 г.	Июнь 2007 г.
«Усиление борьбы с коррупцией в самих правоохранительных органах»	Такой ответ не предлагался	Такой ответ не предлагался	62%
«Конфискация имущества не только самих коррупционеров, но и членов их семей»	39%	36%	43%
«Ужесточение уголовных наказаний, вплоть до введения смертной казни за коррупцию и другие экономические преступления»	28%	16%	43%
«Совершенствование законодательной базы»	30%	38%	35%
«Сокращение государственного аппарата»	38%	26%	26%
«Усиление контроля за деятельностью чиновничества со стороны общества и демократических институтов»	35%	38%	22%
«Наделение правоохранительных органов дополнительными полномочиями и средствами»	19%	12%	10%
«Поощрение, в том числе материально, добровольных информаторов о фактах коррупции»	17%	15%	8%
«Легализация наименее социально опасных видов коррупции»	8%	11%	7%

Данные опросов 2006 г. приведены по [2, 286].

На прямой вопрос анкеты «Считаете ли Вы, что для борьбы с коррупцией следует поощрять лиц, добровольно информирующих компетентные органы о фактах коррупции?» респонденты давали следующие ответы:

- Да, следует – 32,5%;
- Нет, поощрение таких информаторов приносит обществу больше вреда, чем пользы – 34,8%;
- Затруднились ответить – 32,7%.

Можно констатировать, что по данному вопросу в современной России сложилось колеблющееся равновесие: одобряющие, осуждающие и колеблющиеся составляют почти равные доли населения. Решительность ОВД в стимулировании этого направления борьбы с коррупцией и публичное распространение информации об общественной полезности «доносов» (как это принято в США) могут переломить ситуацию и дать перевес тем, кто склонен одобрять применение платных информаторов.

9. Выводы о том, как можно вывести коррупцию

В заключение сформулируем основные выводы, которые вытекают из материалов проведенного общероссийского социологического опроса.

1. Россияне осуждают, прежде всего, коррупцию среди высших должностных лиц (злоупотребления высокопоставленных политиков и бюрократов), будучи относительно терпимыми к «низовой», повседневной коррупции. Это объективно является фактором, стимулирующим высокий уровень развития коррупции, поскольку «низовая» коррупция есть питательная почва для развития и «верхушечной» коррупции. Данный стереотип общественного сознания позволяет, с одобрения граждан,

- инициировать обвинения в коррупции против самых высокопоставленных лиц, но препятствует вовлечению граждан в борьбу с коррупцией как явлением.
2. Абсолютное большинство россиян разделяют мнение профессиональных исследователей коррупции, что коррупционные отношения в России являются систематическими (институционализированными).
 3. В то же время массовое сознание россиян недооценивает негативные последствия коррупции: в преимущественно негативном ее эффекте убеждены лишь 2/5 граждан, треть россиян считают коррупцию явлением с нулевым эффектом, а 15% полагают, что коррупция в целом приносит пользу. Для антикоррупционной мобилизации надо усилить негативное отношение россиян к коррупции, нужна активная пропагандистская работа со СМИ, направленная на формирование в массовом сознании чисто отрицательных оценок последствий коррупции.
 4. Россияне склонны оценивать государственные институты федерального уровня в целом как более коррумпированные в сравнении с региональными. Одними из наиболее коррумпированных считают правоохранные органы (особенно, ГИБДД и милицию) и Государственную Думу. Отмечаемая гражданами высочайшая коррумпированность ОВД и парламента является сильным тормозом к развертыванию антикоррупционной борьбы, поскольку коррупционеры в принципе не могут эффективно вести борьбу с коррупцией. Поэтому при выработке программы антикоррупционной политики необходимо начинать антикоррупционные мероприятия именно с реорганизации ОВД и, возможно, Государственной Думы – эти меры не только объективно необходимы, но и дадут сильный пропагандистский эффект.
 5. К числу наименее коррумпированных институтов россияне относят спецслужбы, местные СМИ; а также правозащитные и общественные организации. Наличие общего противника в лице участников коррупционных отношений дает этим институтам возможность найти общий язык.
 6. Наиболее коррумпированными россияне считают такие отрасли экономики, как здравоохранение образование и жилищное строительство. Это объясняется, видимо, высоким уровнем административного контроля в этих сферах. Поскольку эти три экономические сферы объявлены национальными проектами, необходимо в эти проекты включить специальные блоки, направленные на противодействие коррупции. Меры, ранее применявшиеся в отраслях национальных проектов, пока не воспринимаются гражданами России как эффективно антикоррупционные.
 7. Судя по данным опроса, «средние» россияне главными субъектами коррупции (и, соответственно, главными объектами борьбы с коррупцией) считают госчиновников. Именно они (а не предприниматели, часто являющиеся лишь жертвами коррупционного вымогательства) должны стать главной мишенью в борьбе с коррупцией.
 8. В настоящее время коррупция рассматривается большинством россиян как одна из важнейших проблем, но далеко не самая важная. Антикоррупционная мобилизация требует разъяснительной работы среди широких масс населения, чтобы повысить рейтинг коррупции в числе наиболее актуальных проблем развития России.
 9. Оценивая сравнительную важность различных факторов коррупции, россияне склонны делать слишком сильный акцент на морально-этические и на политические аспекты, недооценивая значение институциональных факторов. Это искажение приоритетов объективно способствует сохранению высокой коррупции, поскольку препятствует применению эффективных институциональных мер, направленных против явления, а не против конкретных людей. При выработке программ противодействия коррупции необходимо учитывать это несовпадение массовых стереотипов и научных выводов, разумно сочетая действительно эффективные меры с пропагандистскими.
 10. При выборе мер борьбы с коррупцией россияне склонны разумно отдавать предпочтение мерам скорее социально-экономическим, чем силовым. Объективно это может стать основой выбора эффективной антикоррупционной политики. По поводу возможного стимулирования «доносов» граждан на коррупционеров в современной России сложилось колеблющееся равновесие: одобряющие, осуждающие и

колеблющиеся составляют почти равные доли населения. Решительность в стимулировании этого направления борьбы с коррупцией и публичное распространение информации об общественной полезности «доносов» могут переломить ситуацию и дать перевес тем, кто склонен одобрять применение платных информаторов.

В заключение следует отметить, что, как свидетельствует мировой опыт борьбы с коррупцией, изменения степени коррумпированности отдельных стран происходят довольно медленно. За 1995–2007 гг., в течение которых «Transparency international» рассчитывает свои знаменитые индексы восприятия коррупции (Corruption Perception Index), лишь очень немногие страны (такие как Испания, Италия, Венгрия, Китай) смогли заметно, более чем на 1 пункт, улучшить свое положение в этой «табели о рангах» (табл. 4).

Таблица 4

Индексы восприятия коррупции (CPI) для некоторых стран мира

СТРАНЫ МИРА	Индексы восприятия коррупции						
	1995 г.	1999 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Развитые страны							
Дания	9,3	10,0	9,5	9,5	9,5	9,5	9,4
Швеция	8,9	9,4	9,3	9,2	9,2	9,2	9,3
Канада	8,9	9,2	8,7	8,5	8,4	8,5	8,7
Великобритания	8,6	8,6	8,7	8,6	8,6	8,6	8,4
Германия	8,1	8,0	7,7	8,2	8,2	8,0	7,8
США	7,8	7,5	7,5	7,5	7,6	7,3	7,2
Япония	6,7	6,0	7,0	6,9	7,3	7,6	7,5
Франция	7,0	6,6	6,9	7,1	7,5	7,4	7,3
Испания	4,4	6,6	6,9	7,1	7,0	6,8	6,7
Италия	3,0	4,7	5,3	4,8	5,0	4,9	5,2
Развивающиеся страны							
Сингапур	9,3	9,1	9,4	9,3	9,4	9,4	9,3
Гонконг	7,1	7,7	8,0	8,0	8,3	8,3	8,3
Чили	7,9	6,9	7,4	7,4	7,3	7,3	7,0
Ботсвана		6,1	5,7	6,0	5,9	5,6	5,4
Ю. Корея	5,6	3,8	4,3	4,5	5,0	5,1	5,1
Турция	4,1	3,6	3,1	3,2	3,5	3,8	4,1
Бразилия	2,7	4,1	3,9	3,9	3,7	3,3	3,5
Индия	2,8	2,9	2,8	2,8	2,9	3,3	3,5
Индонезия	1,9	1,7	1,9	2,0	2,2	2,4	2,3
Кения		2,0	1,9	2,1	2,1	2,2	2,1
Нигерия		1,6	1,4	1,6	1,9	2,2	2,2
Транзитивные страны							
Эстония		5,7	5,5	6,0	6,4	6,7	6,5
Венгрия	4,1	5,2	4,8	4,8	5,0	5,2	5,3
Куба			4,6	3,7	3,8	3,5	4,2
Беларусь		3,4	4,2	3,3	2,6	2,1	2,1
Чехия		4,6	3,9	4,2	4,3	4,8	5,2
Польша		4,2	3,6	3,5	3,4	3,7	4,2
Китай	2,2	3,4	3,4	3,4	3,2	3,3	3,5
Россия		2,4	2,7	2,8	2,4	2,5	2,3
Украина		2,6	2,3	2,2	2,6	2,8	2,7
Грузия		2,3	1,8	2,0	2,3	2,8	3,4

Составлено по: <http://www.transparency.org/>.

Поэтому первоочередная реально достижимая цель противодействия коррупции в России на ближайшие год–два, – остановить рост коррупции. Снижение уровня коррупции в России до уровня восточноевропейских стран (т.е. повышение нашего индекса СРІ на 2–3 пункта) следует рассматривать как среднесрочную цель, рассчитанная не менее чем на 5–10 лет. Добиться «очистки» российской экономики от коррупции до уровня развитых стран (т.е. повышение СРІ на примерно 5 пунктов) можно только за срок жизни поколения, за период порядка 20–30 лет.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Левелинг Л.В.* Клептократия. Социально-политическое измерение коррупции и негативной экономики. Борьба африканского государства с деструктивными формами организации власти. М.: Изд-во «Гуманитарий» Академии гуманитарных исследований, 2001.
2. Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России. М.: Научный эксперт, 2008. Т. 1.
3. Михаил Горшков: Полностью полагаться на «мнение народа» в борьбе с коррупцией не следует // Российская газета. 2008. 6 июня. (<http://www.rg.ru/2008/06/06/korrupcia.html>).
4. *Роуз-Аккерман С.* Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы. М.: Логос, 2003.
5. *Сатаров Г., Пархоменко С.* Разнообразие стран и разнообразие коррупции (анализ сравнительных исследований). М., 2001 (http://anti-corr.ru/indem/2001razn_corr.doc).