



**ВАНДЫШЕВА
АЛЕНА АЛЕКСАНДРОВНА**

координатор антикоррупционного образования,
Центр антикоррупционных исследований и инициатив
«Трансперенси Интернешнл — Р»¹

КОРРУПЦИЯ — НЕДОВЕРИЕ — КОРРУПЦИЯ. ЗАМКНУТЫЙ КРУГ?²

Три поколения инструментов измерения коррупции

Для начала важно разобраться в том, как мы оцениваем коррупцию, ее уровень, какие инструменты для этого используем. Есть несколько общих подходов к измерению, но так как коррупция — латентное явление, мы не можем взять какой-то один источник и, опираясь только на него, охарактеризовать ситуацию. Идеального подхода к измерению пока никто не изобрел и вряд ли когда-то изобретет.

Исследователи выделяют три поколения инструментов в области измерения коррупции. Разработчики инструментов первого поколения преследовали важную цель — оценить масштаб проблемы и предложить эффективное международное регулирование противодействия коррупции, в первую очередь на уровне ООН. Эти инструменты создавались с опорой на агрегированные данные о ситуации с коррупцией. Примером может служить Индекс восприятия коррупции, который ежегодно составляется международным антикоррупционным движением «Трансперенси Интернешнл».

Измерительные инструменты второго поколения позволяли оценить, насколько удалось воплотить модель и принципы хорошего управления. То есть задавалась общая «планка» в достижении результата и анализировалось соответствие этой планке. Например, Индекс открытости бюджета — есть понятный набор данных, наличие которых позволяет делать выводы об уровне бюджетной открытости.

¹ Российское юридическое лицо, признанное выполняющим функции иностранного агента.

² По мотивам интервью специально для СоциоДиггера. Интервью брала Елена Панфилова.

Оценка проводится по заданным индикаторам. Каждой стране присваивается показатель в зависимости от уровня раскрытия бюджетной информации.

Наконец, инструменты третьего поколения оценивают коррупцию в отдельных сферах, они больше сконцентрированы на процессе, открывают возможности доказательной политики. Появляются краудсорсинговые платформы, такие как I paid bribe (Индия), Urashidu (Кения), с помощью которых распространяется информация о нарушениях, обеспечивается консультационная поддержка заявителей, тиражируются лучшие практики, создаются комфортные условия для коллективных действий.

В нашем арсенале самые разные инструменты. Это социологические опросы, объективность результатов которых во многом зависит от того, насколько соблюдены методологические требования, ведь даже формулировки вопросов могут влиять на результат. Отдельно выделяют опросы пострадавших от нарушений. Например, тех, у кого вымогали взятки, втягивали в коррупционные сделки. Они могут дать информацию, за какие действия, в какой сумме, кто конкретно это делал. Есть экспертные опросы, когда мы полагаемся на оценку специалистов в той или иной области. И, наконец, есть индексы — интегральные измерения, в которых на основании различных параметров: результатов опросов, статистики, экспертной оценки, — мы получаем более-менее объективную картину.

Почему более-менее? Потому что всегда остается какой-то процент допущений. Да, у нас появляется возможность сравнить: вот в этой стране возможность подкупить чиновника воспринимается как нечто фантастическое, как исключение из правил, а вот в этой картинка совершенно другая: здесь люди воспринимают такую возможность как реальную или даже охотно ею пользуются.

Как изменилась коррупция в России за последнее десятилетие

На сегодняшний день большинство существующих индексов не фиксируют качественного изменения уровня коррупции и какие-то внушительные успехи в области противодействия коррупции в России. Однако есть определенные достижения, например в сфере доступа к информации о деятельности органов власти. Но, как и в других сферах, здесь мы видим значительный разрыв между декларируемыми в законе правилами и реальной правоприменительной практикой. Так, среднее значение информационной открытости сайтов федеральных министерств и ведомств, согласно результатам аудита открытых данных, проведенного проектным центром Инфометр, составляет всего 67%³.

³ Открытые данные министерств и ведомств — 2019: Результаты аудита открытых данных сайтов ФОИВ. Доклад доступен на сайте проектного центра «ИНФОМЕТР»: <https://read.infometer.org/foiv2019>.

Можно отметить тревожную тенденцию к ограничению доступа к общественно значимой информации. Одним из факторов эффективности антикоррупционных расследований (и антикоррупционной политики в целом) выступает функционирование целого ряда электронных сервисов и открытых баз данных: реестров недвижимости, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, недобросовестных поставщиков и т. д. С 2017 года появились юридические основания засекречивать информацию об имуществе и активах высших должностных лиц (объектов государственной охраны) и членов их семей, что существенным образом ограничивает возможности антикоррупционного мониторинга.

Был еще успех в продвижении России в рейтинге Doing Business (такая задача ставилась на государственном уровне). Но, как недавно выяснилось, сотрудники Всемирного банка оказывали содействие некоторым странам, искусственно меняя их позиции. Так что данный рейтинг больше не будет выпускаться.

Другой источник информации о коррупции — статистические данные. Если мы обратимся к ежегодным докладам генерального прокурора, то увидим непрерывный рост числа коррупционных нарушений. Почему так происходит? Потому что нельзя за отчетный период (в данном случае за год) выявить меньше преступлений, чем в предыдущий. То есть это своего рода план, который нужно выполнить. Так работает «палочная система». Опасность быть пойманным должна быть ощутимой, а выгоды от нарушений — минимизироваться, только в этих условиях уровень коррупции может начать снижаться. Удалось ли нам достичь этого состояния? Без сомнения, на этот вопрос придется дать отрицательный ответ.

По данным правоохранительных органов, среди выявленных коррупционных нарушений в России значительную долю (примерно треть) составляют взятки размером до 10 тысяч рублей. Я не хочу сказать, что на такие нарушения не нужно обращать внимания, но это борьба с теми, кто не может дать отпор: низовой уровень коррупции, чиновники на низовых должностях, муниципальные служащие. Давайте обратимся к результатам расследования крупнейшей коррупционной схемы — Ландромат. Это отмывочная машина, через которую из России были выведены денежные средства в размере около 420 млрд рублей. Заключались фиктивные договоры между компаниями-пустышками, поручителями выступали граждане Молдовы, судьи Молдовы выдавали судебные приказы без тщательной проверки, что позволяло обналичить денежные средства, вывести их в легальный оборот. То есть сумма от этой одной коррупционной схемы превышает сумму ущерба от коррупционных нарушений за год, озвученную прокуратурой, в десять раз.

Если говорить о тенденциях, то сейчас слишком опасной (с точки зрения преступника) становится непосредственная передача денежных средств, коррупционерам приходится быть изобретательными. Одним из наиболее распространенных

нарушений является нераскрытый конфликт интересов. Чтобы раскрывать такие сложные схемы, требуется не просто типовой подход, а креативный, нужно задействовать нетривиальные способы выявления нарушений. И это огромные суммы, многомиллионные хищения, растраты, денежные средства, которых лишается бюджет (и граждане) за счет неэффективных закупок, злоупотребления в крупных корпорациях.

Еще я хотела бы отметить проблему недостатка (фактически отсутствия) информации об уровне региональной коррупции. До 2012 года фонд ИНДЕМ проводил регулярные исследования бытовой коррупции в регионах. Сейчас в нашем распоряжении такой информации просто нет. В национальном плане противодействия коррупции отмечается, что должны проводиться социологические исследования оценки уровня коррупции в субъектах РФ. Но результаты таких исследований не публикуются, хотя проводятся они за бюджетные деньги.

Изменения в отношении к коррупции представителей различных социальных групп

Во время антикоррупционных занятий, которые я провожу, много приходится общаться с самыми разными людьми. И отношение к коррупции, к антикоррупционным мерам, мнение о том, что возможно и что невозможно, в разных аудиториях разное. Например, у молодежи намного выше потребность в прозрачных и понятных правилах игры. Они гораздо охотнее принимают тезис о том, что нужны системные изменения и (а это, наверное, даже более важно) что такие изменения могут наступить. Если говорить про более взрослую аудиторию, то здесь я очень часто сталкиваюсь с убежденностью, что существует пресловутая система, которой люди не готовы противостоять. До сих пор многие считают, что коррупция полезна, что она помогает решить вопросы и нейтрализовать избыточную бюрократию. Но это, скорее, мои субъективные ощущения.

Если мы обратимся к результатам научных исследований, то далеко не все из них фиксируют такую поколенческую разницу. Например, два года назад Центр независимых социологических исследований изучал отношение российской молодежи к коррупции методом фокус-групп. Многие из опрошенных студентов — будущие юристы, экономисты — отмечали, что без коррупции в России не выжить. Вот три показательные цитаты из этого исследования:

*«Все люди, которые берут взятки в особо крупном размере, они находятся в органах государственной власти. Они там все оказались уже из-за взяток в основном, в большинстве своем. И там уже сложно оказаться человеком, который не дает взятки»
(женщина, 19 лет, Санкт-Петербург, студент-юрист).*

«В принципе, в юристы, чтобы пробиться, хочешь — не хочешь, в систему влиться нужно. Пойдешь против — раздавят. Как один человек прыгнул в мотор, ну и что с ним будет — расплющит. На компромиссы всегда приходится идти» (мужчина, 18 лет, Казань, студент-юрист).

«На самом деле мне кажется, что в нашей стране такая система создана негласная, что каждый в ней должен быть преступником... На каждом уровне дается какая-то взятка, и каждый человек, не дай бог, успешный, у которого есть хоть немного денег, он в любом случае завязан с каким-то маленьким экономическим преступлением, маленьким каким-то иным преступлением. Это большой рычаг давления...» (мужчина, 19 лет, Ростов, студент-юрист)⁴.

Такие установки превращают дилемму «участвовать или не участвовать в коррупционной сделке» в вопрос выживания. Здесь нужны другие механизмы, смена парадигмы, а судя по одобренному недавно Плану противодействия коррупции, эту работу — программы антикоррупционного просвещения — планируется отдать на откуп «Общества „Знание“». Комментировать такое решение сложно.

Есть и определенные позитивные изменения. В основном это касается мелкой, бытовой коррупции. Какие-то проблемы уходят в прошлое, значит, мы можем говорить и об изменении отношения. Еще десять лет назад была распространена проблема, что родителей заставляли покупать учебники, хотя все прекрасно знали, что на это выделяются бюджетные средства. Насколько мне известно, сейчас родители с такой проблемой практически не сталкиваются. Перевод значительной части государственных услуг в электронный формат тоже оказывает влияние. Я не берусь утверждать, что электронное правительство позволяет искоренить коррупцию. Но в том, что минимизирует, сомнений нет.

В общемировом масштабе мы можем уже говорить о массовом запросе на всеобщую прозрачность. Государства заинтересованы в обмене информацией (всех со всеми), предприниматели хотят защитить себя, избежать партнерства с неблагонадежными компаниями, потребители хотят знать, не использовался ли кем-то из участников цепочки поставок детский труд (как тут не вспомнить скандалы с участием H&M и Zara, которые обвинялись в поддержке компаний, использовавших труд детей на плантациях хлопка в Узбекистане). Технологии развиваются очень быстро, происходит постепенный отказ от наличных расчетов, совершенствуются мониторинговые системы. Все это, на мой взгляд, рано или поздно сформирует другую среду, более прозрачную и более конкурентную.

⁴ Доклад о результатах социологического исследования «Молодежь и коррупция». СПб., 2019.

Коррупция и «кризис доверия» между обществом и властью

Я склонна считать кризис доверия между обществом и властью следствием распространения коррупции. Коррупция подрывает экономику. Коррупционные издержки закладываются в цену товаров и услуг, и значит, мы их покрываем из собственного кармана. В странах, которые плохо справляются с контролем коррупции, замедляется рост ВВП. В таких странах мы не можем рассчитывать на справедливое распределение ресурсов, на эффективное управление, на то, чтобы каждому были обеспечены равные возможности на старте. Мы не чувствуем себя защищенными, ведь даже такой показатель, как детская смертность, находится в прямой зависимости от уровня коррупции. Следствием коррупции является непрерывно увеличивающийся разрыв между богатыми и бедными. Начинает использоваться принцип «своим все, другим закон». И такой порядок вещей просто не может не подрывать доверие. Здесь, конечно, очевидна реакция на громкие заявления со стороны власти о стремлении победить коррупцию («пчелы против меда» и пр.). Любые антикоррупционные меры начинают в таких условиях восприниматься как бутафорские. И в этом смысле, безусловно, недоверие «подыгрывает» коррупции: уверенность в неспособности государственных институтов справиться с ней останавливает людей от того, чтобы использовать хотя бы имеющиеся инструменты и механизмы. Противодействие коррупции ассоциируется с борьбой с ветряными мельницами. И мы попадаем в замкнутый круг: коррупция порождает недоверие, а недоверие, опосредованно, — коррупцию.