

СОЦИ ДИГГЕР

18+

ВЦИОМ

УЧАСТВУЮТ:

соучредитель
Бюро этических дилемм

Елена Панфилова

генеральный директор
«Трансперенси Интернешнл — Р»*

Илья Шуманов

д. социол. н., профессор,
факультет социальных наук НИУ ВШЭ

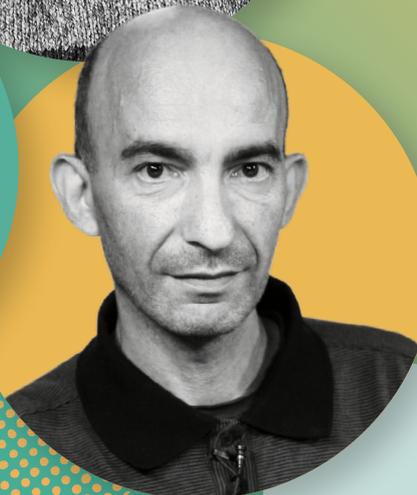
Светлана Барсукова

обозреватель

Борис Грозовский

и другие эксперты

1989



2021

ТЕМА ВЫПУСКА

(АНТИ)КОРРУПЦИЯ


ВЦИОМ

• Основан в 1987 году •

ОГЛАВЛЕНИЕ

Вступительное слово	3	Примаков Д. Я.	
ВМЕСТО ВВЕДЕНИЯ		Феномен антикоррупционного комплаенса в государственном антикоррупционном регулировании	66
 Панфилова Е. А., Шуманов И. В. (Анти)коррупция: откуда и куда	5	ОБЩЕСТВО	
 Восприятие коррупции населением: актуальные тренды, данные опросов ВЦИОМ	19	Ростовцев А. А.	
HELICOPTER VIEW		Наука и коррупция	71
Барсукова С. Ю.		Вандышева А. А.	
Коррупция: немного теории и краткий обзор практики	27	Коррупция — недоверие — коррупция. Замкнутый круг?	74
Папакостас А.		Машанов Г. В.	
Коррупция как симптом неработающей публичной сферы	36	Осторожно, государство закрывается!	80
ГОСУДАРСТВО, ПОЛИТИКА, ПРАВО		Самсонов А. И.	
Грозовский Б.		В России каждый может стать Юпитером, или Своя рубашка ближе к телу	83
Антикоррупционная революция?	41	Татарко А. Н., Миронова А. А., Макласова Е. В.	
Карнаухов А. В.		Социально-психологические аспекты приемлемости коррупции в России	88
Логика коррупции	48	Крылова Д. В., Максименко А. А.	
Хуруджи А. А.		Есть ли у российского коррупционера совесть?	94
Привычка к коррупционной боли: как преодолеть новую (не)нормальность	54	Осташвер Е. А.	
Мишина Е. А.		Коррупция: мнение молодежи (личный взгляд на проблему)	102
Борьба с коррупцией по-русски: точечные удары по неглавным целям	59	ЛИРИЧЕСКИ-АНАЛИТИЧЕСКОЕ	
Кабанов К. В.		Гурин А.	
Трансформация коррупции в России: от угрозы нацбезопасности до точечных проблем отраслей?	63	Дневник одного обывателя	104
		ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЯ	
		Панфилова Е. А.	
		(Анти)коррупция: вперед или обратно?	117

**ПОДБОРКА ДАННЫХ ВЦИОМ
«(Анти)коррупция»**



СКАЧАТЬ



**САЙТ СОЦИДИГГЕРА.
ВСЕ ВЫПУСКИ**

SOCIODIGGER.RU

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

Дорогой читатель,

этот выпуск мы посвятили теме коррупции, неизбежно знакомой каждому россиянину. Она жмет, трет, мешает, ломает судьбы, но мы живем с ней, и кто-то переводит это иностранное слово как «взятка», кто-то — как «злоупотребление полномочиями», а кто-то — как «удача».

Пока готовили номер, неожиданно услышали, что:

- ⇒ коррупция не мешает бороться с коррупцией,
- ⇒ борьба с коррупцией не мешает коррупции,
- ⇒ коррупция — это плохо, но борьба с коррупцией — вообще экстремизм,
- ⇒ коррупция — это духовная скрепа,
- ⇒ не надо путать патриотизм и коррупцию,
- ⇒ нелогично быть у водицы и не напиться.



© Александр Дмитриев, специально для СоциоДиггера

Но если говорить серьезно, мы очень надеемся, что благодаря экспертам выпуска у многих и многих людей получится посмотреть на обсуждаемую проблему более целостно, осознав, что, во-первых, россияне никакие не особенные: коррупция является симптомом проблем в государстве, а не частью культурного кода или менталитета; во-вторых, маленькой коррупции не бывает, появляясь, она планомерно уничтожает все вокруг; в-третьих, борьба с коррупцией не про наказание тех или иных людей, а про возможность не допустить трагедии и улучшить качество жизни граждан страны.

Только в сфере госзакупок объем коррупционного рынка составляет около 6,6 трлн рублей. Эти деньги не остаются в России, они укрепляют экономику соседних государств, на них не построят больницы и не усилят обороноспособность России. Такая ситуация не только ненормальна, но и противостественна. Как ее можно изменить (спойлер — увеличение количества надзорных органов и аресты в этом нелегком деле не помогают), рассказали эксперты выпуска. И мы искренне благодарим приглашенных редакторов выпуска, Елена Панфилову и Илью Шуманова, за высококачественную аналитику, дающую возможность выйти за пределы привычного взгляда на вопросы, связанные с коррупцией, и за концепцию этого номера.

Как обычно, выпуск сопровождают подборки опросных данных ВЦИОМ (в том числе на базе новой интернет-панели «ВЦИОМ-онлайн») и других исследовательских центров.

Желаю приятного и полезного чтения,

Анна Кулешова,
главный редактор СоциоДиггера



P.S. Если вы готовы поделиться своей экспертизой и стать автором СоциоДиггера, пишите на kuleshova@wciom.com или nnsedova@wciom.com. С нас — данные!

(АНТИ)КОРРУПЦИЯ: ОТКУДА И КУДА



КУЛЕШОВА АННА ВИКТОРОВНА

кандидат социологических наук,
главный редактор СоциоДиггера

Тема коррупции многогранна и неоднозначна. Что стоит за словом «коррупция»? Какое влияние она оказывает на общество? Триггером каких социальных процессов является? Какие социальные риски в себе несет?



ШУМАНОВ ИЛЬЯ ВЯЧЕСЛАВОВИЧ

генеральный директор
«Трансперенси Интернешнл — Р»¹

Когда мы говорим о коррупции как о широком понятии, в первую очередь стоит вспомнить про рост издержек от коррупционных отношений. Причем я говорю как о политических процедурах, например, когда конкуренты подкупают кого-то, получая власть незаконным путем, так и о ситуации, когда гражданин покупает водительские права, получая доступ к управлению транспортным средством, а потом сбивает человека. Если система коррумпирована на государственном уровне, эффективность в расходовании бюджетных средств снижается, стоимость любой государственной услуги вырастает соразмерно уровню коррупционного аппетита. Коррупция напрямую влияет на рост недоверия между обществом и государством, которое выражается, например, в недоверии к государственным решениям. Коррупция может, среди прочего, оказаться одним из ответов на вопрос, почему граждане России в условиях текущей пандемии столь неохотно прививаются... Это все те самые издержки, которые общество само на себя налагает, если не противодействует коррупции.

Самое главное, на мой взгляд, что коррупция непосредственным образом влияет на безопасность, особенно на национальную безопасность, здесь коррупцион-

¹ Российское юридическое лицо, признанное выполняющим функции иностранного агента.

ные риски особенно высоки. Подкуп людей, являющихся носителями государственной тайны, контролирующих критически важные инфраструктуры государства, — все это имеет прямое отношение к национальной безопасности.

Коррупция запускает процессы, связанные с запросом на справедливость, то есть те самые массовые протесты, которые не только в России, но и за ее пределами многократно становились следствием коррупционных практик. Например, революция в Тунисе.

Там, где обычный гражданин сталкивается с коррупцией, она бьет по социально незащищенным слоям населения, то есть по бедным людям, по, условно, матерям-одиночкам, по нуждающимся в социальной поддержке, ведь им труднее всего защитить свои права. Нанять адвоката и спорить с чиновниками, которые не хотят выдать пособие, не под силу тем, кто находится в социально незащищенном положении. Например, мигранты регулярно попадают под пресс коррупции и серьезно страдают от нее.

Отражение коррупции можно найти в зеркалах любых социальных явлений. Например, непрозрачная процедура получения государственных контрактов или слабый контроль со стороны государства за их исполнением может приводить к массовым отравлениям в школах, которые мы наблюдали недавно, когда картели выдавливали честных игроков и, снижая стоимость, оказывали некачественные услуги.

Самое страшное, что коррупция убивает. Убивает не виртуально или гипотетически. Убивает некачественная медицинская помощь, отсутствие необходимых препаратов, трагедии на шахтах... Это все социальный срез коррупции, и это очень важно. Уверен, что реально будет вывести формулу и посчитать, какое количество российских граждан пострадало или погибло от коррупционных практик. И это будет пугающее число.



ПАНФИЛОВА ЕЛЕНА АНАТОЛЬЕВНА

соучредитель Бюро этических дилемм

Коррупция влияет на общество в Норвегии, в России, в Финляндии или в Уганде по-разному. Например, если коррупция ограничивается механизмами государственного, правового, гражданского, общественного контроля, контроля со стороны средств массовой информации, — это одна история. Системная коррупция, которая вроде периодически как берется под контроль, но все время из-под него ускользает, — другая история. Соответственно, различаются риски и влияние на жизнь общества.

Бывший специальный прокурор по борьбе с коррупцией Перу Хосе Угас делил все коррупционные режимы на четыре типа, для которых характерны:

- 1) единичные, бытовые и бизнес-случаи коррупции;
- 2) распространенная административная коррупция;
- 3) системная коррупция;
- 4) коррупционные фабрики (это уже фактически failed state, где коррупция de facto предопределяет политику и решения правящих элит).

Так вот, разумеется, то, как коррупция влияет на общество и какие риски она несет, зависит от того, к какому из этих типов та или иная страна относится. И при этом «катастрофа» для практиков в области борьбы с коррупцией заключается в том, что в силу разнообразных политических решений, экономических и общественных процессов страны постоянно мигрируют между этими режимами. Вот еще только вчера был один режим, а вот он уже другой... Россия, к сожалению, находится на данный момент в ситуации системной коррупции. Были предпосылки к тому, чтобы двинуться в сторону распространенной административной коррупции, был сделан намек на такую опцию в 2009—2011 гг., но, к сожалению, все это сначала притормозилось, вектор развернулся в сторону исключительного государственного, силового противодействия коррупции, стремление госсектора не разжимать челюсти взяло верх, и мы остались в рамках системной коррупции.

Кулешова А. В.: *А возможна ли Россия без коррупции, если да, то при каких условиях и в каком временном горизонте?*

Шуманов И. В.: Кажется, что коррупцию невозможно победить как явление по причине неискоренимой человеческой алчности. Но мы совершенно точно можем снизить вероятность наступления коррупционного акта. Уничтожение коррупции в нашей стране как системного институционального явления — на это имеет смысл замахиваться, к этому надо идти. У отдельных представителей нашего общества сформировано нетерпимое отношение к коррупции, но опросы, в том числе опросы, которые проводит ВЦИОМ, демонстрируют, что у большей части россиян остается весьма толерантное отношение к коррупции, которое и является той базой, тем плацдармом, на который опираются коррупционные акторы. Коррупции не придается важное значение, и в отсутствие профилактических мер, в отсутствие грамотного антикоррупционного просвещения она распространяется на всех уровнях.

Панфилова Е. А.: Отмечу, что с этим толерантным отношением происходит странная штука. На самом деле оно толерантное ровно до того момента, пока не задевает личные интересы конкретного человека. То есть, в общем и целом, —

считают наши сограждане, — ничего в коррупции страшного нет, пока она не вредит мне. И опрос (см. [стр. 19](#)), который для этого выпуска СоциоДиггера сделал ВЦИОМ, подтверждает это. Логика рассуждений обычного человека такова: невозможно терпеть коррупцию в ГИБДД, в медицине, в университетах, но в случае, если мне или моим близким потребуется решить какой-то важный вопрос, оставьте, пожалуйста, мне возможность решить его неформальным способом, так мне будет удобнее.

И лишь потом, когда что-то идет не так, когда люди сталкиваются с вымогательствами или недостижимостью помощи, у них меняется отношение. Еще вчера они говорили, что коррупция — это не так-то уж и плохо, но как только она сказала на них самих, все моментально переосмысляется. Вот только обычно, как только уходит проблема, возвращается и привычное отношение к коррупции.

Мне кажется, уровень коррупции в нашей стране снизить можно. Мы ничем не отличаемся от любых других стран, которым это удалось сделать. У нас есть люди, которые хотели бы этим заниматься, знания, как это сделать, стремление... Мы должны двигаться к снижению уровня коррупции до того уровня, когда она перестанет угрожать качеству жизни, личной безопасности конкретного отдельного гражданина. И параллельно, уж коли мы говорим о стране, до того уровня, когда бы коррупция перестала угрожать ее национальной безопасности. Вы видели числа, опубликованные РБК со ссылкой на исследование Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ: объем коррупционного рынка в сфере госзакупок составляет около 6,6 трлн рублей²... Это непостроенные больницы, непостроенные школы: это и есть национальная безопасность, это и есть качество жизни граждан России. Не говоря уже о том, что эти 6,6 трлн, как мы можем заметить, не размазаны тонким слоем по территории Российской Федерации, а в значительной степени, оказавшись в коррупционных «карманах», отправлены за рубеж.

Очень важно, чтобы люди осознавали: настоящее, качественное противодействие коррупции никогда не осуществляется только для того, чтобы отловить отдельных коррупционеров. Главными целями такой, настоящей, антикоррупции являются обеспечение качества жизни граждан, верховенства права и устойчивого развития страны. То есть люди должны видеть, что работа над снижением коррупции ведется ради обеспечения устойчивого долгосрочного блага граждан страны.

Кулешова А. В.: *Когда смотрела тексты, поступившие в этот номер, обратила внимание вот на что. Кто-то из экспертов говорит о привыкании общества к коррупции, но другие предупреждают о близости взрыва социального недовольства.*

² Эксперты оценили средний размер откатов при госзакупках // РБК. 20.12.2021. URL: <https://www.rbc.ru/economics/20/12/2021/61bc5d059a794770833e7b51>.

Коррупция станет основой для объединения и сопротивления людей или мы скорее пойдём по пути дальнейшего сосуществования с ней?

Панфилова Е. А.: Вы знаете, ничто ничему не противоречит. С одной стороны, чем больше выходит исследований и расследований, тем больше людям кажется, что коррупции много, так много, что ничего поделать нельзя... С другой стороны, пассионарная часть общества может ответить на них взрывом, протестом, выходить на улицы, публиковать гневные тексты в соцсетях. По этому поводу некоторые правительства даже ноты протеста писали в связи с выпуском некоторых наших исследований: дескать, чем больше люди читают про коррупцию, тем больше верят, что она есть, а может, ее не столь много. При этом еще одна часть граждан читает и думает: «Вот у какого-то там ректора нашли миллионы, земельные участки, шапку Мономаха, нож со свастикой и позолоченный сортир³. Ну, и что? Он такой единственный?»



© Александр Дмитриев, специально для Социодиггера

По этому поводу была очень показательная реакция общества на ставропольского ГИБДД-шника с золотым унитазом. В социальных сетях писали, особенно люди из Ставрополя, что многие соседние дома рядом с его домом ровно такие же. Он просто попал под раздачу, вот именно его унитаз и ославили на всю страну.

Да, все это создает ощущение привыкания. Но это ощущение не означает, что когда-нибудь комбинация коррупции, некомпетентности и попустительства, приведя к очередным ощутимым для граждан потерям, не спровоцирует серьезные потрясения. Привыкание не отрицает возможность резкого отторжения.

³ У арестованного российского ректора нашли золотой унитаз // Лента.ру. 22.12.2021. URL: <https://lenta.ru/news/2021/12/22/goldentaz/>.

Кулешова А. В.: *Одна из стратегий борьбы с коррупцией — все большая и большая прозрачность, а также принуждение к прозрачности. Кажется, будь у нас транспарентное общество, коррупцию мы обязательно победим. Вы согласны с этим? Или в момент принуждения к прозрачности включаются какие-то другие механизмы, делающие эту историю, скажем так, не до конца целесообразной?*

Шуманов И. В.: Важно разделять прозрачность и подотчетность. Возьмем ситуацию, когда публикуются и раскрываются данные, которые никому, кроме профессионалов, по сути, не нужны, но потом могут начаться нежелательные меры как раз в отношении тех, кто эти данные использует (преследование журналистов, некоммерческих организаций, анализирующих данные и направляющих соответствующие запросы). Да, прозрачность есть, и конкретно российская государственная система на очень высоком уровне этой цифровой прозрачности по многим пунктам. Но ведет ли такая прозрачность к снижению коррупции? Незначительно. Почему? Потому что отсутствует вторая составляющая, на которую должна опираться система противодействия коррупции, — подотчетность. Подотчетность без прозрачности или прозрачность без подотчетности — это, во-первых, не очень логично, во-вторых, мешает противодействовать коррупции.

В России не очень любят вспоминать успехи Михаила Саакашвили, который за несколько лет смог разрушить институциональную коррупцию, существовавшую на бытовом и административном уровне в Грузии. Этот успех заметили многие, его заметили инвесторы, международные эксперты, туристы, бизнесмены, которые стали инвестировать в страну. Саакашвили начал работу по противодействию коррупции со снижения роли государства в стране, с опрозрачивания всех процессов, связанных с распределением бюджетных средств и работой государственного аппарата.

Очевидно, что коррупция сама по себе неискоренима без изменения социальной нормы для чиновников, представлений об уместном уровне жизни, исходящих от руководства. Прямое волеизъявление граждан во время голосования опирается в первую очередь на понимание того, за кого ты голосуешь. Если мы отбросим все манипулятивные техники, дадим гражданам возможность по-настоящему выбирать, критическую роль в этом выборе сыграет как раз прозрачность, возможность увидеть, что это за кандидат, публикует ли он информацию о своих источниках дохода, раскрывает ли биографию. Все это важно для избирателей.

Когда мы говорим про антикоррупционные расследования, популярные в нашей стране в последние годы, они как раз про ситуации, когда государственный аппарат не пошел на публикацию сведений или неэффективно довел до граждан

информацию о реальных доходах чиновников. А еще наблюдается выборочная прозрачность: для чиновников низшего уровня, например, мы раскроем информацию об источниках происхождения их денежных средств, а для топ-менеджеров государственных компаний этого делать не будем. Разумеется, это вызывает ажиотаж. Расследовательская журналистика и деятельность некоммерческих организаций, оппозиционных политических сил, я говорю про Алексея Навального и Фонд борьбы с коррупцией⁴, появляются как раз в ответ на запрос, существующий в обществе, запрос на достижение другого уровня прозрачности.

Когда речь идет про радикальную прозрачность или даже ультрарадикальное понимание прозрачности, мол, все должно быть прозрачно, включая финансовые операции чиновников, которые они проводят по своим банковским картам, мы должны понимать, что у прозрачности, как и у любой медали, есть две стороны. Как только мы требуем от государства прозрачности, государство возвращает это требование нам бумерангом, и мы получаем повышенный контроль со стороны регуляторов за нашими доходами, за нашими передвижениями, счетами и так далее. Прозрачность не может работать только на повышение прозрачности государства.

Как человек, возглавляющий некоммерческую организацию, в названии которой есть слово Transparency (прозрачность), могу сказать, что прозрачность почти всегда и про принуждение, и про обязательства, что дополнительно берет на себя то или иное лицо, но мы об этом обычно не думаем. И вот в обществе сверххрупкости (по-другому не могу назвать мир, в котором мы сейчас живем), когда личные границы каждого настолько ненадежны, когда мы можем задеть кого угодно чем угодно, такой формат принуждения к прозрачности часто приводит к непониманию. Кажется, что требование прозрачности в отношении другого человека не должно автоматически распространяться на тебя самого. Но дело в том, что прозрачность может быть только полной, не может быть состояния полупрозрачности. Если мы раскрываем информацию о доходах и расходах чиновников, то мы потом неизбежно раскрываем и информацию о доходах и расходах остальных граждан.

Панфилова Е. А.: Илья затронул одну из серьезных тем, с которой Россия пока толком не разобралась. Дело в том, что доступ к информации о деятельности государственных органов не равен прозрачности, а прозрачность не равна подотчетности, это три разных явления. У нас их свалили в кучу и получилось, что публикация информации стала восприниматься как прозрачность, а заодно и подотчетность. На самом деле право граждан на доступ к публичной информации закреплено в Конвенции о защите прав человека и основных свобод (ста-

⁴ Фонд борьбы с коррупцией признан в России НКО-иноагентом и запрещенной экстремистской организацией.

тя 19-я) еще с 40-х годов прошлого столетия, это просто право граждан знать. В Швеции такое право граждан знать, например, закреплено в Конституции, и оно появилось там в 1762 году. Чему же мы удивляемся, что шведы немножко по-другому смотрят на прозрачность и подотчетность (но это не отменяет того, что и у них случается коррупция), если они три с лишним века живут в другой системе взаимоотношений общества и власти. Прозрачность же — это возможность не только знать то, что опубликовано, но и прозрачность принятия решений, прозрачность процесса бюджетирования; достижение прозрачности через возможность личного участия, общественные слушания, роль гражданского общества в самых разных сферах и в самых разных формах в жизни страны — все это и есть прозрачность.

А теперь о подотчетности. Она предполагает следующее. Когда у тебя уже все прозрачно, граждане все знают и все видят, если возникнет вопрос, например, с чего вдруг вместо садика, который должны были построить, построили автомобильную стоянку, должностное лицо обязано ответить на этот вопрос. Это закрепляется соответствующими законами, инструментами, институтами. А самое главное, если будет доказано, что действия должностного лица (либо в результате его некомпетентности, либо в результате личной заинтересованности) нанесли вред обществу, наступают санкции. Подотчетность связана с тем, что надо отвечать за свои служебные поступки, чем бы они ни были продиктованы. Слово «подотчетность» именно это предполагает, а не чтобы «опубликовали отчет». Искажение смысла сыграло злую шутку с теми, кто в свое время выстраивал всю эту систему.

И уж раз Илья привел пример грузинских реформ, продолжу про Михаила Саакашвили. Он действительно ввел транспарентность и подотчетность на бытовом, низовом, полицейском уровне, уровне администрирования бизнеса, но ему не хватило духа (за что сейчас там все и расхлебывают самые разные события) включить подотчетность на том уровне, где принимаются политические решения, там, где живет grand corruption, верхушечная коррупция, там, где элиты. Потому что это сложно, надо разбираться со своими, надо своим членам кабинета говорить, мол, знаешь, дружище, с завтрашнего дня не просто прозрачность — наступает подотчетность, если вдруг что-то пойдет не так, ты будешь нести ответственность. И тут наступают отторжение и боль. Но это такой процесс, он не может быть безболезненным.

Кулешова А. В.: *Российская Федерация подписала Конвенцию ООН против коррупции 9 декабря 2003 года, а ратифицировала 8 марта 2006 года. Прошло 15 лет. Какие результаты, на ваш взгляд, мы получили? Чего достигли? Что не удалось?*

Шуманов И. В.: Подходы, инструменты, новации, то, что могло прижиться, оно уже имплементировано; то, что не прижилось, отправилось в мусорку; то, что не смогли попробовать и выкинуть, стухло. Сегодня проблема заключается в том, что нет никакой новой антикоррупционной повестки. То есть она как в 2010 году появилась и назвали ее реформой, так она вроде как реформой и остается, несмотря на то, что темп этой реформы сошел на нет, а местами началась контрреформа. Бюрократический аппарат сопротивляется, сокращается количество данных, раскрывающихся, например, в системе государственных закупок, снижается ответственность за нарушения антикоррупционных требований и норм. И те новации, которые предлагалось на тот момент ратифицировать на международном уровне, принять новые инструменты, войти в новые антикоррупционные коалиции, они провалились где-то по объективным причинам из-за крымских событий, а где-то по субъективным — не было реальных лидеров этих реформ внутри госаппарата, не было соответствующего поручения со стороны президента или его администрации, просто не назначили кураторов, а те, кто пришел реализовывать проект, не обладали достаточной политической волей и компетенциями.

Антикоррупционная политика стала международным трендом (и политическим, и экономическим). Противодействие коррупции как направление деятельности государства стало трендом. А мы в этот тренд как страна, которая считает себя лидером по целому ряду вопросов, никак не вписываемся, нам нечем похвастаться, мы не используем и не внедряем инновационные антикоррупционные инструменты, более того — отстаем от глобальных игроков, которые на этом рынке работают достаточно эффективно.

Мы получили соответствующее отношение со стороны международного сообщества, у нас слишком много архаики. Растущая роль государственного аппарата и государства во всем, и в экономике, и в политике, усиление влияния государства на обычного гражданина никак не способствуют снижению коррупции. Чем больше появляется всяких «надзоров» — надзоров за личной жизнью, чувства-надзоров, тем больше возможностей для коррупции. Чем меньше государство вмешивается, тем ниже коррупционные риски — это закон. Существенное снижение коррупции может быть достигнуто деbüroкратизацией экономики, деbüroкратизацией общественной жизни, снижением влияния государства на отрасли и направления деятельности. То же самое касается и бизнеса. При этом мы видим, что при снижении роли государства, как это внезапно произошло в некоторых странах, ничего не развалилось, они продолжили дальше развиваться, больше денег осталось, больше стало приходиться в виде инвестиций.



© Александр Дмитриев, специально для СоциоДиггера

Панфилова Е. А.: Добавлю буквально три пункта. Первое, удалось достичь некоторых успехов не в борьбе с коррупцией, а в борьбе с коррупционерами, поскольку появились федеральные законы о борьбе с коррупцией и возникла потребность демонстрировать в связи с этим какую-то деятельность, каждый год у нас идут аресты губернаторов, мэров, замминистров, то есть ни шатко ни валко, но идет выщипывание гнилых морковок, борьба с коррупционерами приобрела понятное очертание, которое даже, я думаю, для хорошего исследователя будет неплохой темой для работы, можно посчитать, сколько и каких должностных лиц (один губернатор, два мэра, три заместителя губернатора, половинка министра и так далее) в год сажают, например, начиная с 2009 года. Полагаю, какая-то закономерность проявится. Потому что это внутренняя отчетность, это то, что надо показать и то, что имеет какое-то значение для тех статистических показателей, о которых нам регулярно рапортуют как о борьбе с коррупцией то генпрокуратура, то следственный комитет, то МВД.

При этом отмечу, что в федеральном законе о борьбе с коррупцией написано, что субъектами, то есть теми людьми, которые должны реализовывать национальную антикоррупционную политику, являются государство в лице государственных органов, правоохранительных органов и так далее, а также объединения граждан и граждане как таковые. Но так уж получилось, что вектор развития страны лишил подавляющее большинство граждан быть реальными субъектами реализации антикоррупционной политики. Любая их попытка открыть рот на предмет борьбы с коррупцией, особенно в последние годы, воспринимается крайне негативно, хотя это и остается требованием федерального закона, там такое право гражданина черным по белому прописано. То есть то, что граждане оказались на обо-

чине, сыграло крайне негативную роль в том, как у нас развивались все процессы в рамках противодействия коррупции.

Означает ли это, что все безнадежно? Нет, не означает, потому что там, где порушилось большое, стало расти маленькое. Там, где порушились большие вертикальные организации, организации с федеральными названиями, стали расти маленькие низовые проекты, муниципальные проекты, ведь людям важно не допускать коррупции там, где они живут, они все больше и больше понимают, что наличие коррупции влияет на качество их жизни. Это первый пункт.

Второй пункт — почему в государственном секторе мы не видим ажиотажного спроса на антикоррупцию. В тот момент, когда наше «юное» антикоррупционное законодательство в 2008 году оттолкнулось от требований Конвенции ООН против коррупции и иных международных конвенций, была совершена методическая институциональная ошибка. Вся риторика Конвенции ООН против коррупции (равно как и вся риторика конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию и прочих конвенций, к которым мы присоединились) говорит о людях, которых у нас будто бы не существует, о public officials, о публичных должностных лицах, которые включают в себя и президентов, и премьеров, и судей, и депутатов, и прокуроров, и госчиновников, и муниципальных чиновников, то есть всех на свете, кто служит обществу и потому a priori ему подотчетны. И вся последующая механика с введением декларирования доходов, конфликта интересов, раскрытием данных о госзакупках, данных об этом и о том, о пятом и десятом, оно все изначально связано с тем, что эти механизмы придуманы для «публичных должностных лиц», которые обязаны отчитываться перед обществом.

Но у нас же их нет, нет этих самых публичных должностных лиц. Не прижилась у нас эта концепция. У нас есть государственные служащие, муниципальные служащие, правоохранительные служащие, прокуроры, следователи, судьи, военнослужащие, лица, замещающие государственные должности, и для них для всех есть свои законы. Там прописаны их права и обязанности. Но что их всех объединяет, так это то, что они все в первую очередь служат не гражданам, а государству и организации, к которой они принадлежат. Так получилось.

Сложилась система, где так и не произошла нормальная административная реформа, которая бы перевернула субъектно-объектную связь служения внутри демократического государства. Если вы спросите любого государственного служащего, на кого он работает, слово «гражданин», наверное, прозвучит один раз из 20, потому что их трудовые книжки лежат в отделах кадров того или иного министерства или ведомства, соответственно, и подотчетность, прозрачность, публичность — это все как-то абсолютно не взаимосвязано с реальностью их существования. И когда они слышат призывы к прозрачности и подотчетности,

то просто не понимают, о чем им говорят, потому что изначально в систему была встроена эта ошибка. Представьте, что в самом начале большого уравнения по противодействию коррупции кто-то написал бы, что $2 * 2 = 5$. Отсюда все и пошло... Они не понимают, почему нельзя прятать, они абсолютно уверены, что работают на государство, может быть, на страну или на свой следственный комитет, прокуратуру, МВД, ФСБ, на кого угодно, но на граждан — в последнюю очередь. Они не публичные должностные лица, и отчитываться обществу не должны. Сказали им, что вот теперь надо эту смешную сильно сокращенную для общественных глаз декларацию о доходах публиковать, они ее и публикуют. Но какое это имеет отношение к построению реальной системы прозрачности и подотчетности, к реальному противодействию коррупции? Никакого.

Кулешова А. В.: *Хорошие специалисты тем и отличаются, что умеют видеть не только проблемы, но и решения. Трудности понятны. Какие есть выходы из сложившейся ситуации?*

Шуманов И. В.: Вся система государственного противодействия коррупции строится на том, что у нас существует доминанта именно «борьбы» с коррупцией, хотя все противодействие коррупции подразумевает три элемента:

- 1) борьба, в которой активно участвуют, включаются и включены правоохранительные органы;
- 2) профилактика коррупции — это то, что должны делать гражданские организации;
- 3) устранение последствий от коррупции, то есть возврат похищенных активов, восстановление в правах людей, защита людей, пострадавших от коррупции.

Так вот борьба у нас, как мне кажется, занимает 95 % от всей антикоррупционной деятельности. Когда речь идет о коррупции, гражданин уверен, что говорить будут о взятках и о посадках в тюрьму, но не о профилактике коррупционных практик. Про восстановление в правах и возврат активов вообще практически никто не говорит, потому что далеко не все знают о такой возможности. Когда генпрокуратура отчитывается о возвращенном миллиарде рублей из-за границы, граждане воспринимают это как какой-то бонус, как находку, как неожиданно найденный клад.

Такой перекося мешает нам двигаться в сторону нормальной, современной антикоррупции, хотя весь мир давным-давно уже перестроился. Когда есть этот перекося, у правоохранительных органов возникает монополия на противодействие коррупции, не используются многие антикоррупционные инструменты, не строится диалог с гражданскими организациями, занимающимися вскрытием фактов, работой по профилактике антикоррупционных практик.

В России сложности создает разрыв в понимании того, как надо бороться с коррупцией. У власти, у представителей государственного аппарата оно свое, у граждан — свое, у бизнеса — свое. Единого концепта противодействия коррупции и взаимодействия, когда каждый может по кирпичику вкладывать, у нас на данный момент нет.

Более того, разные понимания мешают каждому из акторов. Из-за того, что у государства свое понимание коррупции, у граждан — свое понимание антикоррупции, действия властей не находят поддержки со стороны граждан. Представления граждан о том, как необходимо бороться с коррупцией, о принудительной прозрачности, разоблачения любого журналиста-расследователя вызывают категорическое отторжение у государственного аппарата. А бизнес попросту пытается исключить себя из антикоррупционной повестки настолько это возможно, потому что это дополнительный расход, дополнительные риски, ведь сажают в первую очередь бизнесменов, коррупционеры от власти делят сферы влияния, поляну, которая связана с бизнесом, не с гражданами. Бизнес страдает из-за этого.

Что можно было бы предложить в этих условиях, когда нет единого подхода к противодействию коррупции? Для начала надо попытаться сформулировать ключевые тезисы, устраивающие и граждан, и власть, и бизнес. Со стороны глобального международного опыта мы такие подходы видим, но все они базируются на доверии между гражданами, бизнесом и властью, которое у нас находится на очень низком уровне.

Какие рецепты можно предложить? *Collective actions* (совместные действия), когда государство, представители гражданского общества и бизнес солидаризируются для решения какой-то одной задачи, например строительства крупного инфраструктурного проекта, аэропорта в Берлине или порта в Латинской Америке. Граждане получают доступ к информации и следят за ходом работ, бизнес готов раскрывать информацию, понимая, что завтра власть в стране может поменяться, а крупный инфраструктурный проект, куда они вложили деньги, останется, и, если будет перевизирована система, основания заключения государственных контрактов и их условий, хочется остаться не с носом, а заработать. И с точки зрения власти этот подход тоже очень важен. Власть критически нуждается в доверии (не только в России, но и в других странах). Любая, даже самая благая инициатива со стороны государства не находит поддержки, когда власти не доверяет обычный гражданин.

Коллективные действия, в которых участвуют все три стороны, часто называют неконфронтационными сценариями противодействия коррупции. Мы сейчас пытаемся разговаривать с представителями власти, но локально, на региональном уровне, о внедрении таких подходов, уверен, будущее именно за ними. Это

попытка преодолеть стену недоверия, объединить усилия для решения общих проблем.

Не готов сказать, заработают ли в полную силу такие инструменты без поддержки государства, скорее всего — нет. Государству стоило бы поднимать на щит подходы, называемые *integrity pact*, или соглашения о порядочности (добросовестности), направленные на снижение коррупционных рисков, которые укрепляют доверие, заставляя стороны соблюдать договоренности, достигнутые публично, это было бы в интересах и государства тоже.

Панфилова Е. А.: Все, о чем говорил Илья, работает только тогда, когда даже хотя бы в небольших сегментах общества появляется противоядие к недоверию. Когда бизнес, группа граждан, чиновники решают наконец-то поверить друг другу, есть шанс сделать что-то нормальным образом. Да, вначале локально и на низовом уровне. Но «нормальные герои всегда идут в обход», не так ли? И это доверие возможно начать выращивать, ведь люди меняются, мир меняется, и среди молодых чиновников появляются те, кто хочет работать по-другому, среди бизнеса появляются те, кто хочет работать иначе, а уж среди граждан таких и вовсе полно. Чем больше будет этих островков доверия, тем лучше. Главное — чтобы их не затоптал бравый отряд тех, кто привычно пытается затоптать все, что растет не по плану. Тогда у нас есть шанс. Увы, государство пока демонстрирует стремление все делать только так, как ему, государству, нравится и как ему удобнее, и при этом стигматизировать любые независимые гражданские организации, гражданские антикоррупционные инициативы. Так быть не должно. У нас всегда есть шанс, потому что, повторю еще раз, мы — нормальные люди, мы — нормальные европейцы, мы можем обеспечить своим детям и внукам страну без коррупции, страну без кризиса доверия. Почему бы не продолжать стараться?

ВОСПРИЯТИЕ КОРРУПЦИИ НАСЕЛЕНИЕМ: АКТУАЛЬНЫЕ ТРЕНДЫ, ДАННЫЕ ОПРОСОВ ВЦИОМ

Данные опросов на базе вероятностной всероссийской интернет-панели «ВЦИОМ-онлайн»¹ и всероссийских телефонных опросов общественного мнения «Спутник»

Диаграмма 1. Как Вы относитесь к решению повседневных вопросов с помощью взяток (коррупции)?

(закрытый вопрос, % опрошенных, декабрь 2021)*



* Данные опроса на базе интернет-панели «ВЦИОМ-онлайн»

¹ Новый опросный инструмент «ВЦИОМ-онлайн» – всероссийская интернет-панель с постоянно пополняемым составом участников (на декабрь 2021 г. около 60 000 человек). Панель вероятностная, рекрутируется в ходе телефонных опросов «Спутник» по случайной (RDD) общероссийской выборке. В настоящем материале приведены данные онлайн-опроса, проведенного на базе панели в декабре 2021 г. Опрошено 1 600 респондентов в возрасте от 18 лет и старше, пользующихся интернетом. На момент подготовки выпуска данные не опубликованы.

Таблица 1. Какие из нижеперечисленных поступков нельзя оправдать, какие иногда допустимы, а к каким можно относиться снисходительно?

(закрытый вопрос, один ответ по каждой строке, %, декабрь 2021)*

	Нельзя оправдать	Иногда это допустимо	К этому следует относиться снисходительно	Затрудняюсь ответить
Плата за выдачу водительского удостоверения без прохождения экзамена	85	9	2	3
Плата за выдачу иностранному мигранту сертификата о владении русским языком (для дальнейшего получения патента на работу)	50	32	11	7
Плата за сдачу экзамена в вузе	73	19	5	2
Плата за возможность получения бесплатной операции вне очереди	41	42	10	7
Плата владельца кафе/ресторана представителям проверяющих органов (Роспотребнадзору, Роспотребнадзору и проч.) за беспрепятственное прохождение плановой проверки	79	12	3	5
Плата за получение QR-кода или сертификата о вакцинации от COVID без прохождения самой вакцинации	69	10	12	9
Денежная благодарность медсестре, врачу после успешного лечения (по инициативе пациента)	8	42	48	2
Плата сотруднику ГИБДД за возможность избежать официального штрафа за нарушение правил дорожного движения	73	20	2	5

* Данные опроса на базе интернет-панели «ВЦИОМ-онлайн».

Таблица 2. Сейчас я буду называть Вам поступки, а Вас попрошу оценить — какие из них нельзя оправдать, какие иногда допустимы, а к каким можно относиться снисходительно?

(закрытый вопрос, один ответ по каждой строке, %) *

	Нельзя оправдать		Иногда это допустимо		К этому следует относиться снисходительно		Затрудняюсь ответить	
	2016	2020	2016	2020	2016	2020	2016	2020
Употребление наркотиков	93	90	4	4	2	4	1	2
Дача/получение взятки	83	85	13	9	2	4	2	2
Публичное проявление неприязни к представителям других национальностей	81	72	12	12	3	13	4	3
Публичное проявление неприязни к представителям другого вероисповедания	80	70	11	10	5	17	4	4
Пьянство, алкоголизм	78	66	17	18	4	13	1	3
Уклонение от уплаты налогов	68	59	24	20	5	16	3	5
Присвоение найденных вещей, денег	55	57	32	19	9	18	4	6
Супружеская измена	67	52	20	21	7	19	6	9
Курение в неположенных местах	56	52	31	23	11	23	2	2
Уклонение от службы в армии	64	50	28	29	5	17	3	4
Сопrotивление полиции	60	48	32	32	3	13	5	7
Безбилетный проезд в общественном транспорте	48	32	39	38	11	28	2	2
Использование ненормативной лексики	45	31	44	43	10	23	1	2

* За 2020 г.: фрагменты из архива «Спутник», свободный поиск. За 2016 г. опубликовано на [сайте ВЦИОМ](#).

**Диаграмма 2. С каким утверждением Вы в большей степени согласны?
Если рядовой сотрудник (инспектор ГИБДД, врач больницы,
школьный учитель) берет взятки, то...**

(закрытый вопрос, один ответ, %)



* Опубликовано на [сайте ВЦИОМ](#).

** Данные опроса на базе интернет-панели «ВЦИОМ-онлайн».

Таблица 3. Какие сферы и институты в современной России, по Вашему мнению, в наибольшей степени поражены коррупцией?

(закрытый вопрос, не более 3-х ответов, % от всех опрошенных)*

	2006	2007	2008	2012	2013	2015	2016	2017	2018	2021
Все общество в целом	23	23	23	19	15	18	18	19	24	23
Сфера медицины, врачи	11	16	16	17	19	21	21	28	23	17
ГИБДД (ГАИ)	30	33	33	32	27	32	26	22	16	15
Сфера ЖКХ* *	—	—	—	—	14	19	22	22	16	14
Полиция (не включая ГИБДД)	22	24	26	26	19	21	18	18	16	18
Судебная система, прокуратура	14	13	15	21	18	20	22	18	14	16
Власть на местах (в нашем регионе, городе)	31	26	28	36	39	17	19	17	14	16
Сфера образования, учителя	10	15	15	13	13	14	12	14	11	7
Крупный бизнес	16	10	13	14	18	10	10	6	8	6
Федеральная власть, Правительство	20	12	15	26	26	9	11	6	6	8

	2006	2007	2008	2012	2013	2015	2016	2017	2018	2021
Шоу-бизнес, индустрия развлечений	9	8	6	4	5	8	6	7	6	7
Парламент (Государственная Дума, Совет Федерации)	4	4	3	7	5	5	7	5	5	8
Сфера торговли	3	3	4	3	4	7	7	6	4	4
Военкоматы	9	11	8	7	6	9	6	2	3	2
Политические партии	3	2	3	3	3	6	6	2	2	2
Армия	5	4	5	7	4	4	4	2	2	2
Средства массовой информации	2	1	3	2	2	2	4	2	2	4
Президент Путин ***	—	—	—	—	—	—	2	1	1	3
Затрудняюсь ответить	6	10	6	4	6	4	8	12	14	17

* За 2006—2018 гг. опубликовано на [сайте ВЦИОМ](#). **Здесь и далее** данные опроса «Спутник» за 2021 г. на момент подготовки выпуска не опубликованы.

** До 2013 г. данный вариант ответа не предлагался.

*** До 2016 г. данный вариант ответа не предлагался.

Таблица 4. Как бы Вы оценили степень распространения коррупции в обществе в целом?

(закрытый вопрос, один ответ)*

	2006	2007	2008	2012	2013	2015	2021
Очень высокая	41	31	30	29	32	33	34
Высокая	37	44	44	46	48	40	32
Средняя	13	13	19	19	16	20	20
Низкая	1	1	1	1	1	2	3
Считаю, что коррупции нет	1	0	0	0	0	0	3
Затрудняюсь ответить	8	11	6	4	4	5	8

* За 2006—2015 гг. опубликовано на [сайте ВЦИОМ](#).

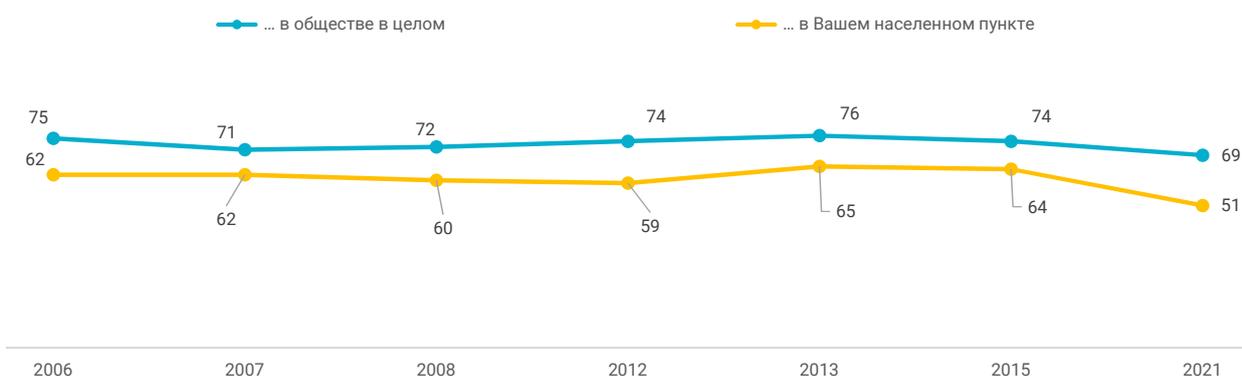
Таблица 5. Как бы Вы оценили степень распространения коррупции в Вашем населенном пункте?

(закрытый вопрос, один ответ)*

	2006	2007	2008	2012	2013	2015	2021
Очень высокая	26	25	22	19	24	26	17
Высокая	31	35	34	34	38	33	24
Средняя	22	17	23	25	22	24	27
Низкая	7	4	6	6	6	6	9
Считаю, что коррупции нет	3	3	4	4	2	1	12
Затрудняюсь ответить	11	15	11	12	8	10	12

* За 2006—2015 гг. опубликовано на [сайте ВЦИОМ](#).

Диаграмма 3. Динамика индекса коррупции... * (индекс коррупции **)



* За 2006—2015 гг. опубликовано на [сайте ВЦИОМ](#).

** Индекс коррупции показывает, насколько высокой кажется россиянам коррупция. Чем выше значение индекса, тем больше уровень коррупции. Индекс строится на основе вопроса «Как бы оценили степень распространения коррупции в...», измеряется в пунктах и может колебаться в пределах от 0 до 100. Ответу «очень высокая» присвоен коэффициент 1, ответу «высокая» — коэффициент 0,75, ответу «средняя» — 0,5, ответу «низкая» коэффициент 0,25, ответу «считаю, что коррупции нет» коэффициент 0.

Таблица 6. Руководство страны постоянно говорит о необходимости борьбы с коррупцией. Видны ли Вам результаты этой борьбы — скажем, за последний год, или нет?

(закрытый вопрос, один ответ, % от всех опрошенных)*

	2005	2006	2007	2008	2012	2013	2015	2016	2017	2018	2021
Да, в стране делается много для борьбы с коррупцией	3	7	4	7	7	7	11	7	11	12	7
Результаты есть, но они не слишком значительны	27	33	32	32	38	38	38	33	44	43	33
Реальных результатов нет, все остается как было	44	44	38	43	38	41	33	35	25	25	26
Ситуация становится даже хуже, коррупция только усиливается	21	10	12	10	13	11	13	17	15	13	25
Затрудняюсь ответить	5	6	14	8	4	3	5	8	5	7	9

* За 2005—2018 гг. опубликовано на [сайте ВЦИОМ](#).

Диаграмма 4. Динамика индекса борьбы с коррупцией...*
(индекс коррупции**)



* За 2005—2018 гг. опубликовано на сайте ВЦИОМ.

** Индекс борьбы с коррупцией показывает, насколько успешно, по мнению россиян, руководство страны борется с коррупцией. Индекс строится на основе вопроса «Руководство страны постоянно говорит о необходимости борьбы с коррупцией. Видны ли Вам результаты этой борьбы — скажем, за последний год, или нет?», измеряется в пунктах, вычисляется как разность положительных и отрицательных ответов и может колебаться в пределах от –100 до 100. Чем выше значение индекса, тем более заметна эффективность борьбы.

Таблица 7. Как Вы думаете, что нужно изменить в первую очередь, чтобы в России снизить уровень коррупции?

(закрытый вопрос, % опрошенных, декабрь 2021)*

	Все опрошенные
Нужно изменить законодательство	20
Нужно изменить отношения к коррупции среди людей во власти	34
Нужно изменить отношения к коррупции среди большинства граждан	23
Ужесточить меры наказания (конфискация имущества, лишение должности, смертная казнь по аналогии с политикой Китая) **	9
Нужно изменить власть **	3
Нужно повысить уровень доходов / заработные платы **	1
Ничего из этого не поможет, нужны другие решения	5
Затрудняюсь ответить	4

* Данные опроса на базе интернет-панели «ВЦИОМ-онлайн».

** Данные варианты — результат кодирования свободных ответов респондентов по позиции «другое».



**БАРСУКОВА
СВЕТЛАНА ЮРЬЕВНА**

доктор социологических наук, профессор,
факультет социальных наук НИУ ВШЭ

КОРРУПЦИЯ: НЕМНОГО ТЕОРИИ И КРАТКИЙ ОБЗОР ПРАКТИКИ¹

Коррупция относится к тем явлениям нашей жизни, о которых тем больше знаешь, чем меньше думаешь. Если спросить любого человека в нашей стране, что такое коррупция, то вряд ли найдется тот, кто скажет, что впервые слышит это слово или не понимает, что оно означает. Разными словами, но все будут говорить, что это использование служебного положения в личных целях. Однако не все так просто. Давайте разберемся с тем, что такое коррупция и как изменяется ее характер в нашей стране

Понятие коррупция: слово экономистам

Отправной точкой экономического анализа коррупции является теория агентских отношений. В рамках этой теории на авансцене три персонажа:

- ⇒ принципал (представитель законодательной власти),
- ⇒ агент (чиновник, представитель исполнительной власти),
- ⇒ клиент (фирма, население).

В этих терминах рационально организованная деятельность выглядит следующим образом. Принципал разрабатывает правила игры. Агент, не делая различия между клиентами, проводит эти правила в жизнь в рамках своих должностных полномочий. Однако агент может игнорировать волю принципала и за вознаграждение оказывать преференцию одному из клиентов в ущерб другому. Это и есть коррупция в терминах теории агентских отношений. Эта принципиальная схема

¹ Данный материал обобщает идеи, которые более подробно изложены автором в предыдущих работах, а также будет опубликован в книге «Лекции по неформальной экономике» (Издательский дом Высшей школы экономики, 2021).

дает возможность отделить коррупцию от казнокрадства (клиент аффилирован с агентом) или волюнтаризма (преференция не опосредуется вознаграждением). Возмездность отношений агента и клиента сводится к слову «взятка». Размер взяток носит договорной характер, однако имеет рыночную основу.

Размер взятки зависит от:

- ⇒ величины потенциальной выгоды,
- ⇒ срока получения выгоды,
- ⇒ уровня чиновника, решающего вопрос (чем выше уровень, тем больше взятка при одном и том же решаемом вопросе).

Очевидно, что понятие коррупции имеет негативную коннотацию. Ее выявляют и измеряют, искореняют и обличают в любой точке мира. Однако тут мы подходим к вопросу, ответ на который неочевиден: а к любому ли обществу применимо понятие коррупции?

Коррупция: слово социологам

Вопрос неспроста. История знает множество примеров того, как явления, которые в современном государстве однозначно квалифицировали бы как коррупцию, никто таковой не считал. Например, голландский чиновник оплачивал «лицензию на занятие должности» в колониях и окупал свои затраты на ее приобретение, предоставляя фирмам преференции по проникновению в колонии. Заметим, что это была нормальная практика, никто не называл такое положение дел коррупцией.

Впрочем, зачем далеко ходить. В России с XII до середины XIV века, вплоть до земской реформы Ивана Грозного, была система кормления: должностные лица содержались за счет местного населения. «Корм» от натурального постепенно заменялся денежным. Это была легальная практика, введенная Ярославом Мудрым в Русской правде, первом письменном своде законов. Однако о коррупции на Руси XII века мы не говорим. Почему?

Для ответа на этот вопрос уместно вспомнить наследие М. Вебера. Немецкий социолог утверждал, что в своей эволюции общество движется к разделению публичной и частной сфер. Это проявляется в том, что структура власти меняется от патримониальной к рационально-легальной системе. Патримониальная власть принимает решение на основе неписаных правил, неформальных отношений. И в этом случае преференции одной фирме в ущерб другой не являются признаком сбоев, дисфункций этой системы. Рационально-легальная система предполагает принятие решений на основе формализованных, унифицирован-

ных правил, то есть законов. Соответственно, в этой системе необоснованные предпочтения одному клиенту перед другим, опосредованные вознаграждением чиновника, квалифицируются как коррупция.

Существуют тысячи определений коррупции, но все они подчеркивают два момента:

- ⇒ коррупция — это всегда переход от общественного к частному, то есть переход границы между частным и публичным, в силу чего общественные цели и ресурсы начинают обслуживать частные интересы;
- ⇒ коррупция — это болезнь, отклонение от нормы, дисфункция.

Мы неслучайно вспомнили про М. Вебера. Если принять во внимание его суждение о том, что формирование рационально-легальной власти стало продуктом долгого и трудного эволюционного процесса, то возникает разумное сомнение в том, что коррупцию можно считать универсальным понятием.

Коррупция — это не явление, а способ его определения, своего рода маркировка. Это маркирование — результат применения жесткого нормативного подхода, который адекватен обществу, где достигнута высокая степень разделения частной и публичной сфер.

Можем ли мы применять эту аналитическую оптику к тем обществам, где не сформировалась рационально-легальная система власти, где не случилось разделение частного и публичного? Ответ очевиден: так делать не следует. Аналитические категории должны быть адекватны состоянию общества. Находить и измерять по одной методике коррупцию в Швейцарии и Папуа-Новая Гвинея — дело, обреченное на эффектный результат, но совершенно бессмысленное.

В обществах сословного типа, с патримониальной сущностью власти те явления, что внешние наблюдатели определяют как взятки и коррупцию, могут восприниматься инсайдерами как рента, которую получают определенные профессиональные группы и сословия. Эта мысль кажется очевидной применительно к обществам прошлого. Но почему-то все современные общества «гребут под одну гребенку».

Почему борьба с коррупцией имеет такие скромные результаты? Часто говорят о дефиците политической воли. Конечно, воля в этом деле много значит, достаточно вспомнить Сингапур. Однако представляется, что основная трудность состоит в социальной укорененности коррупции. Это проявляется, в частности, в том, что юридическое определение коррупции может не совпадать с областью морально осуждаемого. Люди могут оправдывать то, за что судят по закону. Или, наоборот, осуждать то, в чем закон не видит правонарушения.

Социальная укорененность коррупции приводит к тому, что взятка становится не только способом обогащения, но и элементом корпоративной этики. Отказываясь от взятки, вы разрываете связи с коллегами, отклоняетесь от корпоративных норм поведения.

Коррупция как зонтичное понятие

Помимо того, что коррупция — понятие историческое, это явление еще и неоднородное. Другими словами, коррупция — это «зонтичное» понятие, объединяющее множество различных форм. Различные виды коррупции могут иметь разные социальные базы и характеризоваться разной динамикой.

Коррупция бывает разных видов.

⇒ Бытовая и деловая.

Бытовая коррупция обслуживает отношения населения и власти, тогда как деловая коренится в отношениях между предпринимателями и чиновниками. Бытовая коррупция — это подношения населения в сфере образования, здравоохранения, правопорядка, судопроизводства и пр. Эти виды коррупции могут иметь разную социальную базу и даже противоположную динамику. Так, в России в 2000-е годы бытовая коррупция отчетливо сокращалась. Причина — возросшие риски должностных лиц, общающихся с населением, а также цифровизация, переход многих процессов в автоматизированный режим. Так, получение загранпаспортов или мест в детский садик практически очистилось от коррупции.

Однако в этот же период деловая коррупция увеличивалась, причем весьма причудливо: объем коррупционного рынка растет на фоне сокращения числа взяток. Это возможно за счет роста «среднего чека» на решение вопроса с помощью взятки.

⇒ Оборонительная и наступательная.

Это разделение основано на том, что кто-то дает взятку, чтобы откупиться от власти, продолжить свое существование, а кто-то — для расширения доли рынка, для получения возможностей роста и пр. Обычно оборонительная коррупция является уделом малого и среднего бизнеса, а наступательную коррупцию практикуют крупные бизнес-агенты.

⇒ Рыночная и местническая.

Рыночная коррупция характеризует среду, в которой взятки дают те, кто платежеспособен, то есть решение покупается на рыночной основе. И тогда взятки выступают универсальным способом решения проблем, использование которого лимитировано лишь платежеспособностью экономического агента. Местническая коррупция пред-

полагает, что взятки берут только у «своих». Нужно быть членом социальной сети, клана, иметь связи, чтобы решить вопрос на коррупционной основе.

⇒ Централизованная и децентрализованная.

Децентрализованная коррупция позволяет участвовать в этом процессе любым уровням властной иерархии. Централизованная же коррупция предполагает, что чиновникам низшего уровня дали по рукам, они запуганы и отстранены от сбора денег. Взятки собираются на более высоких властных этажах. Обычно население и малый бизнес имеют дело с низовыми уровнями правящей вертикали, что формирует позитивный образ власти при централизации коррупции.

Таким образом, универсальному определению коррупции противостоит ее:

- историчность,
- социальная укорененность.
- многообразии форм.

Но это все, как говорится, в теории. Обратимся к практике.

Изменения характера коррупции в России

Сравним причины и механизм коррупции в России в 1990-е и 2000-е годы.

Первое. *Коррупция становится более централизованной.* Вымогательства 1990-х годов были интенсивными, но децентрализованными. *Децентрализованная коррупция* — это типичная для слабых государств форма коррупционных отношений, когда предприниматель вынужден искать каналы подкупа относительно самостоятельных государственных агентов.

Постепенно вместе с изменением политической власти коррупция приобрела более централизованный характер, когда выход на «ключевые» уровни коррупционных пирамид избавляет от поборов нижестоящих чиновников.

Если коррупция гнездится на низовом уровне, то у предпринимателя есть пространство для маневра — не удалось «решить вопрос» с одним чиновником, можно попытаться договориться с другим. Такой «рынок» коррупционных услуг снижает размер взятки. При централизованной коррупции решения, от которых зависит бизнес, принимаются на более высоком уровне и очень ограниченным кругом лиц. Централизация коррупции привела к высокой конкуренции за покровительство высоких начальников. Доступ к ним ограничен, что ведет, с одной стороны, к сокращению числа взяток, но с другой стороны — к увеличению их размеров.

В условиях централизованной коррупции борьба с ней ведется либо чисто формально и захватывает только нижние этажи коррупционной пирамиды, либо

вырождается в противоборство разных сетей («молодые коррупционеры» против «старых коррупционеров»). Антикоррупционные кампании являются инструментом такой борьбы.

Второе. *Коррупция институционализируется, то есть превращается в неформальный институт защиты прав собственности.* Коррупционные отношения с властью стали неотъемлемым элементом развития бизнеса. На смену одноразовым коррупционным контактам бизнеса и власти пришли устойчивые теневые схемы их сотрудничества, сформировались теневые альянсы административного и финансового капитала. Чиновники не вымогают взятки, они работают «в доле» с бизнесом, обеспечивая возможности развития. Институциональная коррупция удобнее с точки зрения бизнеса, чем неупорядоченная, но массовая практика поборов, поэтому бизнес, платя все больше, демонстрирует все меньшую склонность к протесту: стабильность системы примиряет с ее неэффективностью. Это типичная институциональная ловушка, когда система неэффективна, но устойчива.

Третье. *Коррупция от рыночной смещается к местнической.* Если с помощью рыночной коррупции решают вопросы те, кто может заплатить, то местническая оставляет такую возможность только для «своих». В последнем случае коррупционный канал открыт только для людей «со связями» по критерию происхождения, родства, общих спортивных секций и пр. С остальными ведется показательная антикоррупционная борьба. Власть выдает карт-бланш на быстрое и гарантированное обогащение только «своим» на условиях теневого участия в прибыли.

Четвертое. *Меняется роль чиновника.* В 1990-е годы законы были часто неадекватными хозяйственным условиям, взаимопротиворечивыми, с огромными «дырами». Любого предпринимателя можно было осудить за нарушение какого-то закона. Это было время «плохих законов», и чиновник за взятку проводил бизнес по такому «минному полю». В этих условиях коррупция увязывала неадекватные законы с реальными возможностями и потребностями бизнеса.

В 2000-е годы ситуация изменилась. Качество законов выросло, в них стало меньше «дыр», и бизнес вполне может обойтись без помощи чиновника, работая в соответствии с законом. В этой ситуации предметом торга стала не «буква», но «дух» закона. Чиновники взяли на себя роль интерпретаторов законов с позиций национальных интересов. Чиновник сменил роль лоцмана в пространстве «плохих» законов на роль гуру в условиях «хорошего» законодательства. И теперь, чтобы получить государственный заказ или просто спасти бизнес от государственного поглощения, недостаточно быть законопослушным бизнесменом, нужно быть «на хорошем счету» у власти. Бизнес, понимая ненадежность формальной защиты прав собственности, пытается заручиться поддержкой власти, в том числе используя коррупционные схемы. Эта ситуация создает беспрецедентные воз-

возможности для коррупции. То, что квалифицируется (журналистами, обывателями и в исключительных случаях судьями) как коррупция, воспринимается российскими чиновниками как передача им части дивидендов от совместного владения собственностью.



© Александр Дмитриев, специально для Социодиггера

Пятое. *Изменилось соотношение двух разновидностей деловой коррупции: на смену «захвату государства» пришел «захват бизнеса».*

В 1990-е годы был популярен образ «захват бизнесом государства», когда крупный бизнес диктовал власти решения о режимах налогообложения, условиях приватизации и т. д. Однако в 2000-е годы ситуация принципиально изменилась: был объявлен курс на «равноудаление олигархов» от власти. Постепенно власть обрела широкую электоральную поддержку, бюджет стал профицитным, региональные амбиции были подавлены федеральным центром. На смену «захвата власти бизнесом» пришел «захват бизнеса властью».

Бизнес уже не диктует власти свою волю, а выжидает удобного случая, чтобы напомнить о своих просьбах. В переговорах с властью бизнес стремительно теряет доминирующую роль. Прежняя асимметрия в пользу бизнеса сменилась асимметрией в пользу власти.

В новых условиях предприниматели вынуждены делиться доходами в форме как легальных, так и нелегальных платежей под угрозой репрессивных действий. Если нелегальные платежи (взятки) не вызывают вопроса, то легальные платежи нуждаются в комментариях. В российском бизнесе существует понятие «двойное налогообложение» — это означает, что обычными налогами отношения с государ-

ством не ограничиваются. Хотя формально ничего, кроме налогов, бизнесмен не должен, но реально и вполне легально он «добровольно» должен:

- ⇒ спонсировать различные проекты власти (например, финансировать деятельность партий и «правильных» кандидатов на выборах);
- ⇒ быть меценатом;
- ⇒ участвовать в коммерчески невыгодных проектах, если они важны для власти.

Распространилось рейдерство как захват бизнеса, в ходе которого используется судебная система и формальная процедура банкротства. Если в начале 1990-х годов под силовым давлением на бизнес понималось вымогательство со стороны организованной преступности (так называемый рэкет), то в современной России силовое давление исходит от официальных представителей власти, которые используют государственный репрессивный аппарат для захвата бизнеса.

Коррупционный «патронаж» бизнеса со стороны власти держится не на «плохих» законах, а на качестве правоприменения, селективном правосудии и вольности в интерпретации формальных норм.

Таблица 1. Изменение характера деловой коррупции в постсоветской России

Характер коррупции	1990-е годы	2000-е годы
Степень централизации	Децентрализованная коррупция	Централизованная коррупция
Размер взяток	Множество мелких взяток	Взятки стало меньше, но их размер вырос
Степень институционализации	Коррупция не институционализована, правила фрагментарны	Коррупция институционализируется, формируется система коррупционных правил
Роль чиновников	«Лоцман» в пространстве «плохих» законов	«Гуру» (интерпретатор) в пространстве «хороших» законов
Доступность коррупционных каналов	Рыночная коррупция, доступная для тех, кто может заплатить	Местническая коррупция, доступная только для «своих»
Повод для взяток	При «плохих» законах предприниматель априори является нарушителем какого-то закона и может быть наказан за нарушение «буквы» закона	При «хороших» законах практикуется вольная интерпретация законов, и предприниматель может быть наказан за нарушение «духа» закона
Основа коррупции	Качество законов	Качество правоприменения
Структурная рамка коррупции	«Захват государства бизнесом»	«Захват бизнеса государством»

Таким образом, у коррупции есть не только количественное, но и качественное измерение.

Коррупция стала централизованной и институционализированной, с доминированием силовых структур как самых активных претендентов на патронаж бизнеса. Если в 1990-е годы в основе коррупции лежали «плохие» законы и, соответственно, невозможность их выполнять, то в 2000-е годы законы отчетливо изменились в лучшую сторону, но основой получения взяток стала процедура их применения, вольность в интерпретации формального права, селективное правосудие. Без покровительства со стороны власти бизнес может иметь серьезные проблемы как нарушитель не «буквы», но «духа» закона. И бизнес, чтобы избежать неприятностей, готов оплачивать неформальный патронаж власти в виде коррупционного тандема с властью. Таковы механизм и природа коррупции в современной России.



**АПОСТОЛИС
ПАПАКОСТАС**

профессор социологии
в Университете Södertörn

КОРРУПЦИЯ КАК СИМПТОМ НЕРАБОТАЮЩЕЙ ПУБЛИЧНОЙ СФЕРЫ

Когда мы говорим о коррупции, то сталкиваемся с общей проблемой: люди не знают, что является ее противоположностью. Необходим функциональный эквивалент, которым можно было бы ее заменить, ведь нередко обыватели уверены, что те же взятки — это нечто хорошее и полезное, заставляющее работать неработающий механизм. С помощью коррупции можно получить результат, а без нее — нельзя. И они не задумываются, что проблема в самом механизме, в его неправильной работе, и заставлять его функционировать с помощью взяток совершенно непродуктивно.

Для противодействия коррупции необходимы механизмы структурированного скептицизма. Например, радикальная прозрачность представляет собой социальную технологию, которая делает власть и процесс принятия властных решений видимыми.

Социальная жизнь не «играет в кости», не полагается на случайные или обусловленные обстоятельствами проявления недоверия, она развивает механизмы, способные более или менее структурированным образом охватить основные формы социального недоверия и сделать их более цивилизованными, превратив их в структурированный скептицизм. В этом смысле структурированный скептицизм становится механизмом, который направляет и трансформирует социальное недоверие в социальный капитал, укорененный в организации общества, и расширяет доверие, превращая его из характеристики закрытых социальных отношений в обобщенное доверие к социальным институтам. Я выделил три формы структурированного скептицизма: *post hoc* скептицизм (например, защита

диссертаций); радикальная прозрачность; прозрачность, основанная на правилах (идеальная бюрократия).

Необходимо, однако, дополнить этот перечень еще одной формой скептицизма — упреждающим скептицизмом (*proactive skepticism*), который, по существу, предполагает общество с институционализированными практиками скептицизма. Институционализированные практики скептицизма обладают цивилизующим эффектом, который распространяется на все общество, прежде всего благодаря созданию механизмов, которые делают видимыми, выделяют и нейтрализуют интересы, присутствующие в социальной жизни, и трансформируют разумные выражения социального недоверия в структурированные практики скептицизма, — и тем самым цивилизуют доверие.

Без такой трансформации социальное недоверие может превратиться в культурные практики «аморального фамилизма» или в распространенный цинизм и апатию по отношению к публичной и политической сферам. В руках политических предпринимателей оно может быть превращено в популистские массовые движения, направленные против оснований демократии. Рост популизма, заметный в значительной части Западной Европы, является, возможно, простым отражением того факта, что современные формы организации публичной сферы не позволяют институтам создавать и практиковать структурированный скептицизм. Несмотря на его локальные вариации, современный популизм в Европе имеет общий знаменатель, который часто упускают из виду: он стремится завладеть существующим социальным недоверием и направить его в асоциальные формы движения против базовых условий существования демократии. Может показаться, что социальные реформаторы сделали политическим предпринимателям-популистам неожиданный подарок, продвигая реформы, которые подрывают и ослабляют институты структурированного скептицизма.

Необходимо доверие, но для того чтобы создать это доверие, нужно создать механизмы и институты, базирующиеся на структурированном скептицизме, которые я описал в книге «Становление цивилизованной публичной сферы. Недоверие, доверие и коррупция». Когда в обществе есть несколько таких институтов, гражданам не нужно участвовать в коррупционных отношениях. Зачем платить деньги чиновнику, если он и так получает то, что должен получить?

То есть противоположность коррупции — хорошо функционирующее государство. Вы можете получить то, что должны получить, как гражданин вы можете рассчитывать на это. Вы обращаетесь в государственный орган и получаете одно и то же, независимо от того, какой чиновник занимается вашим делом. То есть лучшее лекарство против коррупции — заставить работать государственный сектор.

Что сделать, чтобы он заработал? Есть стереотип, что если мы введем строгие законы и наказания, коррупция уменьшится. Но это не так, необходима функционирующая публичная сфера, качественное правительство, иначе это не работает. Если люди не получают то, что они имеют право получать, коррупцию не искоренить.

Новые законы тоже плохо помогают в борьбе с коррупцией, хотя кажется, что вот появятся некая рутина и правила, станет лучше. Но нужно нечто большее. Если публичная сфера работает, нет необходимости в новых законах. Государственным органам необходимо развиваться в организационном плане, а для этого нужны образованные люди.

Я считаю, что коррупция — это симптом неработающей публичной сферы. Поэтому, когда мы пытаемся лечить этот симптом, коррупция будет возникать снова и снова, до тех пор, пока не заработает публичная сфера. Если у вас есть иллюзия, что для лечения коррупции нужны только законы и наказания, вы лечите симптом. Конечно, он будет возвращаться снова, снова и снова, если не решать проблему, если публичная сфера не функционирует. Знаете, в некоторых скандинавских странах, если спросите местных жителей, почему они доверяют, они ответят, что это их культура. И эксперты подхватывают эту идею, списывая все на культурные особенности. Но это не так, это институциональный вопрос. Только потому, что институты работают, люди получают эту культурную идею.

То же самое касается того, почему граждане платят налоги. Здесь, в Швеции, платят налоги, потому что у государства есть способность контролировать общество. Статистика, демография, обновленные реестры и т. д. Благодаря им общество в Швеции прозрачно. Даже доходы граждан. Если вы напишете письмо в налоговую службу, вы получите копию моей декларации, узнаете, чем я владею, сколько зарабатываю. Все публично, и поэтому мы действительно доверяем друг другу. То, что является публичным, обмануть трудно. И поскольку общество прозрачно, в Швеции нелегко обманывать. Это не вопрос культуры, это трудно сделать технически, потому что есть институты, регулирующие поведение людей.

Вы можете видеть коррупцию, наблюдая за показным потреблением некоторых групп населения. Здесь, в Швеции, есть история о промышленной компании, которой удалось контролировать своих менеджеров. Идея заключалась в том, чтобы они жили не так, как рабочие: у них лучше машины, больше квартиры, но не роскошный дом, спортивный автомобиль или экстравагантная светская жизнь. Таким образом, менеджеры в некотором роде вынуждены были жить простой жизнью, поэтому у них не могло быть мотивов для коррупции и обмана владельцев. Схожий опыт борьбы с коррупцией был в СССР.

Но сейчас все стало сложнее. Даже здесь, в Стокгольме, вы можете увидеть много роскоши и показного потребления, что означает — здесь есть коррупция, люди тратят много денег на хорошие машины, дорогие вина, ночные клубы. Но теперь стало трудно контролировать коррупцию, ограничивая потребление. Роскошная жизнь есть в каждом городе Швеции, а всего несколько десятилетий назад все было иначе. Раньше люди проводили свободное время, занимаясь спортом, выходя в лес, гуляя... Теперь все изменилось. Люди хотят много комфорта в социальной жизни, они больше общаются, появляется больше ресторанов, это усложняет контроль за коррупцией через потребление. Это можно было сделать, когда лишь несколько сотен человек занимались показным потреблением.

Конечно, вы можете сообщать о случаях коррупции, но здесь нужно иметь доверие к государству. Не каждый пойдет докладывать государству, что его сосед обманщик, что на самом деле он занизил доходы в декларации, но сама вероятность того, что кто-то это сделает, важна. Ведь все легко проверяется, когда прозрачность. В Швеции исторически сложились особые отношения между государством и гражданами, государство старается быть близким к людям и регулировать отношения между ними максимально объективными и прозрачными способами. Я могу направить свои жалобы государству, потому что я ему доверяю, ведь у него есть институты, помогающие найти объективные ответы на спорные вопросы.

Другой тип коррупции отличается тем, что обычно в ней участвуют представители влиятельных организаций, которые имеют связи друг с другом. И у нас нет механизмов для контроля за их отношениями. Обычно в организациях любого типа существует иерархический контроль, но он может контролировать только иерархическую цепочку внутри организации и не может контролировать отношения с другими организациями. Такие отношения возникают не тогда, когда вы находитесь в своей организации и под ее контролем. Вы можете находиться в роскошном отеле, на роскошном курорте или на игре в теннис или в пабе, в клубе... Именно поэтому, когда, например, наш ректор принимает решения, он должен делать это только в кабинете, в котором присутствуют другие люди, наблюдающие за ситуацией. Это должно быть зафиксировано и мотивировано надлежащим образом.

Чтобы я мог принять обоснованное решение участвовать или не участвовать в коррупции, я должен провести мысленный эксперимент, понять, какой результат меня ждет. Если результат предсказуем при следовании официальной процедуре, благодаря использованию общих правил в конкретных случаях, тогда я могу доверять государству и не участвовать в коррупции.

Да, важный момент: чтобы провести такой сложный мысленный эксперимент, человек должен быть образован. В обществе, как минимум, должно быть больше

образованных, критически мыслящих людей, способных понять, как работают и как должны работать здоровые институты. Если в обществе большинство граждан не понимают, что и как устроено в государственной системе, они будут находить превратные объяснения происходящему и воспроизводить коррупцию, поскольку она понятна и кажется простым и работающим механизмом.



**ГРОЗОВСКИЙ
БОРИС**

обозреватель,
автор телеграм-канала EventaAndTexts

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ РЕВОЛЮЦИЯ?

Хотя за последние 30 лет множество стран предприняли масштабные антикоррупционные программы, в целом ситуация не улучшилась. Лишь нескольким странам удалось добиться устойчивого снижения коррупции. В борьбу с коррупцией вовлечены влиятельные силы, ее вред очевиден. Почему не удается добиться успеха?

Во многом это вызвано тем, что антикоррупционные движения часто представляют себя в аполитичных, технократических терминах и не могут вмешиваться во внутренние дела суверенных государств, пишут Майкл Джонсон и Скотт Фритзен в вышедшей недавно книге «Загадка коррупции»¹. В результате антикоррупционная борьба упускает из виду укоренившиеся, часто вопиющие дисбалансы власти, позволяющие меньшинству эксплуатировать большинство, в том числе и за счет коррупции.

Постепенное ограничение власти чиновников редко приводит к успеху. Скорее, он достигается длительной политической мобилизацией граждан, противостоящей злоупотреблению властью. «Мы больше не можем бороться с коррупцией, просто борясь с коррупцией», — заметил по этому поводу Дэниэл Кауфманн, один из создателей системы оценки качества госуправления для Всемирного банка².

Коррупция через призму теории коллективного действия

Мы привыкли воспринимать коррупцию в принципал-агентской логике — как отклонение от нормы, злоупотребление властью, ненадлежащее поведение агента, использующего в частных интересах данные ему публичные полномочия. Однако

¹ Johnston M., Fritzen S. A. (2020) *The Conundrum of Corruption: Reform for Social Justice*. Routledge.

² Kaufmann D. Rethinking the Fight Against Corruption. 29.11.2012. URL: <https://www.brookings.edu/opinions/rethinking-the-fight-against-corruption>.

вышедшая недавно в Oxford University Press книга³ известного экономиста из университета в Гетеборге Бо Ротштейна доказывает, что этот подход не помогает ответить на вопрос великого экономиста Дугласа Норта: почему в разных странах настолько различается качество госуправления (и соответственно — уровень коррупции)? Что мешает всем странам мира управляться столь же хорошо, как управляются развитые? Что мешает им построить режимы с верховенством права и защитой прав собственности?

Согласно Норту, огромную роль в этом играют не только формальные институты, но и неформальные практики, а их изменение имеет скорее «взрывной», чем постепенный характер. Коррупция — в высшей степени неформальный институт, а поведение агентов базируется на их представлениях о том, как действуют остальные участники игры. Ротштейн убежден, что коррупция — это своего рода «социальная ловушка», связанная с проблемой коллективного действия (М. Олсон), и исходя из этого критикует общепринятые сейчас меры антикоррупционной политики.

Во многих случаях коррупционера нельзя описать как «плохого» агента, действующего в своих личных интересах, вместо того чтобы действовать в интересах «хорошего» принципала, выбравшего или назначившего его на эту должность. Ведь когда система коррумпирована сверху донизу, когда политическая элита получает доход за счет поведения, ориентированного на извлечение ренты, невозможно установить, кто этот «хороший» принципал, волю которого нарушает коррупционер. В этом случае у элит нет стимулов к изменению системы. Является ли таким принципалом народ? Нет, отмечает Ротштейн: в странах с высокой коррупцией у коррумпированных политиков даже в условиях демократии есть хорошие шансы переизбраться. А у коррупционеров низового уровня, включая полицейских и налоговых инспекторов, нет стимула отказываться от привычных практик: каждый уверен, что даже если лично он начнет вести себя честно, в целом ничего не изменится.

Вслед за Оскаром Курером⁴ Ротштейн отказывается определять коррупцию через использование публичного положения в личных целях: что есть общее благо и в чем состоит общий интерес — это часто не очевидно. Курер исходит из античного «принципа беспристрастности», основы распределительной справедливости: следует относиться одинаково к тем, кто заслуживает равного. Коррупция — нарушение этого принципа в угоду личным интересам и групповому давлению. Такое понимание равно подходит и к античной, и к современной коррупции — она

³Rothstein B. (2021) Controlling Corruption: The Social Contract Approach. Oxford: Oxford University Press. URL: <https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/oso/9780192894908.001.0001/oso-9780192894908>.

⁴Oscar K. (2005) Corruption: An Alternative Approach to its Definition and Measurement. *Political Studies*. Vol. 53. No. 1. P. 222–229. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2005.00525.x>.

основана на дискриминации одних и покровительстве другим. Эта дискриминация возникает из дисбаланса власти, позволяющего меньшинству эксплуатировать большинство. Институционализированная коррупция базируется на партикуляризме, на том, что отношение к людям определяется их статусом⁵. Частный случай такого отношения — использование публичной должности в личных целях. «Бессмысленно быть единственным честным игроком в „гнилой игре“, — замечает по этому поводу Ротштейн, — добропорядочное поведение одного или нескольких агентов не приведет к изменениям там, где коррупция — не девиация, а норма жизни. Поэтому в политической системе, пораженной системной коррупцией, мы вряд ли найдем добропорядочных „принципалов“ как внизу, так и наверху»⁶. Когда система коррумпирована снизу доверху, политическая воля к ее реформированию равна нулю, отмечает Роберт Клитгаард⁷. Нанять лучших исполнителей, создать систему стимулов, включить конкуренцию, уменьшить полномочия бюрократов — все это звучит хорошо, но нет агентов, которые были бы способны внедрить эти изменения.

Если бы коррупция работала по принципу принципал-агентской модели, то лекарство от нее было бы простым: стоит принципалу поднять для агента вознаграждение за «хорошее» поведение, а также тяжесть наказания и риск быть пойманным за «плохое» поведение, как коррупция резко снизится. Этого не происходит в силу проблемы коллективного действия⁸. Все агенты по отдельности прекрасно понимают, что они выиграют от искоренения коррупции. Но они не доверяют друг другу — не верят, что другие откажутся от коррупционных действий, поэтому не видят причин менять собственное поведение. Ситуация могла бы измениться, если бы возникли институты, которые заставят их верить: большинство прекращает участвовать в коррупционном поведении, пишет Ротштейн. Однако создание таких институтов, в свою очередь, тоже сталкивается с проблемой коллективного действия.

Поэтому коррупция с институциональной точки зрения — самоподдерживающееся явление: если коррупционная система сложилась, то изменить ее крайне сложно. Коррупция, отмечает Ротштейн, — пример равновесий, в которых выигрыш отдельного агента зависит от того, какая доля других игроков будет придерживаться коррупционного поведения. Если ожидаемое число коррупционеров велико

⁵ Mingui-Pippidi A. (2018) Seven Steps to Control of Corruption: The Road Map. *Daedalus*. Vol. 147. URL: <https://www.againstcorruption.eu/publications/7485/>.

⁶ Rothstein B. (2021) *Controlling Corruption: The Social Contract Approach*. Oxford: Oxford University Press. URL: <https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/oso/9780192894908.001.0001/oso-9780192894908>.

⁷ Klitgaard R. (2006) Introduction: Subverting Corruption. *Global Crime*. Vol. 7. P. 3–4. <https://doi.org/10.1080/17440570601063724>.

⁸ Mingui-Pippidi A. (2015) *The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption*. Cambridge University Press.

(то есть агенты не верят, что ситуация скоро изменится), то у агентов нет стимула к честной игре. Лишь когда участники игры думают, что большинство будет придерживаться честных правил игры, они поменяют собственное поведение.

Если вы живете в среде, где общепринятой нормой является взятка за устройство ребенка в школу, за визит к доктору, получение госконтракта, разрешения на строительство и т. д., если подобные операции вы проделываете регулярно в течение своей жизни, то отказаться от них — значит лишиться себя необходимой услуги или дохода. Коррупция в этом случае становится стандартной операцией, как оплата проезда в общественном транспорте: люди привыкают к этому и думают, что иначе просто невозможно: «все так живут». Они «интерпретируют жизнь в терминах коррупции»⁹, то есть ждут от других агентов именно коррупционного поведения.

Постепенные изменения?

Если коррупция — устойчивое равновесие, то можно ли победить ее постепенными, мелкими изменениями, улучшая деловой климат, внедряя отдельные «лучшие практики» и снижая регуляторные барьеры? Кажется, такой подход может принести пользу. Но Ротштейн уверен, что небольшими изменениями делу не поможешь. Наоборот, они могут усугубить проблему, сделав коррупцию более укорененной в социальных практиках. Ведь коррумпированные агенты по определению не способны создать хорошие правовые институты, которые бы были выстроены на принципах и практиках «хорошего управления». В результате в коррупционной среде коррупция поражает и те институты, которые должны бороться с коррупцией. Так случилось, например, в Италии при Берлускони после попыток победить коррупцию в начале 1990-х годов¹⁰.

Почему и у кого в коррупционной среде должны возникнуть мотивы к созданию институтов, которые будут свободны от коррупции и смогут изменить привычную всем норму? Как «хорошее управление» может вытеснить «плохое»? Стратегии Всемирного банка и ООН предлагают найти «точку входа», где поддержка антикоррупционных мер особенно высока и где можно создать «историю успеха», затем постепенно идентифицировать коррупционные практики и исключать их, заменяя институтами «хорошего управления». Однако на практике такой подход редко приводит к успеху, подчеркивает Ротштейн.

⁹ UNDP. Human Development Report 2002. Bosnia and Herzegovina. New York. URL: https://www.ba.undp.org/content/bosnia_and_herzegovina/en/home/library/nhdr/nhdr-2002.html.

¹⁰ Della Porta D., Vannucci A. (2007) Corruption and Anti-Corruption: The Political Defeat of «Clean Hands» in Italy. *West European Politics*. Vol. 30. No. 4. P. 830—853. <https://doi.org/10.1080/01402380701500322>.

Если общественные блага в государстве распределяются не универсально и беспристрастно (вне зависимости от знакомств, социального статуса и денег), а партикуляристским образом (в соответствии с распределением власти в обществе, связями и деньгами), то люди воспринимают это как должное, не ожидая честности, а системная коррупция никуда не уходит — она в лучшем случае меняет форму¹¹, совершенно не реагируя на меры типа введения омбудсмана или антикоррупционных комиссий¹². Ограниченное распределение общественных благ — это, по Дугласу Норту, естественный для человеческого общества «порядок ограниченного доступа». Он присущ первобытным и феодальным государствам, привычен во многих странах бывшего СССР, характерен для распространенного в развивающихся странах «капитализма для друзей». Поэтому предметом анализа для выработки антикоррупционной политики должны быть не столько страны с системной коррупцией, сколько редкие исключения, когда отдельным странам удается построить порядок открытого доступа.

В обществах с ограниченным порядком доступа элиты обретают богатство и власть нечестным образом — благодаря особым отношениям и доступу к благам, которые недоступны для «обычных смертных»¹³. Если люди думают, что богатства обретаются нечестно, если в обществе высок уровень неравенства, а доверие на низком уровне, то и воспринимаемый уровень коррупции в таком обществе высок. При этом в обществах с высоким неравенством люди не ожидают справедливого распределения благ, воспринимая коррупцию как приемлемую, неизбежную и неподвластную их контролю. Неравенство деморализует людей и заставляет их поверить, что они не являются хозяевами своей судьбы. В обществах с более справедливым распределением ресурсов неравенство воспринимается как отклонение от нормы и ведет к повышению воспринимаемого уровня коррупции. На индивидуальном уровне рост воспринимаемой коррупции коррелирует с уровнем доверия: те, кто не доверяет другим (и считает отношения в обществе несправедливыми), воспринимают коррупцию как более высокую.

Как же перейти от одного порядка распределения благ в обществе, от одного равновесия (частный случай которого — коррупция) к другому? Инсталлировать в феодальное, сословное общество работающих, например в Швеции, институт типа омбудсмана — очевидно плохая идея. Превалирующая культура легко,

¹¹ Как «антикоррупционные практики» подчиняются нормам системной коррупции, описано на примере Румынии: Mingui-Pippidi A. (2006) Corruption: Diagnosis and Treatment. *Journal of Democracy*. Vol. 17. No. 3. P. 86—99. URL: <https://www.journalofdemocracy.org/articles/corruption-diagnosis-and-treatment/>.

¹² Doig A., Watt D., Williams R. (2007) Why Do Developing Country Anti-corruption Commissions Fail to Deal With Corruption? Understanding the Three Dilemmas of Organizational Development, Performance Expectation, and Donor and Government Cycles. *Public Administration and Development*. Vol. 27. No. 3. P. 251—259. <https://doi.org/10.1002/pad.452>.

¹³ Ariely G., Uslander E.M. (2014) Corruption, Fairness and Inequality. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2460399.

не поперхнувшись, этот институт поглощает. По Норту, изменения порядка доступа в обществе не происходят постепенно¹⁴. Для этого необходимо надежное соглашение между конкурирующими акторами, которое включает и формальные, и неформальные институты. Условие перехода (и обуздания коррупции) — высокий уровень доверия в обществе и доверия к правовым институтам.

Если люди в целом считают своих сограждан заслуживающими доверия (то есть придерживающимися тех же моральных стандартов, что и они сами), у них меньше причин вступать в эксплуатирующие их (или их партнеров) коррупционные отношения. Коррупция в этом смысле как бы заменяет доверие в тех обществах, где люди друг другу не доверяют: «Я не знаю, нужно ли тебе это благо, и достоин ли ты его получения, — рассуждает чиновник, — поэтому приму мзду как доказательство того, что оно тебе действительно нужно». Именно поэтому коррупцию так сложно обуздать, именно поэтому частичные меры не приводят к успеху, а только увеличивают социальный цинизм по отношению ко всем подобным мерам.

На примере Швеции во второй половине XIX века Ротштейн показывает, что решающим рычагом может стать реформа госслужбы. В 1840—1875 гг. в Швеции изменилось само значение слова «госслужащий». От феодальной трактовки госслужбы как дела, приносящего власть и собственность через аккумуляцию бюрократической ренты шведы сумели перейти к современной модели госслужбы с фиксированной оплатой, меритократической конкуренцией и подчинением чиновников законам. Коррупция перестала восприниматься как стандартная деловая процедура. Процедура подготовки чиновников стала серьезнее, привилегии аристократов были устранены, появилась свобода прессы, а затем и свобода вероисповедания, за преступления на госслужбе стали наказывать, распространилось понятие госслужбы как служения нации, была установлена свобода торговли, в обилии возникали открытые для всех гражданские организации — за 30—40 лет Швеция из феодального превратилась в современное государство. В эти же годы современными государствами становились Великобритания, Франция и США.

Борьба с коррупцией, кумовством, клиентелизмом во всех этих странах не была самоцелью — скорее, успех стал следствием обретения обществом порядка открытого доступа. Изменилось само представление о том, что такое политика и зачем она нужна, какими могут быть отношения между государством и гражданами. Ротштейн приходит к выводу, что нет единого набора институтов, изменив которые, можно избавиться от коррупции. Здесь важны и судебная система,

¹⁴ Норт Д., Уоллис Дж., Вайнгайт Б. Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества / пер. с англ. Д. Узланера, М. Маркова, Д. Раскова, А. Расковой. М.: Изд. Института Гайдара, 2011.

и устройство госслужбы, и свобода слова, и честность политических лидеров — вплоть до момента, пока не произойдет скачкообразный переход от старого к новому равновесию. Непрямая стратегия борьбы с коррупцией может принести намного больше успеха, чем прямая. «Повсеместная коррупция, — писал Ларри Даймонд, — это не какой-то недостаток, который можно исправить с помощью технических средств или политического давления. Это то, как работает система, он глубоко укоренен в нормах и ожиданиях политической и социальной жизни. Снижение его до менее разрушительного уровня и его удержание на этом уровне требуют революционных изменений в институтах»¹⁵.

¹⁵Diamond L. (2007) A Quarter-Century of Promoting Democracy. *Journal of Democracy*. Vol. 18. No. 4. P. 118—120.



**КАРНАУХОВ
АЛЕКСЕЙ ВЛАДИМИРОВИЧ**

директор Центра Анतिकоррупционной политики
партии «Яблоко»

ЛОГИКА КОРРУПЦИИ

Коррупция как теневая практика остается одним из самых закрытых для изучения социально-экономических явлений. Ее изучение напоминает попытки найти в диком улье пчел-ренегатов, имея лишь фонарик и возможность осмотреть его снаружи. Пчелы будут жалить любого, кто подойдет близко, а слишком настойчивые рискуют вдвойне.

Поэтому все попытки перевести коррупцию в точные показатели остаются приблизительными. Еще сложнее анализировать системную коррупцию — ее определение лежит в академической плоскости и обрастает дополнительными спорами. Но мы можем использовать косвенные данные об изменениях законодательства, индикаторов коррупции и социологических данных, чтобы составить общий пазл о динамике состояния коррупции в России на уровне системы управления в целом.

Два шага вперед, три назад

Очереди до рассвета в любую погоду, мутное царство посредников, готовых за отдельную плату «решить вопрос», непредсказуемые требования чиновников с прозрачными намеками на взятки — примерно так выглядели сделки с недвижимостью до появления центров госуслуг. Сложно отрицать, что административная [реформа](#) 2005—2011 годов изменила положение дел. Масштаб низовой коррупции стал заметно меньше: многие процедуры перешли в электронную форму, общение с регистратором почти полностью через МФЦ, госуслуги стали удобнее, процедуры — быстрее. А что на уровнях выше?

Возьмем ту же сферу, но другой аспект — прозрачность сведений о владельцах недвижимости. Широко известен хрестоматийный случай с [переименованием](#) в реестре недвижимости детей экс-генпрокурора Юрия Чайки на подвоя исландских вулканов. Совершенно случайно ЛСДУЗ и ЙФЯУ9 владели элитным жильем, а после изменили имена на «частное лицо» и «Российскую Федерацию».

Такие «волшебные» трансформации были легализованы Федеральным Законом от 01.07.2017 № 148-ФЗ, позволившим исключать данные о владельцах недвижимости, если эти лица находятся под государственной охраной ФСО. Факт законотворчества в интересах элит укладывается в логику системной коррупции. Ужесточение правил на низовом уровне и обеспечение коррупции элит (*grand corruption*) на уровне закона, к сожалению, стали в России вариантом нормы. Как пишет профессор Школы Херти (Берлин) Алина Мингиу-Пиппиди, коррупция превращается в способ социальной организации (партикуляризм) в противовес системам, где случаи коррупции единичны¹.

Клановый капитализм

Влияние клановых связей на экономику России оценивается как масштабное. В 2016 году наша страна [возглавила](#) рейтинг «кланового капитализма» (*crony capitalism*) журнала The Economist. При этом составители рейтинга «королей госзаказа» Forbes в 2018 году [отметили](#), что собирать данные с каждым годом становится все труднее и труднее. Рейтинг за 2019 год так и не вышел. Постепенно общество лишилось возможности узнавать о главных бенефициарах кланового, или, как его еще называют, «кумовского» капитализма.

Еще один пример коррупционных парадоксов на уровне системы — государственные закупки. Требования к организации госзакупок и ответственность исполнителей на местах последовательно ужесточались, еще начиная с принятия Федерального Закона № 94 от 21 июля 2005 года. Главная тенденция всего периода после — максимально зарегулировать процедуры для заказчиков. В то же время власти увеличивали число оснований для закупок у единственного поставщика, расширяли дискреционные полномочия правительства, дополняли список «засекреченных» форм торгов для силовых ведомств и просто сужали объем раскрываемых данных — такие изменения создают системные предпосылки для коррупции.

Закрепилась практика выбора подрядчиков решением правительства России. Ее можно наблюдать на примере Олимпиады в Сочи 2014 года и Чемпионата мира по футболу 2018 года. В обоих случаях крупные государственные контракты компании получали без торгов и расследователи заявляли о завышении цен строительства². В случае ЧМФ-2018 генеральными подрядчиками снова стали

¹ Mungiu-Pippidi A. (2006) Corruption: Diagnosis and Treatment. *Journal of Democracy*. Vol. 17. No. 3. P. 86—99.

² См. Карнаухов А. В., Чумаков А. В. Золото мундиала: неправительственный доклад Центра антикоррупционной политики партии «Яблоко» о Чемпионате мира по футболу 2018. По оценкам ЦАП «Яблока», российские стадионы [обошлись](#) дороже зарубежных аналогов на 95,2 млрд руб.

компании во владении олигархов. То есть закон, в норме призванный обеспечить конкуренцию, для некоторых просто не действует.

После скандалов с разоблачениями коррупции на олимпийской стройке власти сделали выводы. Но если гражданское общество надеялось добиться большей прозрачности, то его ждал сюрприз — власти сделали стройки футбольных стадионов еще менее прозрачными, так что итоговые расходы так и остались секретом. Поэтому нормы закона, создающие непрозрачность государства, следует рассматривать как самостоятельный фактор коррупции.

Некоторые сферы хозяйства стали в принципе неотличимы от узаконенной ренты с бизнеса. Введение системы дорожных сборов «ПЛАТОН» и маркировки товаров «Честный знак» можно рассматривать как примеры такого подхода. Как и в случаях выше, право на взимание сборов компании получают напрямую от правительства, минуя конкурентные торги³. А конечными бенефициарами становятся те же «системообразующие» круги на вершине кланового капитализма.

Олигархическую коррупционную систему с сильным социальным неравенством Россия получила в наследие от приватизации девяностых годов, что породило известную травму у людей и предопределило автократию⁴. В дальнейшем с ростом власти силовиков и укреплением авторитаризма система все больше стала воспроизводить советские паттерны, а сами силовики срослись с финансово-промышленными группами.

Следствием подобных изменений, а также стремления к порядку и безопасности любой ценой стал тот факт, что вместо устранения причин системной коррупции мы наблюдаем ее «бетонирование».

Бойтесь своих желаний

В 2008 году только чуть менее трети опрошенных «Левада-Центром»⁵ сказали, что «Ни в коем случае нельзя допускать, чтобы вся власть была отдана в руки одного человека». Две трети так или иначе поддерживали идею «сильной руки». Среди молодежи коррупция во власти волновала меньше 20% опрошенных, хотя в целом ее рассматривало как серьезную проблему подавляющее большинство — 88%.

К 2017 году неприятие коррупции составляло почти 89%. К концу 2020 года треть респондентов ощущала беспокойство от ее усиления, 40% считали, что она

³ О выборе оператора маркировки продукции см. [Распоряжение](#) Правительства РФ от 3 апреля 2019 года № 620-р.

⁴ Подробный разбор этой темы можно найти в книге Г. Явлинского «Периферийный авторитаризм», Издательство: Медиум, 2015.

⁵ «Левада-Центр» — российское юридическое лицо, признанное выполняющим функции иностранного агента.

серьезно препятствует развитию страны. При этом на протяжении всех последних лет россияне, как правило, отвечают, что коррупция остается на прежнем уровне или усиливается. Похожие результаты показывал и ФОМ.

Для бизнеса коррупция также на втором месте по значимости проблем после высоких налогов. Интересно, что 78% граждан России не сталкивались с бытовой коррупцией за последние три года (данные 2020 года). Последнее заметное отличие в этом показателе было в 2006 году, когда о даче взятки заявили треть опрошенных.

В то же время аналитики не раз указывали на двойные стандарты в мышлении людей. Граждан возмущает воровство чиновников, но само явление коррупции кажется обыденным. Примерно треть россиян готовы давать взятки. К тому же люди, похоже, не связывают режим власти с масштабом коррупции или видят в нем некую защиту от больших зол — с 2013 по 2017 годы мнение, что Владимир Путин отвечает за масштабы коррупции, снижалось с 73 до 67%. Все это происходит в атмосфере взаимного подозрения с ощущением, что почти половина сограждан живет нечестно.

Еще один парадокс в том, что снижение рейтинга доверия Владимиру Путину в 2021 году уживается с тем, что его политику в целом одобряет две трети опрошенных (выше у старшего поколения и ниже у молодежи). Как резюмирует Лев Гудков, люди отказываются от моральных оценок в отношении лидера страны. То есть люди готовы мириться с системной коррупцией, но не готовы мириться с падением уровня жизни и слабо связывают два этих фактора. Зато отношение молодых людей к коррупции изменилось, как и восприятие лидера государства.

На фоне растущей бедности ожидаемо падает доверие власти, и люди ищут надежду. Рейтинг доверия Путину — последний бастион, но и эта твердыня начинает сдаваться. Впрочем, судя по тому, что политику государства граждане в целом поддерживают, похоже, что Россия скорее ожидает более «сильную руку», чтобы навести порядок. Например, военных — у них рейтинг доверия уже обгоняет Путина.

В ожидании коллективного Рюрика

Проблема системной коррупции тесно связана с проблемой коллективного действия — в тотально коррумпированных странах во власти просто некому проявлять политическую волю против коррупции⁶. Для глобальных перемен в странах

⁶ Persson A., Rothstein B., Teorell J. (2013) Why Anticorruption Reforms Fail—Systemic Corruption as a Collective Action Problem. *Governance*. Vol. 26. No. 3. P. 449–471. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2012.01604.x>. По теме коллективного действия и системной коррупции см. Также: Fernando Moro S. (2018). Preventing Systemic Corruption in Brazil. *Daedalus*. Vol. 147. No. 3. P. 157–168.

с системной коррупцией нужны принципиально новые правила игры. А для этого, в свою очередь, необходимо отказаться от стереотипа, что «все так себя ведут».

Но привычка к коллективному действию у россиян не укрепилась, а только [снизилась](#)⁷ со временем — самый массовый митинг в современной истории — на Болотной в 2011 году был примерно в пять раз меньше митинга 1991 года на Манежной. Недовольство ограничивается пассивной агрессией и ожиданием, что появится некий актер, чтобы решить все проблемы страны. Но «спаситель», как мифический князь Рюрик, призванный прийти и навести порядок, никак не приходит.

Одновременно в замкнутом цикле усиливается разложение института выборов. С одной стороны, заметно вялое разочарование политикой: независимая оценка Сергея Шпилькина явки на последних выборах показывает примерно [36,5%](#)⁸ в 2016 году и [38%](#) в 2021 году против всплеска в 2011 году. Примерно на 20% [упала](#) явка в столицах. Нужно добавить, что интерес к политике у россиян скорее зрительский, активное участие в политике [готовы](#) принимать только 3%, половина граждан страны к ней вовсе безразлична.

С другой стороны, мы наблюдаем ежегодные поправки в избирательное законодательство. Только за 2020 и 2021 гг. законодательство о выборах [менялось](#) 16 раз⁹. Происходит своего рода отрицательный политический отбор: в ходе неравной политической борьбы коррумпированные элиты не допускают до выборов новых игроков. Деконструкции системной коррупции в таких условиях ждать не приходится.

Политический режим в России теряет потребность в выборах, а люди теряют надежду на демократические институты — на вершине [рейтинга недоверия](#) граждан стоят Госдума, политические партии, с небольшим отставанием — СМИ. При этом массовое голосование против действующего политического режима до последнего времени оставалось главным опасением властей. Сохранится ли окно возможностей для перемен — открытый вопрос.

Выводы

Коррупция как система в России изменяется в двух плоскостях. За последние полтора десятилетия, похоже, стало меньше бытовой коррупции. Борьба с низо-

⁷ Источник данных — телеканал «Дождь», средство массовой информации, признанное выполняющим функции иностранного агента.

⁸ Источник данных — Радио Свобода, средство массовой информации, признанное выполняющим функции иностранного агента.

⁹ Хронологию изменений с 1988 года можно проследить в [публикации](#) движения «Голос». Общероссийское общественное движение в защиту прав избирателей «Голос» — незарегистрированное общественное объединение, признанное иностранным агентом.

вой коррупций — один из примеров, как могут происходить заметные улучшения. Системная коррупция, напротив, прогрессирует и приводит к деградации даже тех слабых институтов, которые сформировались в России после развала Советского Союза.

Изменения отражаются на отношении граждан, ведут к росту неприятия коррупции чиновников и влияют на рейтинги доверия власти. Но люди не готовы к коллективным действиям для достижения перемен, участие в политике остается низким, и система ускоренно развивается в направлении, противоположном демократии.

Кризис доверия между властью и обществом — следствие коррупции, а не преграда на пути противодействия ей. Необходимое условие для достижения состояния публичной добросовестности (*public integrity*) — регулярная сменяемость и подотчетность власти.

И все-таки граждане в России демонстрируют оптимизм — согласно опросу «Левада-Центра», в 2017 году 74% людей так или иначе [верили](#), что коррупция преодолима. Гражданское общество в России неизбежно достигнет зрелости и готовности действовать. Понадобится ли для этого пройти через новый виток исторических кризисов — зависит от нас самих.



**ХУРУДЖИ
АЛЕКСАНДР АЛЕКСАНДРОВИЧ**

глава комитета по правозащите
партии «Новые люди».

ПРИВЫЧКА К КОРРУПЦИОННОЙ БОЛИ: КАК ПРЕОДОЛЕТЬ НОВУЮ (НЕ)НОРМАЛЬНОСТЬ¹

Ключевые тенденции

Сегодня я вижу несколько важных и, в общем, противоречивых тенденций в ситуации в сфере коррупции.

С одной стороны, есть тенденции негативного характера. Например, закрытие информации о доходах и собственности высших государственных должностных лиц, руководителей госкорпораций. Раньше мы видели, что, условно, у руководителя N недвижимости и прочего имущества было на миллиард и вдруг стало на пять миллиардов. Мы видели доходы, которые не зависят от эффективности возглавляемых людьми предприятий, что они получают немыслимые бонусы, золотые парашюты, что есть тенденция к росту этих парашютов. Это все не могло не раздражать обычных граждан, граждане начали возмущаться. Соответственно, эти данные по максимуму закрыли; информация о собственности ряда чиновников и руководителей перестала быть публичной.

Вспомним, как раньше происходили журналистские расследования в связи с коррупцией. Появлялась информация, что такой-то руководитель ведомства, например регионального уровня, закупает дорогие автомобили, майбахи или дорогие версии мерседеса, а в его субъекте РФ при этом далеко не лучшая ситуация. Такого человека снимали, или начиналось внутреннее расследование, или как минимум сносили этот аукцион, чтобы он глаза не мозолил. Сейчас такого не происходит, подобная информация практически не появляется. Крупные госкорпорации, которые формируют свою часть доходов в бюджет Российской Федерации и должны быть максимально прозрачными, скрывают данные и не дают возможности для проверки и проведения расследований о расходовании средств. Те, кто

¹ По мотивам интервью специально для СоциоДиггера. Интервью брала Наталья Седова.

должен заниматься подобной информацией, в частности ОНФ, резко снизили активность в этом направлении, а прежние расследователи прекратили свою деятельность.

С другой стороны, есть позитивные изменения. Например, отсутствие как таковых сроков исковой давности, привлечения к уголовной ответственности по делам, связанным с коррупцией. Это проявляется в основном в делах, в которых следствие пытается доказать, что лицо, являющееся депутатом, не утратило фактический контроль над своим предприятием, якобы переданным в траст или переписанным на родственников. Сегодня иски выставляются за все время, пока человек являлся депутатом. При этом порой речь идет даже не о прибыли, а о выручке предприятия в качестве ущерба. И дела рассматриваются с отсылкой заместителя генерального прокурора на борьбу с коррупцией. В этом смысле мы должны ожидать, что аналогичный порядок будет применяться в отношении всех депутатов, бывших и нынешних. Сегодняшняя ситуация имеет большое прецедентное значение, особенно для политиков и лиц, замещающих государственные должности.

Президент своими действиями показал, что в случае доказанных коррупционных деяний — неважно, кто ты и на какой должности, неважны твои бывшие заслуги, — если ты нарушил и попался, будешь отвечать по закону. Мы это видели на примерах привлечения к ответственности ряда сотрудников Федеральной службы исполнения наказаний, МЧС, ряда высокопоставленных руководителей в оборонной промышленности. Аналогичная ситуация с губернаторским корпусом, с сити-менеджерами, мэрами городов. Заммами и главами муниципалитетов, которые часто попадают на крючок, уже забыты СИЗО. В новой конструкции сити-менеджер — это вообще опасная, «расстрельная» должность.

© Александр Дмитриев, специально для Социодиггера



Лечим от
коррупции
за 5дин сеанс.
НЕДОРОГО.

Но по факту многое зависит от конкретной ситуации и от конкретного субъекта РФ. Возьмем, например, Ростовскую область, так называемые башни Рожновского (в системе водоснабжения) — сколько там руководителей разного калибра залетели в следственный изолятор. Потом все затормозилось, они вышли, отделались легким испугом. Недавно был самый легкий из всех возможных приговор человеку, который обвинялся в коррупции, — его получил бывший глава Первомайского района². А на Дальнем Востоке, наоборот, гипержесткие приговоры. Достаточно вспомнить дело Пушкарева, бывшего мэра Владивостока, которому дали совершенно невероятный срок 15 лет³. Отсутствие прозрачности в формировании прецедентной базы по срокам давности приводит к тому, что перекосы от региона к региону могут быть очень значительными. У людей складывается впечатление, что своим все, остальным — по закону, что если подследственный не делится информацией, он выходит быстро, а если начинает раскрывать другие известные ему коррупционные сюжеты, то получает максимальный срок.

Сейчас основная задача в борьбе с коррупцией — для общества, законодательной власти, силовиков — в том, чтобы исходный тренд-сигнал «неважен статус, любой вор будет наказан» был в неискаженном виде передан через все инстанции, вплоть до принятия решения.

Самое страшное — это привыкание общества к коррупции

Понимание обществом новой реальности сложилось с учетом часто упоминаемого слова «коррупция» и частоты самих случаев проявления этой коррупции, столь явных, что на них невозможно не обращать внимание — идет привыкание общества к коррупции. Люди уже не удивляются, когда чиновник, имеющий заработную плату 150—200 тысяч рублей, живет в доме за полмиллиарда или в квартире стоимостью более миллиарда. Люди привыкают к тому, что жена чиновника вдруг стала успешным предпринимателем с оборотами в миллиарды. Что родственники чиновников берут все госконтракты в субъекте РФ. Это новая нормальность, и это самое страшное.

Страшно привыкание людей к тому, что если ты что-то выявишь, то можешь сам попасть под преследование. В результате притупляется «общественная бдительность», в коррупционных расследованиях остаются лишь небольшие группы журналистов, которые ушли в телеграм-каналы и которых маркируют сегодня как

² Бывшему главе Первомайского района утвердили приговор в два года условно // Блокнот. Ростов-на-Дону. URL: https://bloknot-rostov.ru/news/byvshemu-glave-pervomayskogo-rayona-utverdili-prig-1415024?sphrase_id=2291365.

³ «Самый большой срок из подобных дел». Как во Владивостоке восприняли приговор экс-мэру Пушкареву? // BFM.ru. URL: <https://www.bfm.ru/news/411563>.

городских сумасшедших. Большинство людей, доверяющих официальным информационным ресурсам и «телику», воспринимают их как «хулиганов, которые нам жизнь портят и рассказывают, как у нас все неправильно». Человек выходит на улицу и видит, что тот человек, который написал это, прав, но, наверное, так и должно быть, что чиновник ездит на майбахе, а его сопровождают охранник и два помощника.

Сегодня обсуждение коррупции не выходит дальше разговоров на кухне и комментариев в соцсетях, где люди в бешенстве начинают писать про одного или другого чиновника, обмениваться информацией. Расследований же случаев, даже акцептованных обществом (набравших много лайков), не происходит. Программа «Инцидент»⁴ работает формально. Люди понимают, что есть мир чиновников и есть мир остального общества, которое платит налоги и работает фактически на этих самых чиновников и их семьи. Это понимание очень серьезно разобщает наше общество, в этом — очень опасная роль коррупции и терпимости общества к ней.

Сегодня в какой-нибудь европейской стране пришли к тому, что человек, который доехал на служебной машине до магазина, публично приносит извинения. Потому что он не на своей машине ехал и чужой бензин тратил. У нас же в ответ на информацию, что чиновник взял жену, собаку и на служебном самолете слетал на Дальний Восток, скажут: «Так все делают». Это никого не удивит, у нас другой порог коррупционной боли. Боль есть, но не выскажешь, в обществе апатия. Людей, которые это остро воспринимают, все меньше и меньше, они понимают, что это никому не нужно, не верят, что меры могут быть эффективными. А тех, кого привлекают к ответственности, даже коррупционеров, начинают жалеть, считают, что человек кому-то негоден, сказал что-то не так, на что-то не согласился, кому-то что-то не отстегнул — то есть воспринимают это как разборки внутри правящего класса. Все это имеет накопительный эффект, который рано или поздно может привести к плачевным последствиям.

Эволюционный сценарий будущего — что и кому делать?

В России я ожидаю эволюционного сценария развития ситуации с коррупцией. Потому что мы страна, пережившая революцию, знающая, что это такое, недавно наблюдавшая ситуацию у близкого соседа. Возвращаться в этот сценарий никто не хочет. Тех, кто готов был вслух говорить страшное слово «революция», не до конца понимая его смысл, готовых идти до конца, чтобы менять власть,

⁴ «Инцидент менеджмент» — сервис отслеживания контента и мониторинг жалоб пользователей в соцсетях («ВКонтакте», Facebook, Instagram, Twitter и «Одноклассники») на базе «Медиалогии».

после событий на Украине и в Грузии становится, по моей оценке, все меньше. И их активность снижена до самого минимума за последние десять лет.

Вместе с тем эволюционный сценарий предполагает решение проблемы коррупции за счет акторов внутри власти, понимающих, что в противном случае мы растеряем креативный класс и не сможем дальше расти. Понимающих, что те, кого они до этого взяли во власть, не будут делиться с населением. Что нельзя содержать большое государство, где население бедное. Как это делать? Надо закрыть возможность вывоза того, что награблено, — это раз. Обозначить критерии, буйки, за которые нельзя заплывать, — это два.

Акторами подобных изменений были и будут силовики. Политики, к мнению которых особенно прислушиваются Киреенко, Патрушев. Люди, чье мнение важно для президента, люди, которым он доверяет. Поэтому я думаю, что и дальше борьба в этой связи будет вестись, возможно, она выйдет на новый уровень, как только будет сформирована некая комплексная долгосрочная программа в этом направлении.

Сегодня у нас есть «элиты-соглашатели» (как судьи-кивалы в советское время), которых устраивает существующий порядок. И есть те, кто понимает, что если мы не создадим притока новых инвестиций, не остановим утечку мозгов, то президент не будет спрашивать, откуда вы возьмете деньги — эти деньги просто придется достать, возможно, из собственного кармана. После металлургов, которым скажут, что вы слишком много заработали, вам необходимо поучаствовать в социальных проектах, появятся условные угольщики, потом IT-компании, и так далее. Будет дополнительная социальная нагрузка, отказаться от которой предприниматель не сможет, особенно крупный бизнес. Понимая это, элиты будут объединяться и думать, как сделать так, чтобы денег, которые они платят как налоги, разворовывалось меньше, чтобы повышалась эффективность их использования. И станут заинтересованы в том, чтобы менять ситуацию. Поскольку они свое место под солнцем уже заслужили, у них есть что терять.

И именно те, у кого есть что терять и кому потом предстоит платить, чтобы бедные могли выжить, станут, на мой взгляд, в эволюционном сценарии основной движущей силой в борьбе с коррупцией.



**МИШИНА
ЕКАТЕРИНА АВГУСТОВНА**

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

БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ ПО-РОССИЙСКИ: ТОЧЕЧНЫЕ УДАРЫ ПО НЕГЛАВНЫМ ЦЕЛЯМ¹

Трансформация коррупции после распада СССР

Мои знания о коррупции в очень существенной степени были приобретены в период работы в фонде ИНДЕМ на двух проектах, один из которых был полностью посвящен изучению специфики российской коррупции. В рамках этого проекта мы изучали особенности коррупции в нашей стране и изменения, произошедшие после распада СССР. В этот период коррупция видоизменилась, обрела рыночный характер и распространилась на новые сферы социально-экономических отношений, сохранив при этом такие типично советские болевые точки, как коррупция в системе здравоохранения и образования. Большие перемены 1990—2000-х годов отразились и на особенностях национальной коррупции. Исследования, проведенные фондом ИНДЕМ², позволили выявить основные характеристики постсоветской коррупции и закономерности ее усиления. Наиболее яркими чертами и, одновременно с этим, причинами роста коррупции, по мнению экспертов ИНДЕМ, были:

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

¹ По мотивам интервью специально для Социодиггера. Интервью брала Елена Панфилова.

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

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

2000-е годы — новый перелом

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

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

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

Текущий период

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

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

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

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

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

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

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



**КАБАНОВ
КИРИЛЛ ВИКТОРОВИЧ**

член Совета при Президенте РФ
по развитию гражданского общества и правам человека,
председатель Национального антикоррупционного комитета

ТРАНСФОРМАЦИЯ КОРРУПЦИИ В РОССИИ: ОТ УГРОЗЫ НАЦБЕЗОПАСНОСТИ ДО ТОЧЕЧНЫХ ПРОБЛЕМ ОТРАСЛЕЙ?

Если оценивать коррупцию как системное негативное явление в России, то, конечно, становится понятным, что она претерпела очень серьезные изменения после 2008 года. А по-другому и не могло быть, поскольку именно с этого года начало формироваться правовое антикоррупционное пространство, начала формироваться антикоррупционная система. Можно сказать, что потребность в ней появилась и у государства, и у значительной части правящей бюрократии. Чуть позже В. В. Путин публично признал коррупцию одной из угроз национальной безопасности. Именно после этого заявления началась чистка высших чиновников федерального и регионального уровней. С 2008 по 2012 годы формировались правовые антикоррупционные механизмы, а после 2012 года они стали внедряться и развиваться.

Были внесены изменения в процедуры, сводящие на нет практически целые сектора коррупционного рынка. Активно развивается институт декларирования, разрабатывается процедура изъятия предметов незаконного обогащения. В ряде экономических сфер и секторов государственного управления при принятии решений начал применяться риск-ориентированный подход именно с позиции антикоррупции.

В национальных планах по противодействию коррупции открыто говорится об отраслях экономики, наиболее подверженных этой проблеме. Постепенно проблема коррупции в общественном сознании уходит с лидирующих позиций, а в ряде регионов даже не попадает в пятерку ведущих угроз. В этом заслуга в том числе конкретных руководителей. Кроме этого, проблему коррупции очень сильно

«перегрели» в политическом смысле. Антикоррупционная дискуссия в сознании большинства граждан стала ассоциироваться с дестабилизацией.

Хотя кризис доверия между обществом и властью пока не преодолен в полном объеме, для большинства населения это не является доминирующей проблемой.

В обществе создано впечатление, что коррупционеров привлекают к ответственности в большом количестве, это вызывает двойной эффект: с одной стороны, борьба с коррупционерами идет, со второй — «большинство генералов воруют, и воруют квартирами с деньгами». В связи с достаточно частым упоминанием конкретных кейсов в СМИ острый интерес к этой проблематике пропадает, вырабатывается привыкание к подобного рода информационным всплескам, что, в свою очередь, снижает остроту восприятия и, как говорилось выше, интерес.

Если оценивать тактическую составляющую в системе противодействия коррупции, то можно говорить о снижении активности Управления Президента РФ по вопросам противодействия коррупции. Это может быть связано с доформированием антикоррупционной системы, то есть ощущением выполненности (в значительной степени) задачи. Но при этом идет активизация антикоррупционной деятельности со стороны Генеральной прокуратуры РФ, что тоже объяснимо. Важно отметить, что в значительной части элит уже сложилось понимание необходимости снижения уровня коррупции.

При этом, если отмечают сектора экономики и управления, в которых уровень коррупции значительно снижается, падает уровень вовлеченности и влияния коррупционных мотивов на принятие решений, то все равно остаются стратегические отрасли и направления, в первую очередь цифровизация, в ходе реализации которых степень коррупции и ее влияния остается на высоком, зачастую опасном уровне. На это есть объективные причины как процедурного характера, так и в структурах принятия решений, в отчетности о результатах. Но главное — это большой объем выделяемых федеральных и региональных бюджетных средств и отсутствие конкретизации задач по их использованию.

Цифровизацию за последние пять лет можно определить как лидера по коррупционной емкости. Если говорить о невыполненных стратегических задачах, то к ним можно отнести:

1. Отсутствие усиления уголовной ответственности за преступления коррупционного характера. Попытки Следственного комитета РФ и правоохранительных органов усилить ответственность коррупционеров, используя ст. 210 УК РФ, чаще всего приводят к «развалу» уголовных дел по этой статье и переквалификации деяний по ч. 4 ст. 159 УК РФ. Конечно, это не способствует эффективному расследованию этого вида коррупционных преступлений.

2. Не отработан механизм возврата из-за рубежа денежных средств, похищенных в результате противоправной деятельности. Необходимо понять и принять, что зарубежные страны не будут сотрудничать с Россией в этой сфере, для этого есть как политические, так и чисто экономические соображения. И сегодня стоит вопрос о создании внутренних механизмов для решения этой проблемы.

3. Многократно говорилось о необходимости реализации системы антикоррупционной экспертизы НПА. Однако это решение блокируется бюрократией даже не из-за глубокого коррупционного замысла, а из-за косности подхода и нежелания модифицировать систему принятия решений, включая делопроизводство, с мотивировкой отсутствия средств и профессиональных ресурсов.

В качестве вывода можно заключить, что общие тенденции в противодействии коррупции в России имеют позитивный характер, но это если оценивать их в стратегическом развитии. Подобные оценки не свойственны обществу, в связи с чем коррупция всегда будет в пуле тем политических конкурентов.



**ПРИМАКОВ
ДЕНИС ЯКОВЛЕВИЧ**

кандидат юридических наук,
доцент ВАВТ

ФЕНОМЕН АНТИКОРРУПЦИОННОГО КОМПЛАЕНСА В ГОСУДАРСТВЕННОМ АНТИКОРРУПЦИОННОМ РЕГУЛИРОВАНИИ

Унитарный подход vs дуалистический подход в вопросе комплаенса

Есть несколько серьезных препятствий в странах без четкого регулятора, задающего политику в области корпоративного комплаенса. Прокуратура в России не совсем понимает, что такое антикоррупционные меры в бизнесе, и это видно по практике применения ст. 13.3 ФЗ-273 «О противодействии коррупции», когда прокуратура наказывает муниципальные организации¹. Основная проблема заключается в том, что обозначенные меры предписаны для всех организаций независимо от их организационно-правовой формы. Назовем этот подход унитарным, он отличается от дуалистического подхода в зарубежном законодательстве, где специальное законодательство (FCPA, Bribery Act, Sapin II) направлено на коммерческий сектор.

В Казахстане ст. 16 Закона «О противодействии коррупции» носит название «Меры противодействия коррупции в сфере предпринимательства». В 2021 году на законодательном уровне субъекты квазигосударственного сектора, то есть государственных компаний, обязали ввести до 1 января 2022 года комплаенс меры с назначением комплаенс-офицеров², что выглядит логичным и последовательным.

¹ Подробнее см. Примаков Д. Я. Специальные виды комплаенса: антикоррупционный, банковский, санкционный и розыск активов (форензик). М.: Инфотропик-Медиа. 2019. С. XXIII—XXV.

² Законом РК от 08.06.2021 № 48-VII (вводится в действие с 01.01.2022) ст. 16 Закона «О противодействии коррупции» была дополнена частью 3: «В субъектах квазигосударственного сектора определяются структурные подразделения, исполняющие функции антикоррупционных комплаенс-служб, основной задачей которых является обеспечение соблюдения соответствующей организацией и ее работниками законодательства Республики Казахстан о противодействии коррупции».

Минтруд России разработал неплохие методические рекомендации³, но здесь опять кроется ошибка в понятии «организация», а также до сих пор остается неясным, кто оценивает эффективность предписанных мер.

Если мы говорим об антимонопольном комплаенсе, то определенных успехов добилась ФАС еще до принятия поправок в закон⁴. Однако, разрабатывая меры антимонопольного комплаенса, ФАС придерживается такого же унитарного подхода, не различающего специфику антимонопольного регулирования для компаний и для государственных ведомств⁵.

Здесь кроется фундаментальная ошибка в восприятии комплаенса со стороны государственных органов. Если абстрагироваться от буквального перевода комплаенса как «соответствие» (compliance) и экстраполировать на знакомую российскому правоведу дифференциацию способов реализации права, то комплаенс относится к такому способу реализации права, как «соблюдение»/«исполнение» права.

Правоприменение — применение права — это властная деятельность уполномоченных государственных органов и должностных лиц, обеспечивающих реализацию права в конкретных условиях, поэтому государственные органы не могут заниматься комплаенсом, так же как частные лица (коммерческие юридические лица) не могут правоприменять.

Руководство Базельского комитета впервые определило функции комплаенса:

«Независимая функция, которая выявляет, оценивает, дает соответствующие советы, отслеживает и готовит отчеты в отношении риска комплаенса, определяемого как риск юридических или регулятивных санкций, финансовых убытков, урона репутации, которые могут быть обращены на банк в результате несоблюдения им законодательства, регулирования, кодекса поведения и стандартов хорошей практики»⁶.

Комплаенс выстроен вокруг идентификации и оценки рисков, самооценки (self-assessment), комплаенс-аудита. Теперь ответим на очень простой вопрос: в состоянии ли государственное ведомство проводить прозрачную оценку рисков (коррупционных/антимонопольных)?

³ Методические рекомендации по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции 2014. URL: <https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/anticorruption/015/0/>; Меры по предупреждению коррупции в организациях 2019. URL: <https://mintrud.gov.ru/uploads/magic/ru-RU/Ministry-0—106-src-1568817692.8748.pdf>.

⁴ Федеральный закон от 01.03.2020 № 33-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О защите конкуренции“».

⁵ См. подробнее об этом: Д. Примаков. Что не так с антимонопольным комплаенсом // Legal Report 29.07.2019. URL: <https://legal.report/chto-ne-tak-s-antimonopolnym-komplaensom-v-rossii/>.

⁶ Compliance and the Compliance Function in Banks. (2005) Basel Committee of Banking Supervision. URL: <https://www.bis.org/publ/bcbs113.pdf>.

Дело в том, что орган государственной или муниципальной власти, как и любой бюрократический институт, не нацелен на объективную оценку своей деятельности. Как мы помним, государственному служащему попросту нельзя критиковать собственное ведомство.

Комплаенс предназначен в первую очередь для коммерческого сектора. В органах власти, а также в некоммерческом секторе могут быть задействованы некоторые механизмы комплаенса, такие как кодексы этики либо защита заявителей. Однако противодействие коррупции, налоговое или антимонопольное администрирование в госорганах организуются через нормативно-правовое регулирование и являются более жесткими, распространяя свои действия на все ведомства независимо от наличия рисков. В госорганах мы можем говорить о регулировании, но не о комплаенсе.

Таким образом, комплаенс — это не институт публичного права, а механизм (функция, система, культура) саморегулирования для компаний, это методология соблюдения разных правовых норм с учетом особенностей корпоративной культуры. Государственная политика в области налогового / антимонопольного / антикоррупционного права соблюдается компаниями через принятие локальных актов или договорных элементов (антикоррупционные либо санкционные оговорки, заверения, индемнити и др.). Поэтому нормы гражданского права могут (и должны) использоваться в рамках комплаенса, если они направлены на снижение регуляторных/комплаенс рисков.

Требования о наличии комплаенса, которое исходит от государства, какие бы императивными они ни были, не превращают комплаенс в элемент публичного права. Можем ли мы говорить об аутсорсинге публичных обязательств в рамках антикоррупционного (антиотмывочного и других отраслей) законодательства? Скорее нет, поскольку обязательство иметь комплаенс не порождает передачу контрольных функций за соблюдением взятых требований.

Вопрос о том, нужен ли отдельный закон об антикоррупционном комплаенсе, периодически поднимается в экспертных кругах. Но вопрос должен задаваться намного шире: что именно и кто должен регулировать корпоративный комплаенс в России?

Ни FCPA (Закон США «О подкупе иностранных должностных лиц»⁷), ни Bribery Act (Британский закон «О взяточничестве»⁸) не регулируют сам комплаенс. Это все изложено в рамках того, что мы бы назвали подзаконными актами регуля-

⁷ Foreign Corrupt Practices Act. URL: <https://www.justice.gov/criminal-fraud/foreign-corrupt-practices-act>.

⁸ Bribery Act 2010. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/contents>.

тора (Resource Guide to FCPA⁹, Evaluation of Corporate Compliance Programs¹⁰, The Bribery Act Guidance¹¹). Определенное исключение — французский закон Sapin II¹², но опять же он устанавливает рамочные требования для крупных компаний.

Здесь может и должна быть широкая дискуссия по вопросу о том, нужен ли вообще такой регулятор. Если да, то какие функции и за кем их закрепить (ФАС, ЦБ)?

Логично исходить из того, что комплаенс необходим в первую очередь публичным компаниям, чьи акции котируются на бирже. Должны ли непубличные акционерные общества и ООО внедрять элементы антикоррупционного комплаенса? Здесь скорее нужно ставить вопрос не об обязательстве, а о способности, исходя из финансовых возможностей компании. Таким образом, контролирующие органы в виде прокуратуры, СК не должны осуществлять подобный контроль, поскольку цель комплаенса состоит в превенции коррупции (либо других нарушений) и в оценке соответствующих рисков, а не в наказании и преследовании. Можно пойти по французскому пути и создать отдельное агентство, однако, как бы ни назывался отдельный орган или департамент в составе других органов, он не должен относиться к правоохранительным органам. Правоохранительные органы могут привлекаться после заключения соответствующего органа.

Следующий вопрос: как должна проводиться оценка эффективности мер по разным видам комплаенса: регулятором, как в США, Англии и Франции, либо через получение сертификатов ISO, как в РФ, СНГ и в европейских компаниях, либо через подтверждение соответствия определенным бенчмаркам, вырабатываемым профессиональными сообществами (опыт РСПП)?

В России отсутствует практика признания сертификатов ISO в качестве compliance defense. Таким образом, само наличие документов, прописанных в Рекомендациях Минтруда, может быть признано *ipso facto* удовлетворительным. Сертификаты ISO, которые размещаются на сайтах даже компаний с государственным участием (например, Сбербанк), нацелены на лучшее взаимодействие с бизнес-партнерами и позиционирование на рынке с лучшей стороны.

В целом мы наблюдаем, что из-за непонимания природы комплаенса российская правоприменительная практика пошла другим путем, нежели регуляторы в других

⁹ A Resource Guide to the U.S. Foreign Corrupt Practices Act Second Edition 2020. URL: <https://www.justice.gov/criminal-fraud/file/1292051/download>.

¹⁰ Там же.

¹¹ Bribery Act 2010. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/contents>.

¹² Loi n° 2016— 1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique. URL: https://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/transparence_lutte_corruption_economie.asp.

странах. Переоценка места комплаенса в государственном антикоррупционном регулировании видится, с одной стороны, в том, чтобы изменить подход: закрепить в ст. 13.3 ФЗ-273 требования к введению антикоррупционных мер (комплаенс мер) только для коммерческих организаций и пересмотреть их. С другой стороны, пересмотреть содержание антикоррупционных мер в некоммерческих государственных ведомствах и организациях.



**РОСТОВЦЕВ
АНДРЕЙ АФРИКАНОВИЧ**

сооснователь «Диссернета»,
автор «Диссерорубки»

НАУКА И КОРРУПЦИЯ

Недавно коллеги переслали скриншот из чата одного из региональных университетов: «Жаль Ирку. Она за диссертацию отдала лимон, и все коту под хвост». Незадолго перед этим вышел приказ Минобрнауки о лишении «Ирки» ученой степени кандидата экономических наук. В российской академической среде такие ситуации, когда условная «Ирка» за взятку в диссертационном совете защищает заведомо фальшивую научную работу, к сожалению, не редкость. Известны и диссертационные советы, специализирующиеся исключительно на защитах «за взятку». При этом такие советы в большинстве случаев отказываются принимать к защите доброкачественные исследования, поскольку, с их точки зрения, это приводит к неэффективному расходованию времени и усилий. Наша «Ирка» воспользовалась услугами такого диссертационного совета. На этом конкретном примере мы сталкиваемся с банальным бытовым проявлением коррупции в академической среде, суть которого сводится к взятке.

Однако явление коррупции гораздо более сложное, многоплановое, системное. Интересно в этом плане продолжение разговора в вышеупомянутом университетском чате, из которого выясняется, что дама (бывший председатель диссертационного совета), которая получила от «Ирки» лимон, предложила за пол-лимона разрулить эту проблему в Москве. «Ирка» отказалась. Далее аудитория чата поделилась: одни жалели «Ирку», мол, поплатилась дипломом кандидата наук за свою жадность, другие гневно ее осуждали. Но суть совсем не в оценке коллег, а в том, что существует реальная возможность разрулить сложившуюся неприятную ситуацию в Москве. «В Москве» следует понимать как «в Высшей аттестационной комиссии», то есть в ВАК. Здесь мы подходим к другому важному проявлению коррупции как вертикально организованной системе, интегрированной в государство в целом. Действительно, в своей прак-

тике сообщество Диссернет нередко сталкивается с таким странным явлением, когда ВАК внезапно отказывается видеть плагиат даже если в диссертационной работе списано все от первой и до последней строчки. Но и это не все — бери выше. В случаях проворовавшихся в научном плане чиновников федерального уровня сам министр науки и образования отказывается лишать их степени, даже если такое решение ранее приняли в ВАК. Конечно, в подобных случаях речь не идет о взятках в денежном выражении. На этом примере мы сталкиваемся с административным проявлением коррупции, когда чиновник по своей природе не публичен, не подотчетен обществу, хотя по смыслу обязан служить обществу во благо. Сложилась устойчивая система, в которой чиновник служит вовсе не людям, а вышестоящей организации, которая его назначила на пост и которая единственная может поста лишить. Сообщество Диссернет насчитывает более сотни ректоров университетов и директоров филиалов университетов со списанными (а в практическом плане часто купленными) диссертациями, назначенных на свои посты вышестоящим министерством. Занимая пост ректора, фальшивый ученый обычно приводит за собой в администрацию университета таких же фальшивых ученых, вытесняя представителей сложившейся за долгие годы профессорской академической среды. Интересно, что сама среда реагирует на подобные назначения руководства сверху по-разному. Одни пытаются сопротивляться и зачастую оказываются уволенными. Другие принимают новое начальство в обмен на обещания стабильности.

Очевидно, что перевернутая с ног на голову в плане подотчетности система не может не принимать порой самые причудливые формы. Так, относительно недавно ректор одного из столичных университетов предоставила площадку для конференции, посвященной противодействию нарушениям академической и публикационной этики. Юмор состоял в том, что у этого ректора диссертация тоже оказалась списанная. Попытка на конференции принять декларацию о недопустимости занимать государственные посты людям со списанными диссертациями вызвала у ректора истинное негодование. Как же так? — недоумевала ректор, — я им предоставила возможность провести конференцию, а они призывают таких, как я, лишать должностей... В результате «смутьяны» были изгнаны, а доклады, посвященные нарушениям академической этики, не вошли в опубликованные труды конференции. На этом примере мы видим, что перевернутая подотчетность переворачивает также чиновничье сознание, в котором публичное пространство академического заведения по какому-то феодальному праву принадлежит только ему — начальствующему чиновнику и не может быть использовано во благо общества, если это благо сопряжено с критикой лукавого руководителя.

Коррупция всегда сопряжена с ростом издержек. Даже если в ограниченном плане коррупционные практики могут принести выигрыш, то в глобальном масштабе неизбежно придется списывать убытки. Научно-образовательная сфера тому яркий пример. Известные «майские» указы президента о повышении публикационной активности в российских университетах приземлились на академическую университетскую почву, пропитанную коррупционными практиками. Десятки тысяч профессоров и доцентов российских университетов бросились публиковать за деньги сплагаченные и переведенные на английский язык статьи в хищных иностранных журналах. Фокус состоял в том, что руководство университетов щедро поощряло такие липовые публикации материально, поскольку само отчитывалось ростом публикационной активности перед министерством, а то в свою очередь — перед правительством страны. В обмен на фиктивный рост публикационной активности в университеты спускались дополнительные средства. Преподавателю оставалось лишь отыскать издание с минимальной стоимостью публикации статьи без фактического рецензирования. Доходность такого кругооборота фиктивной науки доходила до сотен процентов. Мало найдется еще столь же доходных бизнес-процессов за пределами академического сообщества. В результате госбюджет, выделенный на развитие научного потенциала страны, в значительной мере осел в карманах ушлых иностранных издателей, посреднических фирм и отдельных университетских мошенников. Научный потенциал при этом, как легко понять, ничего не приобрел, новые знания так и не появились, а издержки составили миллиарды рублей.

В заключение хотелось бы еще раз подчеркнуть, что коррупция — явление системное, пропитавшее все общество, в том числе академическое сообщество. Вряд ли найдется универсальный рецепт избавления от коррупционных практик и коррупционного сознания, как вряд ли можно провести четкую границу коррупции.



**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 обналечить 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.



**МАШАНОВ
ГРИГОРИЙ ВЛАДИМИРОВИЧ**

старший юрист
«Трансперенси Интернешнл — Р»¹

ОСТОРОЖНО, ГОСУДАРСТВО ЗАКРЫВАЕТСЯ!

Как российские власти прячут информацию от недоверчивого общества и при чем тут коррупция

Один из главных вопросов, обсуждаемых в этом выпуске СоциоДиггера, — о том, является ли кризис доверия между обществом и властью одной из ключевых препон к успешному противодействию коррупции, в том числе утверждению в обществе нетерпимости к коррупционному поведению.

Определенно, что корреляция в этом вопросе имеется. Если посмотреть на списки стран по уровню доверия и сравнить с Индексом восприятия коррупции, то можно заметить, что страны с высокими значениями индекса, то есть низким уровнем воспринимаемой коррупции², имеют в среднем и больший уровень доверия³. Однако корреляция, как известно, не всегда равна каузации. Видны и любопытные исключения вроде Испании, находящейся по доверию на уровне России. К тому же, если замеры уровня доверия общества к государству широко известны, то замеров уровня доверия государства (госслужащих) к обществу мне встречать не приходилось — а взглянуть на подобное исследование было бы крайне любопытно.

В любом случае Россия не может похвастаться ни высоким уровнем доверия к власти, ни низким уровнем восприятия коррупции. В этом контексте я как юрист хотел бы кратко рассмотреть, как государство в России прошло путь от большой открытости публичной информации, связанной с коррупцией, к тому откату,

¹ Российское юридическое лицо, признанное выполняющим функции иностранного агента.

² https://en.wikipedia.org/wiki/Corruption_Perceptions_Index#Rankings.

³ См.: Edelman Trust Baromete 2021. P. 44. URL: <https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2021-03/2021%20Edelman%20Trust%20Barometer.pdf>.

который мы наблюдаем сейчас, и как при этом как менялся уровень доверия к власти. Однако, поскольку вопрос о доверии абстрактной власти не задается, а доверие к конкретным властным институтам в нашей стране слабо зависит от эффективности их деятельности (что видно по рейтингам президента и правительства), представляется возможным сделать такой обзор с использованием опроса о том, как оценивают респонденты полноту деклараций о доходах госслужащих и политиков, который с 2010 года проводит «Левада-Центр»⁴. Вполне возможно, что такая оценка зависит и от уровня доверия к власти — если власть заслуживает доверия, то больше оснований считать, что и в своих антикоррупционных декларациях госслужащие честны.

С 2010 по 2013 год декларационная кампания активно разворачивалась. Все увеличивалось и увеличивалось число декларантов, расширялся перечень декларируемых сведений. Появился проект «Декларатор», агрегирующий в себе сведения с сайтов органов власти. СМИ начали активно писать о доходах тех или иных лиц, и это способствовало тому, что многие граждане впервые узнали о существовании такой системы. В тот период доля тех, кто считал, что декларируется все или большая часть, увеличилась с 12 % до 18 %, а считающих, что декларируется меньшая или ничтожная часть, — уменьшилась с 78 % до 71 %. Не так много, но динамика очевидна.

В 2015—2016 годах тренд на рост доверия к декларациям продолжился. Доля доверяющих выросла до 23 %, а скептиков — снизилась до 66 %. В это же время топовые коррупционеры по-настоящему получают бумерангом от своей же открытости: публикуются громкие расследования про главу РЖД Якунина, вице-преьера Шувалова, пресс-секретаря президента Пескова, главу Таможенной службы Бельянинова и многих других. Впервые государство начинает заниматься сокрытием ранее опубликованного: из базы Росреестра удаляются имена сыновей генпрокурора Чайки, которые заменяются шифрами ЛСДУЗ и ЙФЯУ9. В этот же момент, хотя и прекращается какое-либо качественное развитие антикоррупционного законодательства (не считая бесконечного переписывания правил о госзакупках, ничего принципиально не меняющих), наступает активная фаза применения антикоррупционных профилактических норм. Прокуроры пачками требуют увольнений за ложь в декларации и конфликт интересов, многие из этих кейсов становятся медийными и получают широкую известность.

В 2017 году доля уверенных в достоверности деклараций падает до 20 %, но и число скептиков уменьшается до 61 %. В этом же году число затрудняющихся ответить

⁴ Расхождение интересов власти и общества // Левада-Центр. 11.03.2021. URL: <https://www.levada.ru/2021/03/11/rashozhdenie-interesov-vlasti-i-obshhestva/> (данный материал создан и распространен российским юридическим лицом, признанным выполняющим функции иностранного агента).

растет до 19%, то есть почти в два раза. Вероятно, многие запутаны фильмом «Он вам не Димон» про Дмитрия Медведева и сомневаются как в версии Навального, так и в версии властей. Власти усиливают кампанию по чистке Росреестра, оттуда пропадают и Игорь Шувалов, и многие другие фигуранты громких общественных расследований. В 2019 году, последнем измеренном годе, доля скептиков резко растет до 77%, а доверяющих — падает до 14%. Все возвращается к тому пункту, с которого началось за десять лет до этого. Государство разворачивает машину секретности: резко сокращается число интернет-декларантов в МВД (с десятков тысяч до 50 человек) и других ведомствах. Засекречиваются любые госзакупки ФСБ, Минобороны, Росгвардии и Роскосмоса. В целом уровень доступности информации резко падает. Государство начинает упираться на внутриведомственный контроль, и даже прокремлевский ОНФ заметно теряет свои позиции в сфере общественного контроля за госзакупками. До сих пор официально не опубликованы даже паспорта программ в рамках гигантских национальных проектов. Некоторые расследователи начинают пользоваться этически спорными инструментами вроде «слитых» баз прописки, паспортов, машин, авиа- и ж/д перевозчиков. Государство, сузив доступность легальной информации, совсем забыло про бреши в своей системе информационной безопасности.

Мы видим, что в периоды повышения информационной открытости по коррупции граждане стремились больше доверять той информации, которую декларировали должностные лица. Напротив, тренд на закрытие информации обнулил все эти достижения и, по-видимому, вернул нас в эпоху до принятия закона о противодействии коррупции в 2008 году. Сейчас граждане не имеют оснований верить государству. Влияет ли кризис доверия к власти на укоренение в обществе антикоррупционных практик — это вопрос скорее социолого-психологический, нежели правовой. Но зато мы можем видеть, как на фоне сокращения доступной информации, связанной с коррупцией, граждане все меньше и меньше верят, что имеющиеся антикоррупционные инструменты несут какой-то смысл.

И это точно не способствует формированию антикоррупционной солидарности между властями и равнодушными россиянами.



**САМСОНОВ
АНДРЕЙ ИВАНОВИЧ**

научный сотрудник Приволжского филиала
ФНИСЦ РАН, старший научный сотрудник
АНО «Институт проблем социального управления»

В РОССИИ КАЖДЫЙ МОЖЕТ СТАТЬ ЮПИТЕРОМ, ИЛИ СВОЯ РУБАШКА БЛИЖЕ К ТЕЛУ

Справедливость справедливости рознь

Явления, которые мы сегодня объединяем под термином «коррупция», известны человечеству с незапамятных времен. Тысячелетиями они не были преступлением, а существовали в рамках повседневных норм и практик социального поведения. Даже «казнокрадство», наиболее древняя из подвергаемых сегодня осуждению и законному преследованию коррупционных практик, зачастую рассматривалось с позиций, имеющих лишь отдаленное сходство с современными представлениями. Достаточно вспомнить о не столь уж исторически далекой форме «кормления» воевод в Русском государстве.

Коррупция имеет глубокие экономические, политические, морально-психологические и нравственно-этические корни. Помимо «медийных» форматов, коррупция проявляется в nepотизме, фаворитизме, «блате» и подобных практиках. Изучение общественного мнения (на примере жителей Нижегородской области¹) свидетельствует, что коллективные представления о справедливости не опираются на доктринальные или универсальные максимы: большинство согласны с тем, что «Все хотят справедливости, но понимают ее по-разному» (74 %) и что «Никогда не будет справедливости “для всех”, потому что все хотят разного» (67 %). Около трети прямо отвергают принцип равенства: «Что дозволено Юпитеру, не дозволено быку» (36,4 %), «Нужно усилить неравенство в доходах — это стимулирует

¹ Исследование Приволжского филиала ФНИСЦ РАН и АНО «Институт проблем социального управления» в январе — мае 2020 года в Нижегородской области. См.: Самсонов А. И. Аналитический отчет «Представления нижегородцев о социальной справедливости» // Институт проблем социального управления. URL: https://99ecd17c-8cd0-4c92-8ea7-0b558610bf3e.usfiles.com/ugd/99ecd1_86710e0825ec4caaa1c9c8eca097378d.pdf; Самсонов А. И. Аналитический отчет «Морально-этические представления нижегородцев о справедливости» // Институт проблем социального управления. URL: https://99ecd17c-8cd0-4c92-8ea7-0b558610bf3e.usfiles.com/ugd/99ecd1_81f630b395974655a7ab16290b1fd688.pdf.

ет, отделяет тех, кто хочет и может, от тех, кто не может или не хочет» (30%). Согласно, что принципы справедливости не имеют каких-то универсальных, базовых констант и больше связаны с конкретными обстоятельствами и условиями, складывающимися в социуме, 34%.

Исследование выявило нарушение связности общественных представлений «о должном» как о законном, оформленном в правовые нормы и одновременно справедливом решении или поступке. Во-первых, преобладает мнение, что современное законодательство не описывает большинство ситуаций, в которых нарушаются принципы справедливости («Я могу поступать несправедливо, не нарушая закона», — 66%). Во-вторых, каждый второй считает, что в ряде случаев принципы справедливости вступают в прямое противоречие с действующими законами («Я могу поступать справедливо, но нарушая закон» — 50%).

Большинство готовы заподозрить каждого в том, что «он при возможности предоставит людям, к которым неравнодушен, не полагающиеся им возможности» (73%), одновременно полагая, что и они сами имеют «полное право предоставлять различным людям привилегии в зависимости от собственного отношения или симпатий» (57%). И при этом рассматривают справедливость не как универсальную и отчасти догматизированную формулу «воздаяния должного», а как сугубо индивидуальную идею, которая «не может требовать, чтобы я относился ко всем людям одинаково, никак не выделяя близких, друзей, любимых» (62%).

Другими словами, закон как юридически закрепленная норма и «справедливость» как принцип мыслятся значительной частью населения в разных плоскостях. Во многом это обусловлено отсутствием взаимного доверия внутри общества, наличием таких представлений о вероятных действиях «других людей», которые прямо или косвенно нарушают принципы равенства и справедливости.

Яблоко от яблони: привилегии для «своих» как общая ценность «отцов» и «детей»

Достаточно широко распространена точка зрения, связывающая представления о справедливости с поколенческими различиями и уровнем жизни респондентов. Однако исследование показало, что эти различия преувеличены: в вопросе морально-этической и нравственной оценки «блата», nepoтизма, создания «синекур» и других подобных проявлений коррупции поколения «отцов» и «детей» на редкость единодушны. Большинство, даже если и осуждает эти явления, вполне допускает их практическое использование в собственных интересах.

Так, «дети» (молодежь в возрасте от 16 до 25 лет) действительно проявляют больший правовой нигилизм, считая, что могут «поступать несправедливо, не нару-

шая закон» (73 %), и «поступать справедливо, но нарушая закон» (54 %) (среди поколения «отцов» согласий с подобными утверждениями меньше на 18 пп. и 8 пп, соответственно). Однако в отношении того, чтобы «разрешать» привилегии для «своих», «дети» и «отцы» близки.

Таблица 1. Доля согласных с суждениями о соотношении справедливости и законности среди всех опрошенных и среди респондентов поколений «отцов» и «детей», %

Суждения	Все опрошенные	«Дети» (16–25 лет)	«Отцы» (40–55 лет)
«Я могу поступать несправедливо, не нарушая закон»	66	73	55
«Я могу поступать справедливо, но нарушая закон»	50	54	46
«Идея справедливости не может требовать, чтобы я относился ко всем людям одинаково, никак не выделяя близких, друзей, любимых»	62	61	61
«Я имею полное право предоставлять различным людям привилегии в зависимости от собственного отношения или симпатий (признавая, что так имеет право поступать каждый)»	57	60	55
«Я предполагаю, что каждого можно заподозрить в том, что он при возможности предоставит людям, к которым равнодушен, не полагающиеся им возможности»	73	75	71

Привилегии для «своих» — в богатстве и бедности

Различия в отношении к коррупционным практикам существуют между представителями различных по уровню материальной обеспеченности социальных страт. Чем выше уровень материального благополучия, тем выше доля тех, кто «разрешает» себе несправедливость в рамках закона (до 74 % среди самых состоятельных). А «разрешают» себе поступать «справедливо, но нарушая закон», чаще представители среднего класса (56 %).

Подозревать окружающих в различных проявлениях «блата», nepoтизма и подобных проявлениях благорасположения — удел прежде всего представителей низшего среднего класса (77 %). С повышением уровня материального благополучия доля таких респондентов снижается, и среди самых богатых равна 67 %. Несколько выбивающиеся из общей зависимости результаты в группе наиболее бедных респондентов связаны, по всей видимости, с тем, что в группе высок

удельный вес лиц старше 65 лет, которые отличаются большим доверием или снисходительностью к окружающим.

При этом различия во взглядах людей с разным достатком практически не касаются отношения к праву предоставления привилегий своим родным, близким и знакомым. Снисходительно-понимающее отношение к этому вопросу оказывается присуще как самым бедным, так и самым богатым, невзирая на столь разные возможности его реального проявления.

Таблица 2. Доля согласных с суждениями о соотношении справедливости и законности среди респондентов с различным уровнем самооценки материального благополучия, %

Суждения	Богатые	Высший средний	Средний класс	Низший средний	Бедные
«Я могу поступать несправедливо, не нарушая закон»	74	72	63	66	64
«Я могу поступать справедливо, но нарушая закон»	52	52	56	45	43
«Идея справедливости не может требовать, чтобы я относился ко всем людям одинаково, никак не выделяя близких, друзей, любимых»	66	64	58	66	59
«Я имею полное право предоставлять различным людям привилегии в зависимости от собственного отношения или симпатий (признавая, что так имеет право поступать каждый)»	57	59	60	57	45
«Я предполагаю, что каждого можно заподозрить в том, что он при возможности предоставит людям, к которым равнодушен, не полагающиеся им возможности»	67	72	74	77	70

Борьба с коррупцией привилегиям не помеха

Наконец, наиболее любопытное наблюдение исследования. 58% респондентов считают борьбу с коррупцией одним из основных инструментов достижения справедливости в обществе. Однако эта их позиция парадоксальным образом не влияет на готовность «разрешить» самому себе поступать несправедливо, нарушать закон, или на отношение к привилегиям для «своих».

Согласно результатам исследования, коррупционные проявления если и не поощряются общественным мнением, то, как минимум, находят «понимание» у значительной части населения. Морально-этические и нравственно-психологические основания коррупции, идущие вразрез с принципами социальной справедливости, базируются на широко распространенном представлении о том, что для «своих» могут существовать исключения, нарушающие общие правила. Речь идет о массовом признании существования двух видов справедливости: справедливости для всех и справедливости для себя и «своих». «Мы справедливы, когда не заинтересованы» — именно такое представление о фактической справедливости в обществе имеют 48 % участников исследования. Справедливость для этой без малого половины социума — абстракция, к которой нужно стремиться, но лишь до тех пор, пока она не вступает в противоречие с личными интересами и целями.

Таблица 3. Отношение к суждениям о соотношении справедливости и законности среди всех опрошенных и среди респондентов с разным отношением к борьбе с коррупцией, %

Суждения	Все опрошенные	Сторонники борьбы с коррупцией
«Я могу поступать несправедливо, не нарушая закон»	66	65
«Я могу поступать справедливо, но нарушая закон»	50	50
«Идея справедливости не может требовать, чтобы я относился ко всем людям одинаково, никак не выделяя близких, друзей, любимых»	62	63
«Я имею полное право предоставлять различным людям привилегии в зависимости от собственного отношения или симпатий (признавая, что так имеет право поступать каждый)»	57	57
«Я предполагаю, что каждого можно заподозрить в том, что он при возможности предоставит людям, к которым неравнодушен, не полагающиеся им возможности»	73	76



**ТАТАРКО
АЛЕКСАНДР НИКОЛАЕВИЧ**

доктор психологических наук, главный научный сотрудник
Центра социокультурных исследований НИУ ВШЭ



**МИРОНОВА
АННА АЛЕКСЕЕВНА**

кандидат социологических наук, научный сотрудник
Института социальной политики
и Центра социокультурных исследований НИУ ВШЭ



**МАКЛАСОВА
ЕКАТЕРИНА ВЛАДИМИРОВНА**

аспирант, стажер-исследователь
Центра социокультурных исследований НИУ ВШЭ

СОЦИАЛЬНО-ПСИХОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРИЕМЛЕМОСТИ КОРРУПЦИИ В РОССИИ

Существует немало исследований, рассматривающих исторические, экономические, социальные факторы коррупции. В наших исследованиях мы делаем акцент на рассмотрении определенных социально-психологических факторов приемлемости коррупции применительно к России. Знание психологических аспектов приемлемости коррупции способно дополнить общую картину предикторов коррупции в России. Ниже мы кратко обозначим некоторые итоги наших исследований.

На уровне личности с приемлемостью коррупции (готовностью дать взятку) связаны индивидуальные ценности личности. Однако мы можем предполагать, что приемлемость коррупции — это целостный конструкт, целостная установка, и те, кто готов давать взятки, также будут готовы их принять в соответствующих условиях.

Итак, какие индивидуальные ценности связаны с приемлемостью коррупции? Сразу оговоримся, что индивидуальные ценности — это основополагающие жизненные принципы личности, которые направляют ее мотивацию и поведение. В наших исследованиях мы использовали теорию ценностей Ш. Шварца. Не бу-

дем подробно на ней останавливаться, просто дадим ниже таблицу с перечнем универсальных ценностей личности, в этой таблице читатель сможет ознакомиться с содержанием каждой из 19 универсальных ценностей.

Таблица 1. Девятнадцать ценностей уточненной теории Ш. Шварца

Ценность	Концептуальное определение с точки зрения мотивационной цели
Самостоятельность — Мысли	Свобода развивать собственные идеи и способности
Самостоятельность — Поступки	Свобода определять собственные действия
Стимуляция	Потребность в ярких эмоциях, новизне и переменах
Гедонизм	Стремление к удовольствию и чувственному удовлетворению
Достижение	Достижение успеха в соответствии с социальными стандартами (нормами)
Власть — Доминирование	Влияние посредством осуществления контроля над людьми
Власть — Ресурсы	Влияние посредством контролирования материальных и социальных ресурсов
Репутация	Защита и влияние посредством поддержания публичного имиджа и избегания унижения
Безопасность — Личная	Безопасность непосредственного окружения
Безопасность — Общественная	Безопасность и стабильность общества в целом
Традиция	Поддержание и сохранение культурных, семейных или религиозных традиций
Конформизм — Правила	Соблюдение правил, законов и формальных обязательств
Конформизм — Межличностный	Избегание причинения вреда или огорчения другим людям
Скромность	Признание незначительности существования одного человека в круговороте жизни
Универсализм — Забота о других	Стремление к равенству, справедливости и защите всех людей
Универсализм — Забота о природе	Сохранение природной среды
Универсализм — Толерантность	Принятие и понимание тех, кто отличается от тебя
Благожелательность — Забота	Преданность группе и благополучие её членов
Благожелательность — Чувство долга	Стремление быть надежным и заслуживающим доверия членом группы

Эти ценности свойственны нам всем, разница только в индивидуальной степени выраженности у каждого.

Мы обнаружили, что с приемлемостью коррупции отрицательно связаны две ценности, то есть можно предположить, что они оказывают ограничивающее влияние на нее (препятствуют ей). Это ценности «Конформизм — Правила» (внешняя мотивация, готовность следовать формальным правилам) и «Универсализм — Забота о других» (внутренняя мотивация, связанная с определенными моральными установками). Если люди готовы следовать правилам и думают не только о достижении собственных целей, но и об окружающих, то они меньше одобряют коррупционное поведение. А какие ценности позитивно связаны с одобрением коррупции? Наши исследования показывают, что это ценности Власти (и «Власть — Ресурсы», и «Власть — Доминирование»). То есть люди, мотивированные достижением власти, находятся, если можно так выразиться, «в зоне риска» с точки зрения приемлемости коррупции. Кроме того, выраженность ценностей власти традиционно высока в России, поэтому ценностные основания для коррупции, имеющие, по сути, культурные корни, у нас есть.

Интересным оказалось, что ценность «Безопасность — Личная» не связана с приемлемостью коррупции, хотя мы ожидали получить отрицательную связь. Таким образом, можно предположить, что личная безопасность не является достаточно сильным фактором, побуждающим людей к избеганию ситуаций, связанных с коррупцией. Это позволяет прийти к заключению, что ужесточением законов сложно добиться улучшения ситуации с коррупцией в России. Более жесткие законы апеллируют к индивидуальным ценностям безопасности, но эти ценности, как оказалось, не связаны с отношением личности к коррупции. Исследования в сфере поведенческой экономики показывают, что увеличение рисков наказания за коррупцию приводит не к отказу от совершения коррупционных действий, а к повышению «расценок». Другими словами, коррупционеры не отказываются от возможности получить вознаграждение, а увеличивают «цены», закладывая в них «премию за риск». Поэтому требуется более тонкая и глубокая работа с этой проблемой.

Другой важный психологический фактор, связанный с приемлемостью коррупции, — опыт страданий и переживаемая тревога. В социальной психологии есть целый пласт исследований, показывающих, что опыт переживаемых страданий делает человека как бы «более уязвимым» в плане возможности совершения нечестного поступка. Состояние социальной или душевной боли способно увеличивать склонность человека к нечестному поведению. Механизм этой связи может быть сведен к следующему: значительная часть людей разделяет мнение, что человек получает в жизни то, что заслуживает. Испытывая страдания, люди

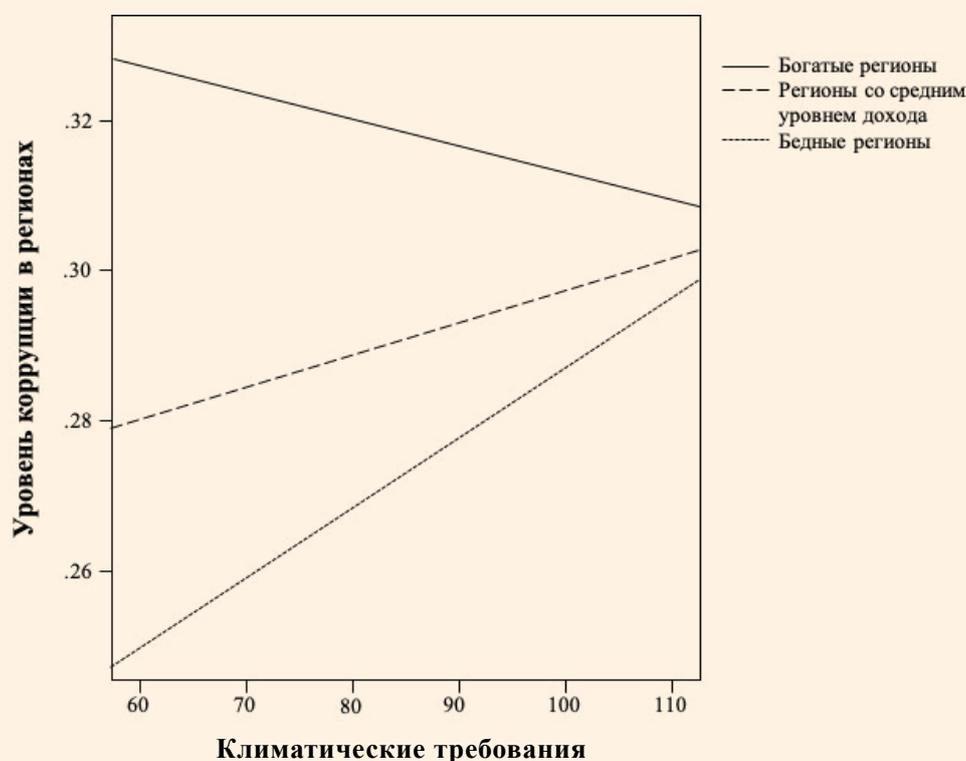
склонны расценивать их как несправедливость по отношению к себе. Чтобы компенсировать несправедливость, человек решает позволить себе большее, оправдывая свою лояльность к нечестному поведению. Таким образом, люди более склонны к нечестному поведению, если воспринимают ситуацию как несправедливую по отношению к себе. В этом случае неэтичное поведение является способом восстановления справедливости и, следовательно, воспринимается оправданным в сложившейся ситуации. Например, у пациентов, страдающих хронической болью, обостряется чувство несправедливости. В связи с этим они пытаются восстановить справедливость, расширяя для себя границы дозволенного.

Опираясь на эти данные, мы предположили, что в случае с приемлемостью коррупции мы можем сталкиваться с аналогичным механизмом: чем выше уровень тревоги и страданий, переживаемых или пережитых индивидом, тем выше вероятность приемлемости коррупционного поведения для такого человека. В нашем исследовании, опираясь на базу данных Всемирного обзора ценностей (World Values Survey), мы оценили связь макротревов (беспокойство о том, что может начаться война с внешним врагом, гражданская война, атаки террористов) и микротревов (боязнь потерять работу, отсутствие возможности дать детям хорошее образование и т. д.). Оказалось, что макротревов отрицательно связаны с приемлемостью коррупции, другими словами, когда россияне переживают по поводу угрозы социуму, они склонны избегать коррупционного поведения, которое, по сути, социум ослабляет еще больше. Микротревов, напротив, позитивно связаны с приемлемостью коррупции: когда россияне переживают за свое положение или положение близких, то это делает их более уязвимыми и повышает приемлемость коррупции как потенциального способа решения проблем.

Еще одна серия наших исследований была посвящена изучению того, как суровость климата и экономическое положение регионов России сопряжены с уровнем коррупции в них. В основе этого исследования лежала климато-экономическая теория культуры. Климато-экономическая теория культуры предполагает, что требования и ресурсы среды обитания человека в равной степени определяют его потребности и совершаемый им выбор с целью удовлетворения этих потребностей. Центральным для этой теории является понятие *climatic demand* — климат, требующий от людей усилий по совладанию с ним. Это может быть не только холодный, но и очень жаркий климат. «Требовательный» климат и недостаточный уровень ресурсов для удовлетворения потребностей, которые возникли в связи с таким климатом, снижают широту мышления и открытость новому, в то время как «требовательный» климат в сочетании с достаточным уровнем ресурсов приводит к открытости новому опыту и положительному отношению к риску со стороны человека. Более суровый холодный или жаркий климат требует от чело-

века больших ресурсов (например, одежду соответствующего качества, систему отопления или охлаждения, сооружения и многое другое) для удовлетворения его потребностей в температурном комфорте, питании и обеспечении условий, необходимых для поддержания здоровья, увеличивая его затраты времени и усилий. Если общество не может компенсировать «требовательность» климата соответствующей материальной базой, то это повышает вероятность низкого уровня удовлетворенности жизнью, самоубийств, преступности, коррупции и других негативных явлений. В богатых обществах суровость климата компенсируется материальной базой общества.

Рисунок 1. Графическое представление взаимодействия между уровнем климатических требований, валовым региональным продуктом на душу населения и уровнем коррупции в 85 регионах Российской Федерации



Поскольку Россия включает 85 регионов, которые варьируют как по уровню материального благосостояния их населения, ВРП, так и климатическим особенностям, то мы, опираясь на статистические данные, проверили, насколько связано соотношение особенностей климата и экономического положения регионов России с уровнем коррупции в них. В результате исследования мы обнаружили, что уровень коррупции и суровость климата действительно позитивно связаны в бедных регионах России (рис. 1). Для богатых регионов мы обнаружили отрицательную связь между суровостью климата и уровнем коррупции — чем более

суров климат в богатых регионах, тем ниже уровень коррупции, так как неблагоприятный климат может быть скомпенсирован достаточным уровнем благосостояния региона, в результате чего необходимость нарушать закон для улучшения личного материального благосостояния снижается. Это подтверждает основную идею климато-экономической теории культуры.

Таким образом, мы видим, что коррупция — чрезвычайно сложное явление, ее нельзя объяснить только историческими или экономическими факторами. Большое значение имеют также социально-психологические факторы — ценности, тревоги людей, а также соотношение климатических особенности и экономических возможностей регионов России.



**КРЫЛОВА
ДИНА ВЛАДИМИРОВНА**

зав. Проектно-учебной лаборатории
антикоррупционной политики НИУ ВШЭ



**МАКСИМЕНКО
АЛЕКСАНДР АЛЕКСАНДРОВИЧ**

доктор социологических наук, доцент,
эксперт Проектно-учебной лаборатории
антикоррупционной политики НИУ ВШЭ

ЕСТЬ ЛИ У РОССИЙСКОГО КОРРУПЦИОНЕРА СОВЕСТЬ?

Совесьь твоя никогда не должна определяться социальностью, социальными группировками, мнением общества, она должна определяться из глубины духа, то есть быть свободной, быть стоянием перед Богом, ты должен быть социальным существом, то есть из духовной свободы определить свое отношение к обществу и к вопросам социальным...

Николай Бердяев¹

Психология коррупционера: дизайн исследования

Для предупреждения коррупционно мотивированных действий государственных и муниципальных служащих необходимо понимать механизмы принятия решений должностными лицами, осуществляющими функции, при реализации которых наиболее вероятно возникновение коррупции. Для этого в августе 2021 года мы провели серию экспертных интервью (16 шт.) с представителями разных профессиональных групп: региональные бизнес-омбудсмены (4 чел.), адвокаты (4 чел.), бывшие государственные служащие как федерального, так и регионального уровней (4 чел.), государственные служащие федерального уровня, осуществляющие надзор в сфере антикоррупционной деятельности (4 чел.).

¹ Бердяев Н. А. О назначении человека. М.: Республика, 1993. С. 151.

Целью было всестороннее изучение мотивации российских чиновников, осуществляющих коррупционно опасные функции. Так, согласно методическим рекомендациям Минтруда России по проведению оценки коррупционных рисков к «коррупционно опасным функциям может быть отнесено осуществление функций по контролю и надзору, управлению государственным имуществом, оказанию государственных услуг, а также разрешительных, регистрационных функций»².

В качестве основной гипотезы было выдвинуто предположение, что российским чиновникам-коррупционерам свойственна довольно высокая степень релятивизма, поддерживающая личные моральные стандарты и отвергающая универсальные моральные принципы. У данной категории должностных лиц имеется аргументированное и обоснованное мнение в пользу этики скептицизма и убежденность в том, что этические решения должны зависеть от ситуации и степени вовлеченности лиц. Их идеология представляет собой компромисс между потенциальными выгодами и вредом от рассматриваемого этического вопроса.

Описывая портрет чиновника, склонного к коррупционным деяниям, респонденты выделяют следующие пять наиболее ярко представленных черт: острый ум, профессиональные компетенции, цинизм, чувство вседозволенности, чувство собственного превосходства.

Все респонденты сообщили, что российские коррупционеры прагматично ориентированы и готовы игнорировать установленные правила, руководствуясь своими ценностями и взглядами. Они убеждены, что этические решения зависят от ситуации и степени вовлеченности лиц.

Большинство респондентов указали на то, что чиновники, склонные к коррупции, имеют некую личную мораль, включающую универсальные этические диспозиции, но в то же время им чужда профессиональная этика. Они рассматривают свою работу как открывающиеся перед ними возможности, успех в которых зависит от предпринимаемых ими действий и креативности их команды. Умение заработать на таких должностях рассматривается ими не как антиобщественная деятельность, а как самовознаграждение, адекватное тому статусу и уровню в иерархии, которых они достигли.

Осторожное отношение к обходу обозначенных законом запретов и ограничений является основанием для дихотомической типологии коррупционеров. Опрошенные выделили две стратегии, различающихся в степени рискованности

² О проведении федеральными государственными органами оценки коррупционных рисков: Письмо Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 25.12.2014 г. № 18-0/10/В-8980. URL: https://minpromtorg.gov.ru/common/upload/docVersions/5a8af7131de71/actual/Pismo_Mintruda_Rossii_ot_25.12.2014_N18-010V-8980.pdf.

поведения. «Осторожные» в меньшей степени ориентированы на деньги и статус, они больше заботятся о своей безопасности, тогда как для «безбашенных» деньги и статус важнее их личной безопасности, и они предпринимают решительные действия. В этой типологии ресурсы (деньги и статус) «безбашенные» рассматривают как средство для достижения исключительных привилегий, желая получить иммунитет неприкасаемости и вседозволенности (вхождения в касту «неприкасаемых»).

Респонденты отмечают, что отсутствие эффективно имплементированных этических инструментов на государственной и муниципальной службе способствует искажению моральных принципов, привнося в дискурс самооправдания больше аргументов, педалирующих распространенность коррупционных практик. Это способствует и медленному перерождению «субъективиста», имеющего минимальный арсенал объяснений и самооправданий, в «циника», решительно настроенного на игнорирование правил и вырабатывающего хитрые стратегии обхода различного рода запретов.

Отвечая на вопросы интервьюеров, чем отличались коррупционеры прошлых лет от коррупционеров нынешнего времени, респонденты говорили о возросших ожиданиях и расширении границ возможного. В отношении муниципальных служащих, занимающих коррупционно опасные должности, респонденты высказывались как о чиновниках, утративших с 1990-х годов самостоятельность и легче соглашающихся идти на сделку с совестью. Таким образом, со снижением самостоятельности муниципальных служащих и одновременно возросшим повышением управляемости властной вертикали в чиновниках, склонных к коррупции, сформировались чувства вседозволенности и превосходства, развились психологические черты беспринципного циника, отражающиеся в «темной триаде» («нарциссизм», «макиавеллизм» и «психопатия»).

При выделении еще одной классификации коррупционных стратегий — коррупции хищника (вымогательство взятки, доли в бизнесе, участие в рейдерстве и т. д.) и коррупции комфорта (взаимовыгодное предоставление услуг по более оперативному и комфортному получению государственных услуг и необходимых разрешений, согласований и др.), — были высказаны мнения, что первая стратегия чаще применяется чиновниками, занимающими более высокие должности в бюрократической иерархии, тогда как коррупция комфорта свойственна средним и мелким чиновникам. Также высказывались мнения, что коррупция хищника в большей степени свойственна силовому блоку исполнительной власти, а коррупция комфорта — государственным служащим административного блока в коррупционно опасных сферах. Кроме того, респонденты, имеющие отношение к надзору в сфере антикоррупционной деятельности, отмечали, что антикоррупционные усилия правоохранительных органов чаще направлены на борьбу

с коррупцией комфорта в силу атомизированности должностных лиц, склонных к совершению таких правонарушений, их низкой организованности, небольшой емкости и величины размера коррупционной ренты, влияющих на низкую способность к агрессивной защите. В этой связи противодействие коррупции хищника сопряжено с очевидными сложностями: противостоянием со сплоченным общими обязательствами сообществом с единым центром субординации, располагающим зачастую большими финансовыми и административными ресурсами для нивелирования «внештатных» ситуаций. По мнению экспертов, «коррупция комфорта» — это не более 20 % всех коррупционных нарушений, тогда как более 80 % коррупции — это коррупция, связанная с «психологией хищника», психологией «наемного убийцы»³.

В репликах респондентов часто звучит мнение, что мотивация коррупционных правонарушений обусловлена не столько материальным интересом, сколько стремлением к власти больших открывающихся возможностей, а также компенсацией (возмещением) потраченных (недополученных) ресурсов (материальных, временных и т. д.).

Самооправдание коррупционеров респонденты раскрывают чаще всего в рамках теории коллективных действий (теории «разбитых окон»⁴), механизма социального сравнения и понимания в диапазоне границ поведения от девиантного (отклоняющегося от нормы) до деликвентного (противоправного поведения должностного лица в виде действия или бездействия).

Сам дискурс самооправдания у большинства чиновников-коррупционеров при сделках с совестью, безусловно, разворачивается только в русле понимания юридических ограничений при оперировании понятием «справедливость». Именно субъективное понимание справедливости позволяет чиновникам-коррупционерам, по мнению респондентов, самостоятельно запускать арифметическую пропорцию «почестей и тягот»⁵.

Эксперты указывают на сложившуюся в российском социуме культуру открытости и отзывчивости (отсюда и культура «брать — давать», восстанавливая справедливость в каких-либо общественных отношениях, в том числе между гражданином (предпринимателем) и чиновником), но не на выработанное в российском

³ Вопрос задавался только экспертам федерального уровня, осуществляющим надзор в сфере антикоррупционной деятельности. Им предлагалось расположить «бегунок» на континууме от «коррупция комфорта» (0 %) до «психология хищника» (100 %) (при единице деления шкалы в 20 %). Эксперты сообщали о превалировании в практике коррупционной стратегии хищника, размещая бегунок на делении 80 %.

⁴ Wilson J. Q., Kelling G. L. (1982) Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety. The Atlantic Monthly. Vol. 249. URL: <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/1982/03/broken-windows/304465/>.

⁵ Прокофьев А. В. Понятие «социальная справедливость» в истории этической мысли (к вопросу об исторических изменениях типологии справедливости) // Вестник Московского ун-та. Сер. 7. Философия. 2010. № 6. С. 36—53.

культурном коде право на закрытость и отказ, умение сказать «нет», не обидев обращающегося и не выставив его в неприглядном свете.

Опрошенные отмечают высокую значимость личного (не)этического лидерства руководителя, формирующего ведомственную этику и организационную культуру, которые позволяют всем работникам ориентироваться на (не)добропорядочное поведение при исполнении ими служебных обязанностей. Поэтому для снижения коррупции в том или ином исполнительном органе необходима не только четкая артикуляция этических принципов в публичном пространстве, идущая от руководства, но и личный пример со стороны руководства.

Интервьюируемые высказываются в пользу эффективности юридических запретов в деле снижения коррупции, но говорят также и о явной их недостаточности и необходимости более интенсивной деятельности по имплементации созданных этических кодексов и других инструментов, направленных на поддержание профессиональной этики на государственной и муниципальной службе.

В ходе интервью эксперты указывают на повышение стоимости коррупционных действий и более тщательную их ретушируемость в связи с усложнением процедуры легализации (отмывания) денег, полученных преступным путем.

Многие опрошенные считают, что различия в коррупционных стратегиях «крутой обрыв» и «скользящий склон»⁶ проявляются в зависимости от уровня иерархии. По мнению опрошенных, чиновники высокого уровня, склонные к коррупционному поведению, не используют в своих повседневных практиках стратегию «скользящего склона», делегируя ее на нижестоящий уровень по принципу МЛМ⁷, который оставляет себе часть ренты, а сами открыты для реализации стратегии «крутого обрыва».

Большинство респондентов подмечают, что чиновники-коррупционеры осознают общественное мнение и выраженное неприятие (граничащее с раздражением) их демонстративного поведения в вопросах потребления предметов роскоши как желания подчеркнуть свой статус и принадлежность к элите. Культивирование ценностей умеренного потребления в организационной культуре отдельных ведомств и на государственной (муниципальной) службе в целом может выступать сдерживающим фактором демонстративного поведения, вынуждающим должностных лиц соблюдать этические стандарты.

⁶ Стратегии, выделенные Нильсом Кристофером Кёбисом в работе: Köbis N.C. (2018) *The Psychology of Corruption*. Amsterdam: University of Amsterdam. Под «скользящим склоном» понимаются довольно часто повторяющиеся коррупционные практики с небольшими по размеру взятками, тогда как «крутой обрыв» представляет собой разовую возможность крупного коррупционного правонарушения.

⁷ Принцип многоуровневого маркетинга (multilevel marketing), позволяющий в коррупционных схемах выстроить сеть рентной торговли.

Эксперты смогли указать на отсутствие конкурсов (или недостаточно прозрачные и честные критерии конкурсов) при подборе кандидатов на должность руководителей и на должности, сопряженные с коррупционно опасными функциями, в связи с чем пришедшим во власть легче организовывать какие-либо коррупционные схемы.

Многие респонденты считают недопустимым, чтобы пост муниципального депутата занимал предприниматель, имеющий коммерческие интересы на данной территории, в связи с высокой вероятностью преследования им собственного меркантильного интереса, то есть склонности к оппортунистическому поведению. По мнению респондентов, общество, допустив таких людей во власть, позволяет им обслуживать не общественно значимые интересы, а свои собственные, причем на законных основаниях.

Опрошенные отмечают, что большинство коррупционеров — верующие люди. Их вера в Бога представляет собой не набор универсальных моральных принципов и ограничений, следование которым может даровать вечную жизнь после смерти. Наоборот, богатство и удача в этой жизни для них являются знаком, указывающим на их виртуозную предприимчивость, а отсутствие кары — на богоизбранность. Принятие религиозности у них происходит не на основе православного смирения или протестантского служения, а на основе декларируемых в обществе потребления ценностей безграничной личной свободы и материального интереса в сопряжении с факторами удачливости и везения. Они воспринимают свою коррупционную деятельность не как греховность и повод для угрызения совести, а, напротив, как большую удачу в жизни, дарованную Богом, и боятся прогневить Его.



© Александр Дмитриев, специально для Социодиггера

Таким образом, сделанное ранее предположение, что у российских чиновников, склонных к коррупции, существует довольно высокая степень релятивизма, поддерживающая личные моральные стандарты и отвергающая универсальные моральные принципы, подтвердилось результатами проведенного исследования. Действительно, у рассматриваемой категории должностных лиц имеется аргументированное и обоснованное мнение в пользу этической идеологии скептицизма и убежденность в том, что этические решения зависят от ситуации и степени вовлеченности лиц. Их идеология представляет собой компромисс между потенциальными выгодами и потенциальным вредом от нарушения этического запрета.

Резюме исследования

1. Ключевые черты коррупционера, о которых сообщают респонденты, — это острый ум, цинизм, профессиональные компетенции, а также чувство вседозволенности и чувство собственного превосходства. Все без исключения респонденты сообщили, что российские коррупционеры имеют аргументированное и обоснованное мнение в пользу этической идеологии скептицизма. По их убеждению, этические решения зависят от ситуации и степени вовлеченных лиц. Они готовы игнорировать установленные правила, руководствуясь своими индивидуальными ценностями, оппортунистическими мотивациями и прагматичными взглядами. Действия коррупционеров респонденты объясняют чаще всего в рамках теории коллективных действий (теории «разбитых окон»), механизма социального сравнения и понимания, что вариативность их поведения находится в диапазоне от девиантного до деликвентного.

2. Исходя из классификации коррупционеров, придерживающихся стратегии коррупции хищника либо приверженных к коррупции комфорта, были высказаны мнения, что первой стратегии чаще следуют чиновники, занимающие высокие должности в бюрократической иерархии, тогда как коррупция комфорта более распространена среди коррупционеров среднего и низового уровня. Также респонденты высказывали мнения, что стратегия хищника наиболее характерна для силового блока исполнительной власти, а коррупция комфорта — для административного блока. В оценках экспертов значительно превалирует в денежном объеме и в количестве ситуаций стратегия хищника (более 80 % всех коррупционных случаев в России), тогда как коррупция комфорта составляет не более 20 %.

3. Респонденты усмотрели различия в стратегиях «крутого обрыва» и «скользкого склона», сообщив, что эти стратегии осваиваются чиновниками-коррупционерами в зависимости от их уровня в иерархии. Чиновники высокого уровня, склонные к коррупционному поведению, предпочитают делегировать коррупционные практики «скользкого склона» на нижестоящий уровень по принципу МЛМ, оставляя

себе часть ренты и открываясь для стратегии «крутого обрыва», что снижает вероятность попасться на коррупционном деянии.

4. Существующие для должностных лиц этические кодексы воспринимаются большинством как формальность. Отсутствие комплаенс-подразделений и программ по организационной этике с объяснением ролевой модели этического поведения на примерах руководителей высшего звена усугубляет ситуацию. При этом завуалированность случаев этического и неэтического поведения с имплементацией этических инструментов и процедур, поддерживающих организационную культуру с обеспечением открытой дискуссии по вопросам этики и возникающих этических дилемм, можно интерпретировать как «лицемерное оформление витрин»⁸.

5. Система личных компромиссов и верований современного российского чиновника-коррупционера позволила этой категории должностных лиц свое понимание религии, объясняющее богоизбранность успешного, удачного и предприимчивого чиновника, использующего свои полномочия в публичной сфере для личного обогащения, которому не чуждо и просоциальное поведение.

6. Респонденты смогли высказать ряд рекомендаций, которые сводятся к следующему: введение ускоряющих платежей⁹ за предоставление государственных услуг, получения разрешений/согласований и др., ограничения на право избираться в законодательные органы местного самоуправления для лиц, ведущих предпринимательскую деятельность на данной территории, поддержание профессиональной этики, имплементация этических стандартов в работе государственных и муниципальных служащих.



⁸ «Hypocritical window-dressing» — термин, предложенный в 1970 году М. Фридманом.

⁹ Ускоряющие платежи — это оплата повышенного тарифа за предоставление государственных услуг в более сжатые сроки.



**ОСТАШВЕР
ЕЛИЗАВЕТА АЛЕКСАНДРОВНА**

студентка НИУ ВШЭ

КОРРУПЦИЯ: МНЕНИЕ МОЛОДЕЖИ (личный взгляд на проблему)

Коррупция — явление, кажущееся неискоренимым в России. Она отравляет почти все сферы, и «доза яда» все увеличивается. Люди же, пытающиеся дать стране хоть малую долю противоядия, не всегда бывают услышаны. Но неверно винить исключительно чиновников в том, что они нечисты на руку — коррупция присутствует абсолютно на всех уровнях. Нет эффективно работающих институтов, а есть засилье бюрократии, отсутствие доверия к власти.

Граждане видят попытки государства проводить антикоррупционную политику, но в то же время наблюдают необъяснимое количество благ, семейные связи и наличие у чиновников недвижимости с баснословным ценником. Попытки борьбы с коррупцией в большинстве случаев не заканчиваются успехом. У населения нет иллюзий — все кажется пронизанным коррупционными сетями, люди как будто бы уже согласились жить в такой стране, где все покупается и продается, достигается деньгами, связями и личным расположением. В сознании граждан неотчуждаемо присутствует паттерн — «решение тех или иных проблем возможно исключительно при наличии “правильных” контактов или “грамотном подходе” к человеку, занимающему ту или иную должность». И если молодежь еще надеется на какие-то позитивные изменения, открытость и честность, то у старшего поколения, как видится, таких надежд почти не осталось. Многие отчаиваются и не решаются вступать в честную конкурентную борьбу, сомневаясь в том, что их старания могут увенчаться успехом. А зря.

Еще важно, что в массе своей граждане видят победу над коррупцией в том, чтобы посадить чиновников за решетку и отобрать у них богатства, в душе мечтая жить так же. Лишь малая доля россиян рассматривает победу над коррупцией как улучшение условий труда, установление честной конкуренции.

Борьба с низкой коррупцией — то, что под силу каждому гражданину, но вместо сопротивления мы выбираем более легкий путь: ничего не делаем и продолжаем плыть по течению. Победа над коррупцией — ответственность каждого из нас. Смирение не решит проблему, но, к большому сожалению, сейчас главенствует именно оно.



Есть ощущение, что гражданская антикоррупция разгромлена, совершенно непонятно, что делать дальше тем, кто хотел бы бороться с коррупцией.



Залина Маршенкулова

создательница сайта *BreakingMad*
и автор Telegram-канала «Женская власть»



© Александр Дмитриев, специально для Социодиггера



АЛЕКСАНДР
ГУРИН

ДНЕВНИК ОДНОГО ОБЫВАТЕЛЯ

Мне понадобились водительские права. Стоимость обучения в автошколах района показалась высокой, поэтому выбрал компанию из числа недорогих, с большим количеством вариантов мест для практических занятий. Как потом выяснилось, есть множество нюансов: доступных площадок для занятий в разы меньше, автошкола де факто предлагает/навязывает платные дополнительные услуги, потребность в которых неочевидна на начальном этапе, например плата за подачу школьного автомобиля на экзамен, плата за сдачу внутренних экзаменов и т. п. В совокупности за счет таких скрытых услуг стоимость обучения возрастает до 40—50 тыс. рублей, то есть до средней стоимости обучения для автолюбителя московского региона в допандемийный период.

Главный же нюанс состоял в том, что получение водительских прав — самостоятельная успешная сдача экзамена без поддержки — в крупном мегаполисе практически невозможна. Конечно, еще до поступления в автошколу я слышал, что «поддержка» (или, официальным языком, «взятка») за получение водительских прав — это норма, обыденность. Большое число друзей, коллег, знакомых и их друзей рассказывали разные истории с отличающимися деталями, но похожим финалом: заплатишь — поедешь. Такое представление не опровергли в автошколе, наоборот, стало очевидно, что это объективная реальность. Будучи принципиальным человеком, я решил пройти этот путь честно и своим примером показать, что система госэкзаменов для получения водительских прав сбалансирована, комфортна и справедлива. Похоже, я глубоко заблуждался, и об этом мой дневник.

Визит 1. Фальстарт

Окончив автошколу, я подал документы в ближайшее отделение ГИБДД. Записался через сайт «Госуслуги», так как считаю большим удобством электронные сервисы. Первый тревожный маячок сработал, когда ступил на порог

государственного учреждения. На входе посетителя встречают узкие дверные проемы, дополнительные решетчатые металлические двери, а чуть дальше — барьер из рамок металлодетектора и резковатый сотрудник в форме. Охранник требовал от посетителей надевать маски и перчатки, строго раздавал указания, куда идти, и всем своим видом показывал неудовольствие — сильный контраст с улыбчивыми сотрудниками московских МФЦ.

Немного съезжившись от такого «гостеприимства», нырнул в узкий длинный полутемный коридор, в котором даже с десятков человек образуют толпу. Приемные окна с табличкой «Госуслуги» нашел на втором этаже. К счастью, живая очередь была небольшой, и уже скоро я протянул в окошко документы об окончании автошколы. Оказалось, что документы из автошколы другого района проверяют несколько дней, и только потом можно сдавать теоретический экзамен. Другими словами, мне нужно повторно прийти только для того, чтобы записаться на сдачу экзамена. Запись ведется в специальном бумажном журнале, который является главным «распорядителем» времени обывателей. Вскоре в системе «Госуслуг» пришло уведомление: «Услуга не предоставлена (отложена по инициативе ГИБДД)». Тогда, пожалуй, я впервые осознал, что переступил порог особого царства, где не работают привычные стандарты. Дальше я был сам по себе, даже без иссиня-прохладной поддержки государственного приложения. Новые открытия и интересные наблюдения ждали меня уже совсем скоро. Обо всем по порядку, но проскакивая технический повторный визит.

Визит 3. Теоретический экзамен

В назначенный день я приехал в отделение ГИБДД для сдачи первого теоретического экзамена. Привычным образом миновал охранника, нырнул в коридор, взлетел на второй этаж и, недолго прождав в очереди, получил назначение на экзамен. Аудитория, отделенная от коридора большим залом квадратной формы, находилась в глубине здания. В ожидании экзамена по периметру помещения по отдельности стояли или небольшими группами кучковались порядка 30—40 человек. Кто-то, очевидно, повторял правила вождения, кто-то молча смотрел в ведомые только им дали, ну а самые общительные вполголоса разговаривали. Молодые лица чередовались с лицами людей постарше. Мужчин было примерно столько же сколько, сколько и женщин. Среди ожидающих экзамен были те, кто присутствовал исключительно с целью моральной поддержки своих близких.

В течение получаса в общий зал вышел экзаменатор в полицейской форме — собственно, как и все сотрудники в здании, — который вслух зачитал фамилии и имена. Мне посчастливилось, среди первых попал в просторную аудиторию, где

несколькими рядами стояли столы с компьютерами. После короткого инструктажа начался экзамен, который прошел буднично и, как мне показалось, — за один миг. Сдавшие экзамен подходили с улыбкой или без таковой к экзаменатору, который вписывал результаты и направлял дальше, в уже знакомое приемное окно для записи на пересдачу или для прохождения практического испытания. По правилам, действовавшим до апреля 2021 года, экзамен состоял из трех частей: сдачи теории и двух этапов практического экзамена («площадки» и «города»). Воодушевленный успешной сдачей теории с первого раза и готовый на волне позитива преодолеть следующее испытание, я столкнулся с горькой реальностью: записаться на практический экзамен («площадку») оказалось возможным только через месяц. Бессменный, как оказалось в последующем, сотрудник ГИБДД записал меня на конец января и велел прийти в 8:30. Стоит отметить, что ближайшее доступное время отняли новогодние праздники, но все же это был целый месяц ожидания!

Визит 4. Снежная буря

Ночью накануне испытания начался сильнейший за долгие годы снегопад. В воздухе повис вопрос, будет ли экзамен в условиях снежного бурана и мороза около -20°C . Никаких разумных возможностей связаться, уточнить или перенести сдачу на другой день не было. Доступные мне телефоны отдела ГИБДД не срабатывали, а приложение «Госуслуги» после упомянутого сообщения, как вам известно, самоустранилось. Поехать или отложить это дело на неопределенный срок, через повторную запись — неужели опять на месяц?!

Практика растянутой по времени записи не внушала оптимизма, поэтому, несмотря на непогоду, решил попытать счастья и поехал на экзамен. Добравшись до места назначения под сильным пронизывающим ветром, с трудом нашел экзаменационную площадку. Лучшим ориентиром тогда (и всякий раз позже) была толпа людей. Долго ждать, мучительно топтаться на месте, трепетать, зависеть от высочайшего позволения и снисхождения принимающих экзамен — часть культуры сдачи госэкзамена. И явное свидетельство тому — толпа. Высокий металлический забор отгораживал основную массу людей от самой площадки, где в ожидании своей очереди на морозе топтались первые пятерки-десятки экзаменуемых.

Площадку расчистили от ночных сугробов, но это не мешало продолжающемуся снегопаду дальше изобильно засыпать асфальт. Мне ярко запомнились не снег и мороз, не серая мгла, ограничивающая обзор, а стойкое ощущение дискомфорта и обволакивающий стресс. События первого практического экзамена до сих пор будто в тумане. К своему удивлению обнаружил, что площадка сильно

отличалась от той, что использовалась в автошколе. Те ориентиры, на которые инструктор обращал внимание, либо отсутствовали, либо были иными. Да и в целом схема / очередность прохождения элементов площадки существенно отличалась. Впервые садясь за руль незнакомого автомобиля, любому водителю требуется время, чтобы удобно расположиться, почувствовать габариты и работу сцепления (если речь идет о ручной коробке передач). Разумно было бы также уделить время, чтобы просто успокоиться и согреться с мороза.

Не знаю, что стало решающим фактором провала: мороз, дискомфорт, онемевшие руки-ноги или непонятная суматоха и сюрреализм происходящего, но первое же задание — параллельную парковку — я выполнил неидеально. Весьма строгий и безапелляционный экзаменатор мог рассудить иначе в контексте непогоды и плохой видимости, но что тут говорить — выписал штрафные баллы за то, что прижался к линии разметки. Не буду скрывать, меня переполняло чувство несправедливости и возмущения порядком сдачи, а также злость на себя!

Решив, что первый блин комом, вернулся обратно в здание ГИБДД и записался на пересдачу. В каком-то смысле мне повезло, удалось записаться на середину февраля. Пробираясь сквозь действительно огромные сугробы, отправился домой. В новостях потом говорили, что коммунальщики несколько дней убирали снег, что снегопад был сильнейший за десятилетие или даже столетие.

Визит 5. Длительное ожидание

В назначенный день, накануне Дня всех влюбленных, движимый счастливым предвкушением успеха, я повторно отправился на сдачу практического экзамена «площадка». К сожалению, в этот раз я немного опоздал, и, возможно, поэтому меня определили в третий десяток сдающих, что по времени означало несколько часов ожидания. Территория для сдачи экзамена располагалась на заднем дворе отделения ГИБДД и представляла собой большую асфальтированную площадку с обозначенными элементами: параллельная парковка, змейка, заезд в гараж, разворот на узком пространстве, эстакада. На саму площадку допускались первые группы экзаменуемых, а остальным было сказано находиться за периметром, то есть фактически за забором.

Разница между первыми «счастливчиками» и остальной массой обывателей заключалась в том, что первые стояли близко к площадке, могли лицезреть попытки сдать госэкзамен, и имели доступ к удобствам (кстати, туалетов рядом с местом сдачи экзаменов никогда не было и нет) — в их распоряжении были несколько скамеек и навес на открытом воздухе. Длительное ожидание на улице для меня стало большим испытанием.

Здесь уместно упомянуть и нештучную проблему выбора обуви: если наденешь удобную легкую обувь, то замерзнешь, а зимнюю — готовься к проблеме: моя зимняя теплая обувь большого размера и едва помещается в небольшом пространстве для ног и педалей управления: сцепления-тормоза-газа. Не говоря уже о том, что для эффективного управления автомобилем с ручной коробкой передач необходима филигранная работа ногами. Это в особенности касается экзаменационных служебных автомобилей ГИБДД, техническое состояние которых для комфортного управления, как правило, оставляет желать лучшего. Наибольшую сложность представляет сцепление, которое меня сильно подводило в будущем. Конечно, ситуация может отличаться, в зависимости от конкретной машины.

Постоянная смена автомобилей — еще одна проблема для сдающего экзамен. Сужу по личному опыту — дико неудобно, когда каждый раз тебе попадается другой автомобиль, причем зачастую они относятся к разным классам.

Возвращаясь к моему случаю... В тот февральский день я решил рискнуть и надел легкую удобную обувь, чтобы повысить эффективность управления автомобилем и вероятность успешной сдачи. Стоит ли говорить, что это оказалось ошибкой. Из-за длительного ожидания на морозе и переоценки ресурса своего организма я в очередной раз замерз и впоследствии немного простудился. Но в тот момент я был настроен и верил, что овчинка стоит выделки. В этот раз мне достался другой автомобиль. Для меня разница между Ford Mondeo и Renault Logan заключалась не только в габаритах, рулевом управлении, удобстве посадки, размере педалей и в целом различном техническом состоянии автомобилей, но также в манере речи и поведении экзаменаторов, за ними закрепленными. Это сейчас я анализирую причины очередного провала, но тогда в какой-то момент я просто растерялся и на том же первом задании параллельной парковки вновь споткнулся. Поднявшись на второй этаж отделения ГИБДД, я записался на пересдачу на самую раннюю доступную дату — начало марта...

Визит 6. Проклятая эстакада!

Третья попытка сдать «площадку» была успешнее предыдущих. Можно сказать, я почти сдал этот этап практического экзамена, но на эстакаде — финишном участке — из-за сцепления и нежелания его сжигать-компенсировать прогазовкой, мой автомобиль немного откатился, что повлекло за собой несдачу. Забавно, что на этом участке госэкзамена сотруднику ГИБДД всегда прислуживал инструктор, вероятнее всего, из местной автошколы, он раболепно подносил и устанавливал конус позади автомобиля. Интересно, это прислуживание просто засчитывалось в плюс к карме? И кто на самом деле должен был выполнять эту механическую функцию? В любом случае сотрудник ГИБДД был милым приятным человеком,

который, казалось, вместе со мной расстроился — на последнем отрезке провалиться обиднее всего.

На самом деле в тот день мне запомнился не только экзамен, но и неожиданно обнаруженный в длительном его ожидании позитив. Оказалось, что общение с другими ожидающими приятно скрашивает время и лично меня настраивает на нужный лад. Собственно, с того дня я невольно начал узнавать личный опыт и мнения множества людей о сдаче госэкзаменов.

Можно предположить, что по странному стечению обстоятельств мне попадались люди с уникальным опытом, который не отражает общую картину в целом. Все же склоняюсь к мысли, что на выборке десятка-другого человек, откровенно обменивающихся информацией, можно получить ценные данные и некоторый срез общественного мнения.

Итог случайно проведенного исследования удручающий и говорит о широком распространении и принятии бытовой коррупции в России как неизбежного зла. Сфера получения водительских прав, похоже, является одной из тех, где проникновение коррупции наиболее широкое. В связи с последними достижениями по повышению качества госуслуг, в том числе через создание системы многофункциональных центров, такое положение дел при получении водительских прав бросается в глаза. Изменение процедуры сдачи госэкзаменов не только не улучшило ситуацию, но повысило негласные «расценки» на поддержку. Среди получающих водительские права много молодежи, которая знакомится с жестокой реальностью жизни в стране. Вполне возможно, что первый опыт дачи взятки россияне обретают именно в момент получения водительских прав.

В день неудачного взятия эстакады я познакомился с девушкой, которая тоже вознамерилась самостоятельно, без поддержки сдать госэкзамены. Это была ее третья попытка и, судя по разговору, она была близка к отчаянию, начала сомневаться в возможности достижения задуманного. Для нее это был вызов, желание выделиться среди своих знакомых, поголовно выбирающих иной, более легкий путь. Она пробовала сдать экзамен до меня и, к сожалению, не сдала. Подобные истории я услышу еще много раз...

Визит 7. Новый порядок

Утро в день моего седьмого визита в отделение ГИБДД было холодным и пасмурным. Обогнув здание, я издали обратил внимание на отсутствие привычной толпы у ворот на площадку. Несколько человек растерянно оглядывались по сторонам в поисках прохода к месту сдачи экзамена, схема которого была размещена на заборе. Сбылся страшный прогноз для всех претендентов на получение

ние водительских прав — новые правила сдачи госэкзаменов стали применяться с 1 апреля для тех, кто обучался и готовился по старым требованиям. Этакая разновидность обратной силы действия закона.

Страх перед неизвестным и непонятным сполна оправдался — путаница и хаос были верными спутниками первых месяцев сдачи экзамена. Площадку как отдельный этап практического экзамена отменили, перенесли проверку навыков вождения в городские условия. Теперь представьте картину: Москва, промзона, дорога с тротуаром вдоль длинного забора, ни одного дерева, скамейки или навеса. Ничего вокруг. И толпа людей, около сотни человек, под морозящим холодным дождем, кто с зонтиком, а кто без, ожидающих непонятного испытания, которое состоится неизвестно когда.

Как я писал ранее, для всех сдающих практический госэкзамен объявляют время для сбора 8.30 утра. Первая машина с сотрудником ГИБДД приехала в районе 10 часов утра, вторая — минут через 15. Еще несколько автомашин подъехало в течение полутора часов. С таким количеством людей экзамен растянулся до вечера. При этом никаких комфортных условий ни тогда, ни сейчас не предусмотрено.

Водительские права получают редкие выжившие. Такое ощущение, что право управлять автомобилем нужно выстрадать или купить. Ближайший туалет на автозаправочной станции находится в километре. Стоит ли говорить, что сдающие были в настороженном, я бы сказал — почти шоковом состоянии от происходящего.

Люди уезжали и не возвращались, иногда экзаменационная машина приезжала обратно слишком быстро. По коллективным наблюдениям и обсуждениям, экзамен успешно сдавал каждый десятый экзаменуемый в лучшем случае, но больше склонялись к статистике 1 из 20. Судя по напряженным лицам находившихся поблизости инструкторов местных автошкол, новые порядки взбудоражили всех. Догадка о причинах их волнений появилась потом, но об этом позже.

Ритуал подачи машин в тот день заслуживает отдельного внимания. Как я уже отметил, сам процесс растянулся на несколько часов. На тротуаре колышется-волнуется огромная масса людей, вдруг подъезжает автомобиль, и вся толпа к нему устремляется. Люди окружают одинокого экзаменатора, у которого в руках стопка бумажных дел, и жадно вслушиваются в называемые им имена и фамилии. Назвав с десятков имен, он садится в автомобиль с первым кандидатом, а толпа растекается обратно по тротуару, дробясь на небольшие группы и ожидая своей участи. Счастливики, чья судьба на ближайшие несколько часов была предрешена!

Подаваемые для сдачи экзамена машины были столь разнообразны по маркам, классам, типам кузова, что вскоре стало ясно — их берут отовсюду. Надписи

автошкола на некоторых из них говорили об этом. Вероятно, с поисками машин было связано откладывание начала экзамена на несколько часов, ведь откуда взяться достаточному числу экзаменационных автомобилей, если продолжительность экзамена увеличилась? Вот их и собирали по сусекам.

Самым приятным во всей этой «игре на выживание» было чувство локтя и общение. Сплоченные общим чувством дискомфорта и хаоса, люди охотно согревались беседой. Что еще делать в долгие часы ожидания! Столько разных историй, мнений и советов редко где можно услышать. Большинство обсуждений сводилось к неудобству и несправедливости формата сдачи госэкзамена.

Мне запомнился разговор с местным жителем, чья супруга сдавала экзамен. В ходе беседы речь как-то зашла о размере «поддержки». Мое возмущение суммой в 30 тыс. рублей — средняя сумма по Москве — человек понял иначе и сказал, что это стоит 10 тыс. Увидев мое удивление, он с кем-то созвонился и уточнил, что по такой расценке можно было сдать до новых правил, а с 1 апреля цена возросла из-за «увеличившихся» рисков. Не знаю, ставить ли эту информацию в заслугу реформы или наоборот. В любом случае изменение порядка должно было негативно повлиять на статистику успешной сдачи госэкзаменов. Статистика по итогам 2021 года в сравнении с предыдущими годами может пролить свет на этот вопрос.

Прошло несколько часов, прежде чем пришла моя очередь сдавать госэкзамен. Порадовавшись успеху супруги этого местного жителя, которая сдала практически экзамен до меня, я сел за руль автомобиля с позитивным настроением. Несмотря на усталость от длительного ожидания, я чувствовал, что мое уверенное вождение в городских условиях позволит мне успешно сдать. Но, выполнив за пять-семь минут несколько простых маневров, я получил указание от экзаменатора развернуться. Я развернулся, когда увидел короткий отрезок пунктирной линии, прерывающий двойную сплошную, за что получил штрафные баллы и несдачу! Оказалось, я не разглядел знак «движение прямо», который, на мой взгляд, крайне неудачно установлен за парковочным карманом немного в глубине от дороги, хорошую видимость которого перекрывает знак парковки. Я не спорил, помня о совете инструктора автошколы — никогда не спорить. Взбежав на второй этаж отделения ГИБДД, увидел много знакомых лиц, которые так же, как и я, записывались на пересдачу. Меня записали в тот самый бумажный журнал на середину мая.

Визит 8. Сбой системы. Бумажный документооборот

В день экзамена по прогнозам гидрометеорологов нас ожидала аномальная жара +30 °С — как говорили, первая за 124 года! Разительная разница со сдачей экзамена в мороз и снежную бурю. На том же тротуаре у бетонного забора

привычно собралось с полсотни-сотня человек. Машины с сотрудниками ГИБДД начали подъезжать с небольшой задержкой в 30—45 минут, и через 1,5—2 часа практически не осталось нераспределенных по экзаменаторам людей. К этому времени, несмотря на прошлый опыт длительного ожидания, я заподозрил неладное и вместе с другими ребятами, оказавшимися в схожей ситуации, мы отправились в само здание ГИБДД, находившееся в километре от нас.

Выяснилось, что дело одного из ребят при распределении затерялось, и его записали на послеобеденное время, а мою запись в журнале не нашли, зато появилась версия, что могли просто вычеркнуть, так как по местным правилам после трех неуспешных попыток записаться на пересдачу можно только по истечении месяца. Другими словами, меня ошибочно записали, а потом вычеркнули, разумеется, никто об этом не предупредил, и я впустую потратил полдня. Во всем этом я нашел один плюс — сдавать не придется в аномальную жару, солнце уже вовсю припекало. Очевидно, что система записи на госэкзамены крайне архаична, неудобна и коррупциогенна. В Москве давно пора эту функцию выполнять на базе сервиса mos.ru.

Визит 9. Победа была близка!

Впервые спустя два месяца с момента вступления в силу новых правил процедура сдачи экзамена стала более упорядоченной. Сотрудники ГИБДД в течение полутора часов распределили всех экзаменуемых на пятерки. И хотя сама по себе такая система распределения кажется устаревшей и крайне некомфортной для людей, это был прогресс. Из интересных новшеств — на маршрут выезжало два автомобиля: в одном был экзаменатор и кандидат, а в следующем за ним находились другие 4 кандидата. Механика была простой — проваливший экзамен выходил, а на его место садился другой кандидат, и экзамен начинался заново. За рулем второй подвозившей экзаменуемых машины находился не сотрудник ГИБДД, а человек из местной автошколы, как мне показалось. Находчиво, но эта практика продержалась недолго, и при последующей сдаче экзамена в июне ничего такого уже не было.

Да, все верно — я в очередной раз не сдал экзамен! Не знаю, можно ли считать это положительным моментом, но сдавал я последним из пятерки. Начал с того, что заглох при начале движения. За все время экзамена это произошло пять раз. Честно говоря, мне трудно понять, как такое стало возможным. Дело в том, что я опытный водитель с 10-летним стажем — просто мои водительские права были выданы в другом государстве. С истечением их срока действия и после закрытия границ из-за пандемии коронавируса я решил получить водительские права в Москве. Я всегда ездил на «механике» и поэтому хорошо знаком с работой

сцепления. Если не считать технические причины, то на ум приходит несколько версий: ошибка водителя или манипуляция экзаменатора, который также имеет доступ к педали сцепления. За всю водительскую практику у меня никогда не было такого количества ошибок.

Тем не менее, если верить официальным результатам экзамена — тем более что они не были мной оспорены, — я пять раз заглох и получил 5 штрафных баллов. С экзаменатором я достаточно долго ездил по району, выполняя все задания: парковка параллельная, заезд в гараж и т. п. В какой-то момент я поверил, что успешно сдам экзамен, но сотрудник ГИБДД направил машину по второстепенной дороге внутри складской зоны, где вообще не было движения. Там, на узкой запыленной дороге без нанесенной разметки у длинного бетонного забора стояла грузовая фура. Не меняя направления движения, я проехал мимо нее. На что экзаменатор сказал остановить машину по причине несдачи экзамена и получения предельного числа штрафных баллов. 5 баллов за то, что заглох пять раз, и за то, что я не показал указателями поворота свой маневр — объезд фуры. Примерно в этот момент я начал понимать тщетность сдачи экзамена без «поддержки».

Визит 10. Глупость

Последняя моя попытка пересдачи также прошла неудачно. Дело в том, что со слов сотрудников ГИБДД, для прохождения практического экзамена дается полгода с момента сдачи теоретического экзамена. Из-за действующих ограничений для пересдачи не ранее 1 месяца после последней попытки у меня не было возможности перенести экзамен, так как доступный интервал времени закончился. Подхватив ангину за неделю до, на экзамене был немного рассеян и по сумме штрафных баллов его не сдал.

Резюме

Итогом моей эпопеи о самостоятельной сдаче госэкзамена для получения водительских прав стали безрезультатные 10 визитов, или 60+ часов жизни. Мой личный пример не является исключительным — подобные затруднения испытывали многие из тех, с кем я общался в ходе сдачи экзаменов, а также родные, близкие и знакомые. Обращу внимание, что я имею десятилетний опыт вождения, проехал безаварийно за рулем больше 10 000 часов, что, по мнению некоторых экспертов, считается достаточным для закрепления профессионального навыка. Действующая система сдачи государственных экзаменов на право управления транспортными средствами непрозрачна и затратна по времени, некомфортна и несправедлива для людей.

Большая часть затраченного мной времени прошла впустую — в ожидании экзамена. И это, на мой взгляд, основная и самая простая область для возможных положительных преобразований (реформы). Для взрослого человека в крупном мегаполисе найти столько свободного времени для безуспешных попыток сдачи экзамена — вопрос героического или глупого поведения. Ведь с работы нужно отпрашиваться — брать отгул или отпуск за свой счет. Время имеет ценность и цену! Чем крупнее город — тем больше их размер, значимость. Если перевести мои 60 часов в денежный эквивалент (упущенная заработная плата или иная выгода), то при среднем уровне дохода взрослого москвича 100 тысяч рублей фактические затраты на получение водительских прав при сдаче госэкзамена составляют 37,5 тыс. рублей. Согласитесь, что в этом контексте средний размер взятки за получение водительских прав в Москве 30 тыс. рублей (в Санкт-Петербурге — 20 тыс. рублей) представляется выгодным делом. Именно поэтому одна из основных причин высокой степени коррупциогенности этой сферы в крупных городах — «пожирающая время» система.

Стандарты предоставления госуслуг, в том числе запись на конкретное время сдачи госэкзамена, необходимо в полном объеме распространить на работу ГИБДД. Процедура прохождения госэкзаменов, их этапы, затрачиваемое гражданами время должны быть прозрачны и понятны; все действия, статусы, рабочие комментарии с ответственными лицами должны отслеживаться в электронных (цифровых) системах.

Некомфортность процедуры сдачи госэкзаменов заключается в нечеловеческих условиях ожидания практических экзаменов на открытом воздухе, в отсутствие базовых удобств, в том числе туалета. Испытываемый гражданами стресс из-за дискомфорта при сдаче экзамена снижает объективность оценки способностей управления транспортным средством.

Указанный стресс в значительной степени провоцирует обстановка сдачи экзамена, многое зависит от манеры поведения экзаменаторов — сотрудников ГИБДД. Негативным фактором в российской действительности следует считать также ношение сотрудником ГИБДД формы установленного образца. По широко известным психологическим тестам известно, что люди склонны попадать под влияние авторитета, а форма является одним из важных внешних атрибутов власти. С учетом неоднозначного отношения в России к сотрудникам правоохранительных органов сдача госэкзамена в текущем формате в меньшей степени показывает объективные результаты.

Другими словами, сдача практического экзамена на вождение после длительного ожидания на морозе и без туалета сотруднику ГИБДД в форме с резковатой манерой общения, обусловленной работой в силовой структуре, настолько

снижает объективность оценки навыков вождения, что в целом делает систему госэкзаменов несправедливой.

Существующая система в условиях российской действительности сама по себе генерирует высочайшие коррупционные риски. Описываемые далее проблемы присущи всей системе, но в крупных городах влияют на уровень коррупции в большей степени, так как для городов с численностью от 250 000 человек растет уровень дохода и формируется благодатная почва — экономический смысл для дачи взяток. В данной статье практически не затронута система отношений «ГИБДД — автошколы», интегрированных в общую систему сдачи госэкзаменов и, как я полагаю, также негативно влияющих на коррупциогенность сферы.

Основные проблемы:

- ⇒ Совмещение контрольных функций и функции приема госэкзамена в одном госоргане (конфликт интересов / зависимость между гражданами — автошколами — органами внутренних дел).
- ⇒ Землячество. Местные отделения ГИБДД срачиваются с представителями местных автошкол, которые, например, помогают ГИБДД различными ресурсами (автомобили для сдачи экзаменов). Не говоря о прямых проявлениях коррупции — взятках за успешную сдачу экзамена выпускниками автошкол.
- ⇒ Отсутствие классических агент-принципал отношений между принимающей госэкзамен силовой структурой и гражданами. Нет разумного баланса прав и обязанностей. Гражданам сложно получить разъяснения, защищать свои права и законные интересы.
- ⇒ Использование атрибутов власти, в том числе формы, в процессе сдачи экзамена, что повышает уровень стресса граждан, снижает объективность оценки навыков. Возможность давления авторитетом. Навязывание де-факто отношений «власть — подчинение».
- ⇒ Некомфортные (на грани «пытки») условия сдачи госэкзаменов на открытом воздухе, в условиях особенностей климата в России, без туалетов и т. п.
- ⇒ Отсутствие точного времени начала экзамена, отсутствие возможности граждан повлиять на качество предоставляемой госуслуги. Чрезмерная трата времени граждан на ожидание начала экзамена
- ⇒ Отсутствие грамотного регламента и цифровизации процедуры сдачи экзамена в полном виде, то есть на всех этапах предоставления услуги через порталы «Госуслуг». В отличие от многих других сервисов граждане не владеют информацией, не управляют услугой.

⇒ Изменение процедуры сдачи экзаменов с апреля 2021 года носит характер закона с обратной силой действия. Выпускники автошкол до 2021 года обучались по старым правилам, поэтому новые правила внесли неопределенность, повлекли за собой незнание своих прав. Это серьезно нарушает принцип справедливости и объективности оценки знаний и навыков.

Предложения:

1. Передать функции по приемке государственных экзаменов для получения водительских прав в крупных городах с населением свыше 250 тыс. человек от органов внутренних дел в гражданские органы местной власти. По аналогии с передачей функции сбора штрафов за нарушение правил дорожного движения в Москве городским властям. Есть опыт построения и перераспределения госфункций через Центр организации дорожного движения (ЦОДД). Размах коррупции и ужасные условия приемки экзаменов говорят о необходимости незамедлительной передачи функции гражданским службам Москвы.

2. Изменить/улучшить регламент сдачи государственных экзаменов. Предусмотреть техническую возможность записи гражданином на конкретное время для прохождения экзамена через порталы госуслуг (местные или федеральные). Предусмотреть возможность управления записью, в том числе отмены в случае необходимости. За последнее десятилетие в России и, в частности, в Москве, электронные сервисы (порталы) предоставления государственных и социально значимых услуг развились до достаточного уровня. По непонятной причине сфера сдачи госэкзаменов для получения водительских прав в значительной степени остается архаичной, неудобной и контрастирует со всеми другими сервисами.



**ПАНФИЛОВА
ЕЛЕНА АНАТОЛЬЕВНА**

соучредитель
Бюро этических дилемм

(АНТИ)КОРРУПЦИЯ: ВПЕРЕД ИЛИ ОБРАТНО?

Тринадцать лет назад в России был принят федеральный закон о противодействии коррупции, впервые закрепивший правовое определение данного явления и установивший систему мер по предотвращению коррупции и преследованию за нее. Тринадцать лет — достаточный срок, чтобы сделать несколько предположений о том, почему наши отечественные антикоррупционные меры, вроде бы во многом списанные с требований всевозможных международных конвенций, то ли не заработали в полную силу, то ли не прижились, то ли вообще не могли заработать или вовсе отторгаются и смещаются куда-то на обочину приоритетов государства и общества.

Интересно, что и до 2008 года с коррупцией в стране как будто боролись. Однако коррупция как общественное явление не имела ни точного определения, ни ясной рамки того, что ею является, а что нет. Результаты самых разных исследований, данные опросов граждан показывают, что ясности с этим вопросом не возникло. Коррупцией одни считают взяточничество, другие — злоупотребление должностными полномочиями высших должностных лиц, третьи — nepотизм и фаворитизм, а четвертые — все это вместе взятое.

Кто-то из исследователей полагает, что коррупции станет меньше, если упорно применять законы, увеличивать их количество, выращивать новые специализированные антикоррупционные органы и наделять их все большими функциями. Другие считают, что стоит сконцентрироваться на антикоррупционном просвещении граждан, предпринимателей и чиновников. Третьи склонны думать, что некоторые формы коррупции в современном мире, как и столетия до того, в принципе невозможно устранить, поскольку они глубоко вплетены в ткань и традиции общественной жизни и взаимодействия между людьми, и поэтому фокус борьбы с коррупцией надо переместить на совершенствование и повышение качества

работы государственных институтов, что позволит снизить давление на общество так называемой административной коррупции.

В ситуации, когда мы имеем дело, — а это, увы, так, — с системной коррупцией, то есть с коррупцией, которая присутствует во всех стратах общества и проявления которой имеют регулярный характер, все эти исследователи отчасти правы. Но еще более правы граждане, которые в ходе социологических опросов ставят коррупцию отнюдь не на первое место среди волнующих их проблем. Коррупция почти всегда, как неудачливый олимпиец — с «деревянной медалью», — на четвертом-пятом месте. Куда больше людей волнуют бедность, качество жизни, безопасность, доступность продуктов и качественных государственных услуг.

Рискну предположить — актуальность этих проблем для граждан во многом и есть результат системности коррупции. Несмотря на существование законов, норм и требований, никуда не делась откаты при государственных закупках, никуда не делся некачественный кадровый отбор на государственные должности, предопределенный наличием личных связей, никуда не делось ведение дел не по закону, а «по понятиям». Суммы выявляемых правоохранителями взяток или накопленного коррупционного имущества, регулярно предъявляемого публике, поражают воображение. Но не столько нарастающим объемом, сколько тем, что нет конца этому потоку, и складывается ощущение, что все это лишь малая выявленная толика того, что уведено в частные коррумпируемые карманы, причем за счет удорожания товаров, которая привела к той самой бедности и неудовлетворяющему качеству жизни. Огромные же взятки там, где государственный человек поставлен, чтобы обеспечивать физическую безопасность людей, вообще создают ощущение, что алчности и аморальности нет предела.

Есть несколько факторов, в силу которых наша отечественная коррупция чувствует себя вполне неплохо, а антикоррупция, даже при наличии отдельных успехов, — наоборот.

Во-первых, как мне кажется, мы так и не разобрались с тем, что такое коррупция в наших, именно наших, российских условиях. Нет, речь не о каком-то особом «русском коррупционном менталитете», а о том, как в нынешней коррупции переплелись устоявшиеся практики бытовой коррупции, которые присутствовали веками и даже получили четкие отечественные имена «мздоимство» (взятка комфорта) и «лихоимство» (взятка выживания), с новыми формами коррупции, выросшими из новых же форм общественно-политических и экономических реалий, из нового институционального уклада. Нам не хватает честного и комплексного взгляда на российскую коррупцию, который, предположу, покажет нам нечто куда большее, чем то, что описано определением федерального закона.

Во-вторых, государство в лице его органов, отвечающих за противодействие коррупции, должно еще раз внимательно посмотреть на то, что написано самим этим государством в федеральном законе о противодействии коррупции — в той части, где речь идет о том, кто в России является акторами реализации антикоррупционной политики. И вернуть граждан и гражданские организации, организации бизнеса в процесс противодействия коррупции как равных партнеров. Не секрет, что за последние годы было сделано немало, чтобы вся деятельность по борьбе с коррупцией стала восприниматься в обществе как задача исключительно государства в лице в основном правоохранительных органов. Но в той части, где речь идет о предотвращении коррупции, об изменении понимания коррупции и отношения к ней, без равного партнерского участия граждан и их организаций не обойтись — ни одно государство пока само с этим не справилось, это исторический факт.

И, в-третьих, крайне важно как обществу, так и самому государству не допустить размывания повестки противодействия коррупции, не допустить «коррупционной реконкисты», особенно в части административной и верхушечной коррупции, не допустить разворота реализации мер по борьбе с коррупцией вспять. Необходимо делать все возможное, чтобы даже те относительно «юные» меры по пресечению и предотвращению коррупции, которые мы имеем сегодня, не выхолащивались, не превращались в пародию на самих себя. Вряд ли стоит искать какие-то особые подтверждения тезису о том, что коррупционер никогда добровольно не расстанется с источником своего незаконного обогащения и будет делать все, чтобы обойти все законы и все меры, направленные против такого обогащения. К сожалению, мы часто видим, что именно это и происходит. Если эта тенденция возобладает, то наша российская антикоррупционная политика рискует окончательно превратиться в декорацию, в очаг, нарисованный на холсте в каморке папы Карло. Если же и у общества, и у государства, и у бизнеса, и у отдельных граждан будет возможность добиваться исполнения того, что предписано законом, а самое главное — свободно и честно говорить о коррупции, называть черное — черным, системную коррупцию — системной, верхушечную политическую коррупцию — именно коррупцией, то с нашей главной задачей — снизить уровень коррупции до того порога, где она перестанет повседневно угрожать качеству жизни и безопасности граждан и национальной безопасности страны, мы пусть и не быстро, но, безусловно, справимся.

ПОДБОРКА ДАННЫХ ВЦИОМ «(АНТИ)КОРРУПЦИЯ»



СКАЧАТЬ



БОЛЬШЕ ДАННЫХ В ОТКРЫТЫХ БАЗАХ НА САЙТЕ ВЦИОМ

[«Спутник»](#) (с января 2017 г. по настоящее время)

[«Архивариус»](#) (с 1992 г. по настоящее время)

САЙТ СОЦИОДИГГЕРА. ВСЕ ВЫПУСКИ

[SOCIODIGGER.RU](https://sociodigger.ru)

Нам важно ваше мнение о «СоциоДиггере», чтобы сделать следующие выпуски еще более отвечающими вашим интересам. Уделите, пожалуйста, 3 минуты, нажмите кнопку

ДАТЬ ОБРАТНУЮ СВЯЗЬ

НАД ВЫПУСКОМ РАБОТАЛИ



Анна Кулешова
главный редактор
и редактор по работе с авторами



Наталья Седова
проектный редактор
и редактор по работе с авторами



Софья Балакирева
работа с экспертами



Яна Гудкова
формирование тематической
подборки данных ВЦИОМ



Анна Кокарева
редактор, корректор



Ирина Упадышева
редактор, корректор



Антон Соляев
верстка



wciom.ru



monitoringjournal.ru



[MOM @ZhurnalMonitoring](#)



[@WCIOMofficial](#)



[@wciom](#)



[@wciom](#)



[@wciompage](#)



[@wciom](#)



[@wciom](#)



[Я.Дзен ВЦИОМ](#)



[Подкасты ВЦИОМ](#)

