

Гражданское общество и информация

Георгий Александрович Сатаров - кандидат технических наук, в 1990 г. создал вместе с С.Станкевичем Центр прикладных политических исследований ИНДЕМ ("Информатика для демократии"). В 1993 г. – генеральный директор Российского общественно-политического центра. С февраля 1993 г. по февраль 1994 г. – член Президентского совета, участник Конституционного совещания по разработке новой Конституции РФ; с февраля 1994 г. по сентябрь 1997 г. – помощник Президента Российской Федерации; с 1994 г. – член Объединенной комиссии по координации законодательной деятельности; с мая 1997 г. – член Комиссии по разработке проекта программы государственного строительства в Российской Федерации. В октябре 1997 г. избран Президентом Фонда ИНДЕМ (правопреемника Центра ИНДЕМ). Автор более 200 научных работ в сфере прикладной математики, политологии, социологии; автор многих газетных и журнальных публикаций. С 1999 г. преподает в Московском государственном университете. Член общественного совета при ФСНП, член СВОП, член общественного экспертного совета Мирового банка по проблемам государственного управления и коррупции.

Ответы на вопросы журнала «Информационные ресурсы России»

ИРР: Георгий Александрович, каков статус Вашего исследования? Это Ваша собственная инициатива, грант, заказная работа?

Г.С.: Абсолютно наша инициатива. Мы собрали внутри страны буквально по крохам частные пожертвования и на сумму этих пожертвований провели эти исследования. И следующая работа ведется за счет этих взносов и собственных средств.

ИРР: Как можно оценить динамику степени Вашего персонального дискомфорта в связи с проведением исследований о коррупции в России?

Г.С.: Никакой динамики нет. В 2001 году, когда мы начинали наши исследования, оно было проведено и на чиновниках тоже. Этому воспротивилась наша власть. А на этот раз мы не пытались этого делать, потому что нам удалось это в регионах сделать, кое-какую информацию получили другим способом. Препград особых ни тогда, ни сейчас особенно не ставили. Не суйтесь к нам, в наши министерства, а в остальном - делайте все, что хотите. Особых препград не было.

ИРР: Поскольку выводы публикуются и они в, известном смысле они скандального толка, видимо, это задевает тех, кто принимает решения, и тех, кто является фигурантами исследования. Какова их реакция?

Г.С.: Я знаю только нескольких чиновников, которые по своему положению должны этим заниматься в Минэкономике, мы сотрудничаем, Греф запрашивал наши результаты. Жуков публично высказывался о наших результатах, сказав, что все это профанация.

ИРР: Давайте обратимся к теме гражданского общества. Могут ли в отсутствие правового государства существовать хотя бы начала гражданского общества?

Г.С.: На самом деле гражданское общество существует всегда – это форма существования современного общества. Оно может быть больным или здоровым, солидным или маленьким, спящим или бодрствующим, но оно существует всегда. Точно также как оно существовало, например, в Советском Союзе. Скажем, теневики – это часть общества, независимый бизнес – это часть гражданского общества по определению. Теневики были в Советском Союзе, неформалы были, КСП, клубы студенческой песни – это тоже гражданское общество. То есть оно существует всегда и в этом смысле постановка вопроса некорректна. Другое дело, какое оно.

ИРР: Справедливы ли социологи, говоря о широко распространившейся имитации демократической формы в деятельности судебной системы, правоохранительных органов, других проявлениях общественной жизни?

Г.С.: Что значит «широко распространившейся» и в Советском Союзе эта имитация была на 90%. У нас была имитация общественных организаций, у нас была имитация суда, у нас была имитация выборов. Так что тут ничего нового в этом смысле, если говорить о долгосрочной исторической перспективе, не появилось. Это просто слабые пародии на то, что у нас уже было.

ИРР: И, заметьте, вновь стали актуальными песни А.Галича, например:

«На часах замирает маятник,

Стрелки рвутся бежать обратно...»

И весь остальной «Ночной дозор» или:

«Повторяется шепот,

Повторяем следы.

Никого еще опыт

Не спасал от беды!»

Г.С.: Я хорошо помню песню Галича «После вечеринки»:

Под утро, когда устанут влюбленность,

и грусть и зависть,

И гости опохмелятся и выпьют воды со льдом,

Скажет хозяйка: «Хотите послушать

старую запись?»

И мой глуховатый голос войдет в незнакомый дом.

И гость какой-нибудь скажет: «От шуточек

Этих зябко!

И автор напрасно думает, что сам ему

Черт не брат!»

«Ну, что вы Иван Петрович!

ответить гостю хозяйка. –

Бояться автору нечего – он умер лет сто назад».

Лет десять назад я думал - вот как не угадал. Обожаемый, любимый мною Галич вот в этой песне не угадал и она уходит в историю. А сегодня мы видим, что, действительно, возвращаются эти признаки галичского страха.

ИРР: Какие задачи следует отнести к числу первоочередных задач создания гражданского общества в России?

Г.С.: Безусловно, контроль над бюрократией.

ИРР: Какие источники информации важны для становления гражданского общества?

Г.С.: Приведу пример. Сейчас очень быстро появилось и развилось движение обманутых инвесторов, которые заплатили и не получили квартиры. Я наблюдал, как оно развивалось. Они сначала они нашли друг друга по интернету. Очень быстро сделали свой собственный сайт, потом сорганизовались и поперли с дикой силой, создав настоящие головные боли для подмосковных властей. Интернет фантастически эффективная информационная среда, которая создает новое качество. Это происходит реально. Это эмпирический факт. Лет 5-6 назад это было потенцией, не более того, сейчас это реальность.

ИРР: Каков Ваш обычный круг чтения?

Г.С.: У меня все очень примитивно. Как и Вы, я получал образование во времена, когда круг нашего профессионального чтения был узок (я заканчивал матфак МГПИ в 1972 году). Сейчас, поскольку я занимаюсь социологией и другими близкими вещами, много лет я компенсирую то, что не мог читать тогда по истории, философии,

социологии, психологии. Я компенсирую свою необразованность. Смотрю периодику в Интернете. На gazeta.ru я трачу минут 20, Газеты я смотрю через день, может быть по полчаса - «Независимую газету», «Новые известия», «Новую газету».

ИРР: Спасибо за беседу.

***От редакции.** На пути становления гражданского общества в России стоит множество препятствий, одно из главных – коррупция, когда любой из нас может забыть о своих гражданских правах и обязанностях, оставаясь один на один с людьми, от которых многое зависит в нашей жизни, иногда и сама жизнь. Эти люди часто по должности представляют государство. Но они не сотрудничают с гражданами и обществом, а вместе с деньгами отбирают у них права и обязанности. О масштабах этого явления говорится в публикуемой статье¹.*

ДИНАМИКА КОРРУПЦИИ В УСЛОВИЯХ АНОМАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ

В 2001 году фондом ИНДЕМ совместно с холдингом РОМИР Мониторинг и специалистами РАН была разработана методика для оценки параметров коррупции. Анализировались уровень и структура коррупции, установки населения в этой сфере. Весной 2005 года по этой же методике было проведено повторное исследование, что позволило проследить динамику этого явления. Некоторые результаты оказались довольно неожиданными.

В 2001 году на вопросы отвечали 2000 граждан и 710 представителей сферы бизнеса, в этом году нам удалось увеличить выборки – соответственно 3000 и 1000.

Мы делим коррупцию на два вида – бытовую и деловую. Бытовая коррупция связана с взаимоотношениями граждан и власти при решении гражданами их повседневных проблем (здоровье, образование, пенсии, взаимоотношения с милицией и т.д.). Деловая коррупция – это взаимоотношения бизнеса и власти.

Практика бытовой коррупции в России

Основная особенность, характеризующая практику бытовой коррупции, заключается в том, что объем рынка бытовой коррупции (сумма, выплачиваемая в течение года гражданами в виде взяток) не претерпел особых изменений, увеличившись с 2,8 до 3 млрд. долларов. Однако эта стабильность есть результат взаимодействия двух динамических процессов. Первый – рост риска коррупции (коррупционного давления власти на граждан) и уменьшения спроса на коррупцию (готовности граждан платить взятки). Та же тенденция проявляется в уменьшении интенсивности бытовой коррупции (среднего числа взяток в год, приходящихся на одного взяткодателя) при значимом росте среднего размера взяток. Второй – рост среднего размера взяток в бытовой коррупции полностью поглощается ростом потребительских цен в стране.

Таблица 1.

Характеристики общероссийского рынка бытовой коррупции в динамике

Характеристика коррупции	2001	2005
Охват коррупцией (%)	50,4	54,9

¹ Текст подготовлен по материалам Фонда ИНДЕМ (www.indem.ru) и доклада Г.А.Сатарова на семинаре под руководством проф.С.А.Айвазяна в ЦЭМИ Российской академии наук 9 ноября 2005 г.

Интенсивность коррупции (среднее число взяток в год для дающих взятки)	1,19	0,882
Средний размер взятки для дающих взятки (рубли)	1817	2780
Среднегодовой взнос одного взяткодателя (рубли)	2162	2452
Доля средней взятки в величине прожиточного минимума (на 2001 и 2004 г. соответственно)	1,21	1,17

Здесь и далее под охватом коррупцией понимается доля граждан, попадавших хотя бы раз в жизни в коррупционную ситуацию, независимо от того, дали они взятку в этой ситуации или нет. Риск коррупции – доля случаев попадания в коррупционную ситуацию, когда гражданин сталкивается с государством в связи с той или иной личной проблемой. Риск коррупции может рассматриваться как индикатор интенсивности коррупционного давления власти на граждан. Спрос на коррупцию (готовность давать взятку) – доля случаев, когда средний гражданин дает взятку, оказавшись в коррупционной ситуации. Спрос на коррупцию может рассматриваться в качестве индикатора готовности граждан прибегнуть к коррупции как средству решения своих проблем или готовности поддаться коррупционному давлению со стороны чиновников. Среднегодовой взнос определяется как произведение интенсивности коррупции на среднюю взятку. Годовой объем рынка – оценка (снизу) общего оборота коррупционного рынка, сумма всех взяток, выплачиваемых всеми взяткодателями в течение года. Эти характеристики могут рассчитываться как для общего рынка бытовой коррупции в целом по стране, так и для отдельных специальных рынков бытовой коррупции (см. ниже). Например, взятки, связанные с медицинскими услугами, образуют отдельный специальный рынок бытовой коррупции.

Таблица 2.

Динамика годовых объемов специальных рынков бытовой коррупции

Проблема (рынок бытовой коррупции)	Риск коррупции		Спрос на коррупцию (готовность платить)		Объем рынка (млн. \$ USA)	
	2001	2005	2001	2005	2001	2005
Получение бесплатной медицинской помощи в поликлинике,	23,5	37,7	80,4	62,0	602,41	401,1
Школа: поступить в нужную школу и успешно ее окончить,	13,2	41,0	76,2	60,8	70,10	92,4
ВУЗ: поступить, перевестись из одного вуза в другой, экзамены	36,0	52,1	66,7	63,2	449,37	583,4
Пенсии: оформление, пересчет и т.п.	11,3	11,4	50,0	17,1	0,29	7,9
Социальные выплаты: оформление прав, пересчет и т.п.	16,2	19,8	47,4	30,6	6,62	80,3
Решение проблем в связи с призывом на военную службу	32,6	57,7	50,0	63,4	12,66	353,6
Работа: получить нужную или обеспечить продвижение по	24,6	29,2	80,0	35,0	56,16	143,4
Земельный участок: приобрести (для дачи или ведения своего	14,9	39,8	75,0	51,1	20,09	84,4
Жилплощадь: получить и (или) оформить юридическое право на	28,9	34,3	75,6	41,9	123,02	298,6
Получить услуги по ремонту, эксплуатации жилья	32,2	29,5	60,5	31,6	22,67	15,6
Добиться справедливости в суде	26,2	39,5	59,4	43,6	274,48	209,5
Получить помощь и защиту в милиции	27,4	40,2	77,3	54,7	29,95	29,6

Получить регистрацию по месту жительства, паспорт, регистрация	19,7	32,7	76,0	48,9	65,84	87,7
Урегулировать ситуацию с автоинспекцией (получение прав, техосмотр, дорожное движение и т.п.)	59,3	59,6	86,0	68,9	368,38	183,3
В целом	25,7	35,0	74,7	53,2	2825	3014

За стабильностью общего рынка бытовой коррупции скрываются бурные процессы перераспределения клиентов и денежных потоков на специальных рынках коррупции. В данных по риску коррупции можно отметить поразительную стабильность двух полярных рынков: ГИБДД – самого рискованного рынка коррупционных услуг - и наименее рискованного рынка услуг пенсионного обеспечения. Уменьшается риск попасть в коррупционную ситуацию на рынке услуг по ремонту и эксплуатации жилья. Причина очевидна – эта сфера все больше уходит из рук государства в частные руки. На всех остальных рынках риски коррупции уверенно росли. Лидерами роста являются школы (рост риска коррупции более чем на 200%), земельные участки (рост почти на 170%), военкоматы (77%).

Спрос на коррупцию демонстрирует общее существенное уменьшение. Единственное исключение составили военкоматы, что объясняется как продолжающейся войной в Чечне, так и неблагоприятной ситуацией в российской армии. Лидерами же падения спроса на коррупцию являются: пенсии, работа, ремонт жилья, оформление жилплощади. Очень слабо уменьшился спрос на коррупцию в вузах.

Если же обратиться к объему рынка бытовой коррупции в денежном выражении, то из таблицы 2 следует, что суммарная относительная стабильность скрывает существенные структурные изменения на специальных рынках. От 20 до 50% своих коррупционных доходов потеряли такие мощные и важные рынки, как здравоохранение, обслуживание жилья, суды, автоинспекции. Умеренный рост характерен для школ, паспортных столов. На 150-300% выросли рынки коррупции, связанные с работой, землей, жилплощадью. Наконец, гигантский рост наблюдается в военкоматах.

Рост объема специальных рынков бытовой коррупции имеет различную природу. Так, рост объема коррупционного рынка высшего образования обеспечивается ростом риска коррупции (и, соответственно, интенсивности) на фоне уменьшения среднего размера взятки. Можно предположить, что это происходит за счет резкого роста интенсивности недорогих «услуг» наподобие оплачиваемых зачетов или экзаменов. В других сферах услуг рост объема коррупционного рынка обеспечивается ростом размера средней взятки. В случае призыва на военную службу такой рост многократно перевешивает влияние падения спроса на услуги и интенсивности. В других случаях рост размера взяток подкрепляется ростом интенсивности коррупции за счет роста спроса на соответствующие государственные услуги или роста риска коррупции.

Таким образом, граждане готовы отказываться от коррупционных практик везде, где либо есть альтернативные способы решения проблем, либо отказ от взятки влечет умеренные потери. Исключение мы видим там, где отказ от взятки равносителен угрозе жизни ребенка.

Мы в наших опросах достаточно подробно изучаем морфологию коррупционного взаимодействия, начиная от информированности человека о размерах взятки на этом рынке и заканчивая теми эмоциями, которые он испытывает, вступая в коррупционные отношения. Один из вопросов – это вопрос об инициативе во время сделки. И мы видим, что выросла доля ситуаций, когда в качестве инициатора сделки выступал чиновник.

Таблица 3.

Натиск коррупции

(Частоты ответов (%) на вопрос: «По чьей инициативе, по какой причине Вам пришлось давать взятку чиновнику?»)

Варианты ответа	2001	2005
Чиновник заставил (намекнул, создал для этого ситуацию)	17,4	25,1
Мне было известно заранее, что здесь без взятки не обойтись	57,2	54,2

Чиновник не настаивал на взятке, но я решил, что так надежнее	20,3	18,3
Затрудняюсь ответить (или отказ)	5,1	2,4

Таблица 4.

Уход от коррупции

(Частоты ответа (%) на вопрос: «Удалось ли Вам решить свою проблему без взятки, подарка или Вы отказались от попыток решить ее?»)

Варианты ответа	2001	2005
Да, удалось	49,8	68,3
Нет, не удалось, я отказался от попыток решить ее	45,1	31,7
Отказ от ответа	5,1	0

В целом мы имеем дело с двумя противоположными тенденциями: власть наращивает коррупционное давление на граждан, а граждане бегут от коррупции. Если раньше можно было спекулировать на том, что в коррупции виноваты как берущие, так и дающие, то теперь этот тезис просто противоречит фактам.

Определенные изменения произошли в оценках и суждениях граждан. Зафиксирован рост числа граждан, оценивающих уровень коррупции в стране как высокий. В частности, примерно втрое выросла доля респондентов, считающих, что именно в нынешнее президентство коррупция достигла максимального уровня. Вырос уровень понимания коррупции как социального феномена. Можно предположить, что мы наблюдаем существенное изменение социальных практик, которое обусловлено повышением агрессивности коррупционной среды. Но эти изменения практик еще не подкреплены и не стабилизированы изменениями в установках населения, направленных против коррупции.

Практика деловой коррупции в России

Другая ситуация складывается на рынке деловой коррупции. По нашим данным, из 1673000 активных предприятий доля платящих взятки составляет 81,2%. При этом, по утверждениям предпринимателей, «размеры взяток уже сопоставимы с рентабельностью». Тем не менее, существуют издержки и у честного поведения. Если вы не даете взятки, то должны платить юристам, тратить свое время и силы не на ведение бизнеса, а на отстаивание его существования и т.д. Один из постоянно задаваемых в анкете вопросов: мы даем респондентам список проблем, которые создает для них власть, и просим оценить их тяжесть. И среди этих проблем было две: большие расходы на взятки и то, что соблюдение всех правовых норм требует высоких затрат. Исследования показывают, что проблема соблюдения всех норм - более тяжелая проблема, чем выплата взятки. То есть коррупционное поведение с точки зрения бизнесмена менее обременительно, чем честное поведение - платить выгоднее, чем быть честным. Объективно получается, что государству в образе чиновников выгодно создавать проблемы для честного ведения бизнеса.

Исследования не подтвердили распространенный миф, якобы «малый бизнес дает помалу, но часто, а большой бизнес - помногу, но редко». Олигархи не дают взятку пожарным инспекторам, у них эти проблемы решены. А малый бизнес не дает взятки губернаторам и министрам – у них, как правило, нет такой возможности. Поэтому мы имеем две пирамиды примерно одинаково устроенные, которые общаются по горизонтали, и численность соответствующих уровней обеспечивает примерно одинаковую интенсивность общения.

Количественные данные приведены в таблице 5.

Таблица 5.

Характеристики общероссийского рынка деловой коррупции в динамике

Характеристика	2001	2005	2005 в % к 2001
----------------	------	------	-----------------

Интенсивность коррупции	2,248	1,795	-20,2
Средний размер взятки (тыс. долл.)	10,2	135,8	1231,4
Среднегодовой взнос (тыс. долл.)	22,9	243,75	964,4
Объем рынка (млрд. долл.)	33,5	316	843,3
Площадь новой квартиры, которую можно купить на одну среднюю взятку (кв.м)	30	209	596,7
Отношение объема рынка деловой коррупции к доходам федерального бюджета	0,66	2,66	303,0

Опросы показывают, что уменьшилось примерно на 20% значение только одного показателя – интенсивности коррупции (среднее число взяток). Возможно, что предприниматели, как и граждане, стремятся реже давать взятки. Все остальные показатели рынка деловой коррупции резко выросли. Более чем в 13 раз вырос размер средней взятки; почти в 11 раз вырос среднегодовой взнос, почти в 9,5 раз – объем коррупционного рынка. Отметим, однако, что это рост, выраженный в абсолютном выражении. Одновременно с параметрами коррупции росли экономика, бюджет, цены. Поэтому рост коррупции необходимо сопоставлять с индикаторами экономического роста. В таблице 5 средний размер взятки сопоставлен со средней по России стоимостью одного квадратного метра на первичном рынке жилья, которая в интервале от 2001 до 2005 гг. выросла на 70%. Мы видим, что в 2001 г. на одну среднюю взятку можно было купить тридцатиметровую квартиру среднего качества. Спустя четыре года на одну среднюю взятку стало возможным купить квартиру площадью более двухсот метров – рост почти в семь раз.

Объем рынка деловой коррупции сопоставлен с доходами федерального бюджета, которые в интервале от 2001 до 2004 гг. выросли почти на 140%. Если подсчитать, сколько доходов федерального бюджета содержится в годовом доходе рынка деловой коррупции, то выяснится, что в 2001 г. коррупционный рынок был на треть меньше годового дохода федерального бюджета. В 2005 г. рынок деловой коррупции превзошел доходы федерального бюджета в 2,66 раз. Значит, если мерить коррупционный рынок размером доходов федерального бюджета, то объем коррупционного рынка за этот период вырос в четыре раза.

Что касается доли разных ветвей власти на рынке коррупции, то на законодательную власть приходится 7%, на судебную – 5,5%. А львиную долю коррупции – 87,5% – составляет исполнительная власть. Это иллюстрация зарегулированности экономики: взятки дают тем, кто решает конкретные вопросы.