

Доклад

ОБЩЕСТВО И КОРРУПЦИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Краткий вариант

Подготовлено для:



Кыргызская Республика, Бишкек,
ул. Рыскулова, 6
Тел.: + 996 (312) 612441 (доб.:7140)
E- mail: yulia.minaeva@osce.org

Февраль 2015 г

Оглавление

Предисловие	3
I. Методика исследования	6
1. Характеристики коррупционной практики	6
2. Построение и реализация выборок населения и предпринимателей	9
II. Анализ результатов опросов	10
1. Состояние рынка бытовой коррупции	10
1.1. Спрос на государственные услуги и удовлетворенность ими	10
1.2. Состояние общего рынка бытовой коррупции.....	13
1.3. Состояние специальных рынков бытовой коррупции.....	14
1.4. Региональные особенности бытовой коррупции	15
2. Поведение граждан на рынках бытовой коррупции.....	16
2.1. Особенности некоррупционного поведения граждан	16
2.2. Особенности коррупционного поведения граждан	17
2.3. Оспаривание действий должностных лиц	19
3. Состояние рынка деловой коррупции.....	20
3.1. Социологический портрет бизнеса.....	20
4. Поведение предпринимателей на рынке деловой коррупции	27
4.1. Особенности некоррупционного поведения предпринимателей в коррупционных ситуациях	27
4.2. Особенности коррупционного поведения предпринимателей в коррупционных ситуациях	29
4.3. Коррупция в отношениях между предпринимателями	29
5. Проблемы предпринимателей.....	30
5.1. Препятствия для ведения бизнеса	30
5.2. Власть как помеха бизнесу.....	34
5.3. Способы компенсации коррупционных потерь	35
5.4. Стратегии адаптации бизнеса к агрессивной среде	37
6. Коррупция: мнения и оценки респондентов.....	39
6.1. Проблемы страны, которые беспокоят респондентов	39
6.2. Отношение к коррупции.....	42
6.3. Оценка уровня коррупции.....	42
6.4. Причины коррупции	43
6.5. Как победить коррупцию	46
6.6. Отношение к антикоррупционной политике в Кыргызской Республике	47
Заключение: Мониторинг и другие ближайшие шаги	49

Предисловие

Вы знакомитесь с краткой версией доклада¹, который стал результатом социологического исследования коррупции в Кыргызской Республике, проводившегося по инициативе Бишкекского центра Организации по безопасности и сотрудничества в Европе в координации с Аппаратом Президента Кыргызской Республики.

Кыргызская Республика, как и другие постсоветские страны, переживает тяжелый период трансформации. Такие периоды всегда сопровождаются ростом коррупции, которая воспринимается как болезненная проблема, как трудно преодолимое препятствие, как источник многих других зол – и для страны, и для граждан. Однако проблема несколько сложнее.

Боль причиняет страдание. Однако боль – не болезнь, она лишь тревожный сигнал о болезни. А страдание, которая она причиняет, должно побудить нас диагностировать болезнь и вылечить ее. Подобным образом надо относиться и к коррупции: она – не самостоятельная проблема. Она вторична, и всегда является сигналом, следствием какой-то социальной дисфункции. Это не всегда и исключительно неэффективно работающие государственные институты. В более общем смысле надо говорить о дефектах социальных отношений – между людьми, между разными социальными группами, между людьми и властью (которая – всего лишь одна из специфических социальных групп).

Однако такие утверждения могут вполне справедливо показаться слишком абстрактными, а потому – бесполезными. Можно услышать в ответ: «Просто нужны правильные законы, и все наладится». Долгое время так и думали. Ведь далеко не всегда побеждают правильные теории, особенно – в сфере социальных наук. Часто побеждают, простые, удобные, легко воспринимаемые. В них продолжают верить, хотя они постоянно опровергаются практикой. Так было и с наивной верой во всемогущество правильных законов.

Один из корифеев современной институциональной теории лауреат Нобелевской премии Дуглас Норт предлагает считать институтом не набор формальных норм, регулирующих некоторую систему отношений, а набор, состоящий из формальных норм (в частности – законов), неформальных норм и практик (традиций, привычек, неформальных отношений между людьми и т.п.) и условий их функционирования². В числе последних Норт придает огромное значение представлениям людей об окружающем социальном порядке³. Здесь у него, кстати, есть очень влиятельный союзник – Эммануил Кант, который писал, что любые реформы должны начинаться с реформы в головах людей.

¹ Полный вариант доклада доступен на русском языке по адресу:

Краткая версия сохраняет структуру (и оглавление) полного варианта доклада.

²Норт Д. *Понимание процесса экономических изменений* / Пер. с англ. – Москва: Изд. дом Гос. ун-та – Высшая школа экономики, 2010.

³Конечно, условия функционирования формальных норм и неформальных предписаний не исчерпываются представлениями людей. К этим условиям принадлежат, к примеру, другие институты, сопряженные с данным институтом.

И вот теперь самое главное. Дуглас Норт говорит: институты бывают эффективны, когда все три составляющие – формальные нормы, неформальные предписания и условия их функционирования соответствуют друг другу (дополняют друг друга и помогают друг другу). Это очень важно, поскольку объясняет многое. Например, если мы просто вводим в действие новый закон, то он не будет работать так, как мы ожидаем, если его нормам противоречат традициям или представлениям людей.

Впрочем, и это может показаться недостаточно конкретным, чтобы использовать подобные соображения в практической политике, и подобная претензия вполне обоснована. В качестве примера конкретизации можно рассмотреть следующий аспект базовых социальных отношений в обществе.

В демократических обществах горизонтальные отношения (кооперация, конкуренция, горизонтальное доверие и т.п.) преобладают по-сравнению с вертикальными; властные институты и политическая система обслуживают, в первую очередь, такого рода отношения, приспособлены к ним. Здесь соблюдается соответствие между доминирующими горизонтальными отношениями в обществе и законами (формальными институтами), которые также обслуживают эти отношения. В недемократических обществах – наоборот: вертикальные отношения (типа властного доминирования или подчинения, доверия по вертикали) являются привычными и естественными, а государственные институты и политическая система, включая, как правило⁴, и законы, обслуживают, прежде всего, эти вертикальные отношения.

Теперь представим себе, что в общество с вертикальными традициями, сознанием, всеобщими неформальными практиками внедряется новый демократический институт, например – независимые суды. Его формально прописанные Конституцией и законами нормы призваны обслуживать горизонтальные отношения, включая, что немаловажно, горизонтальные отношения между гражданами и властью. Ну а что получается в результате, можно убедиться на примере многих постсоветских стран⁵.

Слегка обобщая приведенный пример, можно сказать так: новый (или модернизированный) государственный институт оказывается, вопреки ожиданиям, порожденным его новизной и продемонстрированной в других местах продуктивностью, неработоспособен, поскольку вступает в противоречие с традициями, представлениями граждан, неформальными отношениями и практиками, а также, нередко, с другими институтами. Эти противоречия и порождают новую коррупцию и усугубляют старые коррупционные достижения. Коррупция, как бы, втискивается в зазор, расширяет его, растет сама и усугубляет неработоспособность института.

⁴Исключения известны. В Советском Союзе существовали формально закрепленные демократические институты (народовластие, выборы). Но они существовали только на бумаге. Они подавлялись практикой, другими формальными институтами, прежде всего – институтами принуждения, и, что самое важное – тысячелетней традицией вертикальных социальных отношений и вертикального патерналистского сознания. Эти противоречия, кстати, были одним из факторов нестойкости такой политической системы. Имитация всегда недолговечна.

⁵Подробнее об этом можно прочитать в книге Горбуз А.К., Краснов М.А., Мишина Е.А., Сатаров Г.А. Трансформация российской судебной власти. Опыт комплексного анализа. – СПб.: Норма, 2010 г.

И приведенные соображения, и многочисленный практический опыт модернизаций с неизбежностью подталкивают к выводу: мало менять старые законы на новые, плохие на хорошие. Необходимо менять сам социальный порядок. А чтобы его менять, надо его знать. Только на этом пути возможно достижение двух скоординированных целей: снижение коррупции и повышение эффективности государственных институтов. Это затянувшееся теоретическое вступление нужно для того, чтобы довести до читателей доклада два взаимосвязанных положения, которые лежат в основе целей данного исследования.

Во-первых, данное исследование предназначено не только для того, чтобы аккуратно и обстоятельно измерить коррупцию в Кыргызской Республике, но и для того, чтобы понять те особенности социального порядка и массового сознания населения, которые взаимосвязаны с порождением коррупции в стране. Во-вторых, предлагаемые в докладе рекомендации направлены, прежде всего, на трансформации в социальном порядке и массовом сознании.

Следует сразу признать, что сочетание двух подобных целей делает исследование, ограниченное скромными ресурсами, уязвимым. Универсальных инструментов не существует. Трудно одновременно обстоятельно изучить коррупцию саму по себе и состояние общества как такового. Совмещая две такие фундаментальные задачи «в одном флаконе», приходится чем-то жертвовать при решении каждой из них, что и происходило в ходе разработки социологических инструментов. Мы пытались компенсировать этот неизбежный генетический дефект проекта двумя способами. Первый: использовалась давно испытанная методика изучения коррупции, которая была разработана в России 14 лет назад и неоднократно применялась⁶. Второй: в соответствии с упомянутой методикой, применялись довольно изощренные статистические и социологические методы анализа собранных данных, кардинально отличающиеся от традиционных методов, применяемых при анализе результатов опросов общественного мнения.

Доклад стал возможен, благодаря работе расположенного в Бишкеке Агентства SIAR research&consulting; координация проекта – Айнура Сагынбаева; координация полевых работ – Эльнура Ибраева, Алтынай Сатиева осуществляла статистический анализ и участвовала в подготовке текстов параграфов второй части доклада 2.1, 2.2, 2.4, 3.1, 4.1, 4.2, 6.2, 6.3, 6.6 и 6.6, а также составляла Приложение 3 доклада. Главный математик Фонда ИНДЕМ Юрий Благовещенский разрабатывал новые статистические методы для данного исследования, что нашло отражение в параграфах 1 – 3 Приложения 2. Он же осуществлял обработку данных по этим методам и проводил статистические вычисление основных характеристик коррупционных рынков. Остальной статистический анализ проводил, а также готовил остальные тексты доклада, Президент Фонда ИНДЕМ Г.А. Сатаров. На нем же лежит ответственность за научное руководство исследованием и общее редактирование доклада.

Все участники проекта выражают свою благодарность кыргызским экспертам, с которыми мы консультировались, обсуждая результаты исследования

⁶Российская коррупция: уровень, структура, динамика : опыт социологического анализа / под ред. Г.А. Сатарова. — Москва : Фонд «Либеральная Миссия», 2013.

до завершения окончательного текста доклада. Вот их список: Медербек Абдуллаев, АсанАбдылдаев, Асыл Айтбаева, Руслан Акматбек, РысбекБекматов, ЕсенДжуманов, ТалайбекДжумашевич, Иван Дробитько, Айдар Кубыначбеков, ЭркайымМамбеталиева, КайратОсмоналиев, ЫраскелдиРасбеков, Искандер Субанкулов, Аскар Сыдыков, АйзадаТойгонбаева, ЭркинаУбышева, Гульнара Ускенбаева, Лира Усубалиева, АдылбекШаршенбаев, АдисбекШекенов.

Мы надеемся, что наш доклад будет интересен и полезен не только должностным лицам и общественным деятелям, отвечающим за осуществление антикоррупционной политики в Кыргызской Республике, но также студентам и преподавателям в сфере социальных наук, научным работникам, представителям общественных организаций, предпринимателям и просто активным гражданам.

Опыт показывает, что чтение текстов, посвященных результатам социологических исследований, вызывает у неискушенных читателей две типичные реакции. Первая: «Ну, знаете ли, мой личный опыт показывает, что все это не так». Вторая: «Да это все и раньше было известно». Относительно первой реакции уместно напомнить слова знаменитого английского социолога Энтони Гидденса, смысл которых таков: «Социология нужна, чтобы появлялась возможность абстрагироваться от личного опыта». Что касается второй реакции, авторам хочется надеяться, что при чтении нашего доклада она не появится.

I. Методика исследования

В ходе исследования были проведены два социологических опроса на выборке населения и выборке предпринимателей для независимого изучения бытовой и деловой коррупции. Анкеты для каждой из двух категорий респондентов в данном исследовании содержат общую и специфическую части. Общая часть – это вопросы, входящие в обе анкеты и предназначенные для сравнения населения и предпринимателей. В данном исследовании эти вопросы затрагивают, во-первых, диспозиции респондентов (мнения, оценки, суждения, установки) в отношении коррупции. Во-вторых, общими (впервые) являются некоторые вопросы, касающиеся личной коррупционной практики респондентов и направленные на оценку основных параметров коррупционных рынков. Специфические части анкет решают задачи получения социологической информации, которую можно получить только от представителей данной категории респондентов и имеют смысл именно для них. В первую очередь это относится, конечно, к выборке предпринимателей, когда речь идет об особенностях бизнеса респондентов. Для выборки населения специфичны традиционные социально-демографические характеристики, менее актуальные при изучении деловой коррупции.

1. Характеристики коррупционной практики

Выше отмечалось, что особенностью используемой в данном исследовании методики является тщательное изучение личной коррупционной практики респондентов. Это позволяет вводить разнообразные характеристики коррупции и коррупционного поведения. Некоторые из этих характеристик позволяют

описывать различные коррупционные ситуации, иные описывают свойства различных социальных групп взяткодателей, третьи –разные специальные рынки коррупции. Ниже представлен набор **основных**используемых характеристик.

Интенсивность контактов с государством определяется по ответам на вопрос о времени последнего контакта с представителем государства. Значение величины определяется как интенсивность пуассоновского распределения и выражает среднее число контактов в год на одного респондента по всей выборке или для некоторой группы респондентов.

Спрос на государственные услуги – это доля респондентов, по ответам которых на вопрос о последнем контакте с представителем государства можно судить о том, что у них в жизни был хотя бы один такой контакт; определяется по всей выборке или для некоторой группы респондентов. Применительно к респондентам в целом и отдельным группам респондентов эта величина имеет смысл только тогда, когда эта доля во всей выборке менее 100 процентов. Однако она всегда имеет смысл применительно к различным видам услуг. Спрос на ту или иную услугу или услугу некоторого органа власти определяется как доля респондентов, указавших на свой последний контакт с представителем государства и при этом при ответах на последующие вопросы указавших, что это была за услуга (проблема) или орган власти.

Коррупционный охват – доля респондентов, по ответам которых можно судить, что они хотя бы раз в жизни попадали в коррупционную ситуацию; определяется по всей выборке или для некоторой группы респондентов. В наших анкетах эта доля определяется числом респондентов, которые дали положительный ответ либо на вопрос о том, оказался ли их последний контакт с государством коррупционной ситуацией, или на вопрос о том, приходилось ли им ранее попадать в коррупционную ситуацию. Эта доля может определяться как для выборки в целом, так и для отдельных социальных групп.

Риск коррупции – шанс оказаться в коррупционной ситуации при произвольном контакте с представителем государства по всей выборке или для некоторой группы респондентов. В нашем случае ситуация – это последний контакт. Значение этой величины определяется как доля респондентов, заявивших, что их последний контакт оказался коррупционной ситуацией, среди всех респондентов, указавших на момент своего последнего контакта с представителем государства.

Готовность платить взятки – шанс для произвольного респондента заплатить взятку, оказавшись в коррупционной ситуации. Определяется по всей выборке или для некоторой группы респондентов как доля респондентов, указавших, что дали взятку, из числа респондентов, попавших в коррупционную ситуацию.

Доля взяток на рынке – доля взяток, приходящихся на конкретный специальный рынок коррупции в ряду однородных, сопоставимых и не пересекающихся специальных рынков коррупции. Например, конкретное коррупционное взаимодействие, сопровождавшееся передачей взятки, могло быть

с представителем конкретной ветви власти, причем, только одной. Это значит осмысленно вычислять долю взяток для разных ветвей власти. Эта величина вычисляется как доля респондентов, указавших, что дали взятку представителю данного специального коррупционного рынка, из числа заявивших о даче взятки.

Интенсивность коррупции – среднее число взяток в год, выплачиваемых средним взяткодателем. Более точен был бы термин «Интенсивность взяткодательства», но он звучит слишком громоздко. Вычисляется, как оценка параметра выборочного пуассоновского распределения по ответам на вопросы о моменте последнего попадания в коррупционную ситуацию только для респондентов, которые подтвердили, что дали взятку, оказавшись в последней коррупционной ситуации.

Средний размер взятки определяется как среднее робастное⁷ выборочного распределения размера взятки для любого общего или специального коррупционного рынка, для любых аспектов коррупционной ситуации, для любых территорий или групп респондентов и т.п. Это помогает отвечать на вопросы типа «где взятки больше?», «кому взятки больше?», «для кого взятки дороже?» и т.п.

Среднегодовой коррупционный взнос вычисляется как произведение интенсивности коррупции на средний размер взятки. Предполагается, что в результате получается величина, которая характеризует средний размер затрат на взятки в год на одного взяткодателя. Это будет так, если интенсивность коррупции и средний размер взятки – независимые случайные величины. Те проверки независимости, которые были проведены ранее в исследованиях Фонда ИНДЕМ, пока не опровергли этого предположения.

Нормированный средний размер взятки и Нормированный среднегодовой коррупционный взнос вводятся как дополнительные характеристики коррупционных рынков, поскольку получаемые значения исходных характеристик зависят, например, от платежеспособности взяткодателей, а он, в свою очередь, зависит от экономической ситуации в целом по стране, в разных регионах, от доходов тех или иных социальных групп. Это, что еще более очевидно, влияет на возможность сравнения результатов измерения уровня коррупции, произведенных в разное время или в разных странах. Чтобы компенсировать указанный дефект, вводятся нормированные показатели, для чего исходная характеристика делится на некоторый показатель официальной статистики, имеющий ту же размерность (например – денежной единицы). В случае рынка бытовой коррупции для нормировки используются величина прожиточного минимума и величина среднегодового месячного душевого дохода. Это значит, что вычисляется процентное отношение исходных характеристик к каждому из двух указанных показателей. В результате новые характеристики являются безразмерными и исчисляются в процентах. Такие характеристики определены и имеют смысл для тех же ситуаций, что и исходные характеристики. Несколько сложнее в случае рынка деловой коррупции в силу отсутствия нормирующих показателей, подобных

⁷Среднее робастное для некоторого набора чисел вычисляется как среднее арифметическое этих чисел после выбрасывания из этого набора чисел небольшой доли самых маленьких и самых больших значений. Такой способ вычисления среднего значения позволяет уменьшить влияние аномальных значений, которые могут быть результатами ошибок или иных неестественных отклонений от общей тенденции.

указанным выше, но применимым к хозяйствующим лицам, а не налогоплательщикам.

Объем коррупционного рынка – это оцениваемая по ответам респондентов сумма взяток, выплачиваемых в течение года на общих и специальных коррупционных рынках, на некоторых территориях, в некоторых коррупционных ситуациях или разными социальными группами. Эта величина может быть определена, поскольку ранее описанные характеристики дают нам оценки доли взяткодателей в выборке и среднего годового коррупционного вноса. Значит, если говорить об объеме общего рынка коррупции, нам доступна оценка числа взяткодателей в генеральной совокупности; а умножив ее на средний коррупционный взнос, мы получаем искомый объем рынка. Этот же подход применим и к оценкам объемов специальных коррупционных рынков, и к вычислению других объемов коррупционных потоков, порождаемых отдельными коррупционными ситуациями или социальными группами.

Нормированный объем коррупционного рынка вводится как самостоятельная характеристика по тем же причинам, которые указаны выше для относительного среднего размера взятки и относительного среднего коррупционного вноса. В случае рынка бытовой коррупции используются годовой расход на конечное потребление домашних хозяйств и ВВП, а в случае деловой коррупции в качестве нормирующих показателей уместно использовать ВВП и выпуск (полный годовой оборот). Очевидно, что использование таких относительных характеристик полезно для описания общих рынков коррупции и для достаточно крупных и влиятельных специальных рынков коррупции. Это особенно важно для сравнения масштаба коррупции от года к году или при сравнении разных стран.

Доля на рынке – это доля от объема некоторого общего рынка коррупции, приходящаяся на некоторый специальный рынок коррупции в ряду набора однородных сопоставимых и непересекающихся специальных рынков коррупции, в совокупности совпадающих с общим рынком коррупции. Очевидно, что таким образом можно сопоставлять и любые коррупционные потоки, например – доли мужчин и женщин в общем годовом потоке от взяткодателей к взяткополучателям.

2. Построение и реализация выборок населения и предпринимателей

Размер выборки населения составил 2000 респондентов. Выборка распределена пропорциональным образом по 7 областям Кыргызской Республики и двум городам республиканского значения Ош и Бишкек, исходя из генеральной совокупности, т.е. общей численности населения административных единиц. В качестве основного параметра репрезентативности применялось пропорциональное деление выборки на городское и сельское население. Таким образом, в данном исследовании при построении выборки граждан наиболее репрезентирующим фактором являлось распределение граждан по типу населенного пункта, так чтобы квоты по выборке максимально соответствовали данным Нацстаткома.

Размер выборки предпринимателей составил 1200 респондентов. В отличие от опроса граждан опрос среди предпринимателей проводился исключительно в городах. Выборка носит квотный характер. При построении выборки предпринимателей не использовались квоты по форме собственности – частной, акционерной, с ограниченной ответственностью и т.д., поскольку распределение по данному параметру не столь значимо. Более значимым фактором репрезентативности является принадлежность бизнеса к какой-либо отрасли экономики и его размер – крупный, средний или малый. При построении выборки размер бизнеса определялся исходя из количества занятых в нем людей.

Для кыргызстанского бизнеса характерна высокая доля преобладания индивидуального предпринимательства, либо малых предприятий, где количество работников менее 5 человек. Ввиду этого при построении выборки предпринимателей возникла такая проблема, что при соблюдении репрезентативности по параметру сферы деятельности, неравномерно распределялось число предприятий по размеру. Для решения данной проблемы необходимым стал вопрос выбора одного более значимого параметра репрезентативности. В связи, с чем было решено, более значимым параметром выбрать пропорциональное распределение предприятий по укрупненным отраслям экономики. Опрос среди предпринимателей также проводился во всех семи областях республики и двух городах республиканского значения. В отличие от выборки граждан, опрос среди предпринимателей проводился исключительно в городах, поскольку в Кыргызстане бизнес наиболее развит именно в городской местности, нежели в сельской. В результате выборка предпринимателей была построена таким образом, что в каждом городе областного значения были опрошены по 100 предпринимателей, а в городах республиканского значения по 250. Это объясняется большей развитостью бизнеса в двух крупных городах республики – Бишкек и Ош, нежели в остальных городах страны. Описанный способ построения выборки производит смещения относительно требований к построению репрезентативной национальной выборки. Поэтому анализ данных об ответах респондентов-предпринимателей производился с помощью весовых коэффициентов, компенсирующих дефекты выборки.

II. Анализ результатов опросов

1. Состояние рынка бытовой коррупции

1.1. Спрос на государственные услуги и удовлетворенность ими

Изучение контактов граждан Кыргызской Республики с представителями государства в разных сферах государственных услуг выявило следующие сферы, в которых контакты оцениваются с наименьшей удовлетворенностью (чем выше по списку, тем меньше удовлетворенность):

- суды;
- милиция;
- ГАИ;
- прием на работу и продвижение по службе.

Граждане, попадавшие в коррупционную ситуацию, дают оценки в целом более негативные. Однако есть немалая доля респондентов, которые дают положительную оценку контактам в коррупционной ситуации и отрицательную – в некоррупционной ситуации. Это связано с тем, что подобные оценки зависят не только от результативности контактов, но и от атмосферы взаимодействия. Причем, чаще последнее обстоятельство важнее. В судах, в милиции и в сфере служебных отношений (получить работу, продвигаться по службе) удовлетворенность контактами выше после попадания в коррупционную ситуацию, а удовлетворенность контактами в целом самая низкая. Это три сферы, в которых зависимость граждан от представителей государства очень велика, а исполнение этических норм должностными лицами не распространено (как в медицине или образовании). Поэтому есть основания полагать, что неудовлетворенность контактами в этих сферах оказания государственных услуг объясняется **доминированием традиционных иерархических отношений, приводящих к униженному положению граждан в условиях ослабленных и реально бездействующих этических норм и доминирующего патерналистского сознания.**

Потребление государственных услуг в Кыргызской Республике характеризуется резко повышенным спросом на образовательные услуги (например, по сравнению с Россией). Это заставляет обращать особо пристальное внимание на коррупцию в этой сфере, памятуя также о крайне негативных последствиях с долгодействующим разрушительным эффектом.

Наименьшая удовлетворенность контактами с представителями государства зафиксирована в Ошской и Джалал-Абадской областях. Наибольшая удовлетворенность – в Иссык-Кульской и Таласской областях, а также в городе Ош. Впрочем, при учете таких социологических данных следует учитывать возможность сдвига оценок по причинам, далеким от регионального патриотизма.

Сопоставление удовлетворенности контактами на разных рынках государственных услуг с характеристиками коррупции на этих рынках услуг дает следующий результат. Удовлетворенность в среднем тем меньше, чем выше риск коррупции и средний размер взятки. Тут речь идет о характеристиках рынка, которые зависят от государства, а не от граждан. Но наблюдается положительная корреляция между удовлетворенностью контактами и готовностью давать взятки. Здесь речь идет о характеристике коррупции, которая зависит от взяткодателей.

Из этого следует, что **значимая часть граждан рассматривает взятки как нормальный способ решения своих проблем, а коррупцию и свои действия в коррупционных ситуациях – как нормальную социальную практику.** Нередко коррупция рассматривается как доблесть, такая социальная изощренность. Значит, **необходимо разрушение такого стереотипа средствами пропаганды и антикоррупционного образования.**

Данный вывод подтверждается результатами анализа эмоциональных реакций на коррупционную сделку. Четверть респондентов из числа отвечавших на этот вопрос (можно было выбирать до трех ответов) выбирают ответ– «Облегчение, что ситуация разрешилась». Около 20 процентов – «Ничего не чувствовал, уже привык»,

описывая свою реакцию от дачи взятки. Около семи процентов – «Удовлетворение собой, своим умением решать свои проблемы». Около трех процентов – «Радость, от того, что удалось заставить чиновника работать на себя».

Вместе с тем, велика доля негативных эмоций. Самая распространенная реакция (41,7%) – «Ненависть к чиновнику». Около 30 процентов – «Недовольство нашей государственной системой, ставящей людей в такие обстоятельства». Более 16 процентов – «Гнев, что меня вынудили так поступить».

Анализ типов эмоциональных реакций позволил установить, что среди респондентов, чей тип определяем по их ответам, на первом месте находятся негативные астенические (пассивные, направленные на себя) реакции. На втором месте (с большим отрывом) находятся негативные стенические реакции (активные, направленные вовне). На третьем – нейтрально-позитивные. На последнем месте с невысокой долей респондентов находятся социально-негативные реакции (реакции на возможный социальный контроль). Это означает, что **правовые институты и неформальные социальные нормы почти не работают как ограничители коррупционного поведения.**

Рекомендация 1. Этические кодексы. Внедрение этических кодексов поведения должностных лиц – популярный вид деятельности в транзитных странах. Он может дать эффект только при создании условий, способствующих их действенности. Вот некоторые меры.

1. О существовании этических норм служебной деятельности и поведения должностных лиц должно широко информироваться население через все возможные каналы, включая образование. Эта информация должна включать сведения о санкциях, которыми чревато нарушение должностными лицами этических норм, а также сведения о способах и каналах обжалования действий и поведения должностных лиц.
2. Должны быть созданы удобные и доступные каналы обжалования действий и поведения должностных лиц. Их создание должно широко пропагандироваться. Присутственные места должны быть оснащены легко доступной информацией о способах и каналах обжалования.
3. Обжалование не должно осуществляться по вертикали должностного подчинения. Жалобы граждан должны рассматриваться независимыми органами, в том числе – специально создаваемыми для этого.
4. Места контактов граждан и должностных лиц в государственных офисах не должны находиться в изолированных помещениях, где контакт осуществляется тет-а-тет.

Рекомендация 2. Адресная антикоррупционная пропаганда среди населения. Антикоррупционная пропаганда должна иметь адресный социальный и социально-психологический характер и содержание.

- Астеническому типу надо помогать менять представления о социальном порядке: он не является преданным и незыблемым, как горы и небо; он изменяем, поскольку создается людьми (хорошо бы найти в фольклоре сказку с примером изменения социального порядка вроде возникновения какой-то хорошей традиции). Важны позитивные примеры уменьшения коррупции в результате целенаправленных усилий, особенно – в восточных культурах. Таких примеров немало – Сингапур, Малайзия, Филиппины.
- Для носителей нейтрально-позитивных эмоций целесообразно использовать их склонность к опоре на рациональные прагматические мотивы. Это значит, что в пропаганде должно быть отведено место для обстоятельного разъяснения негативных последствий коррупции, как для индивидуума, так и для социума – начиная от вклада коррупции в цену конечного товара и заканчивая деградацией производства общественных благ (безопасность, здоровье, образование, жилье и т.п.).
- Относительно высокая доля респондентов со стенической негативной реакцией на коррупцию является, с одной стороны, фактором неустойчивости (риск социально-политического протеста). С другой стороны, это позитивный фактор (общественный ресурс противодействия коррупции). Для стенического типа необходимо помогать формировать каналы и инструменты преобразования их негодования в легальное социальное действие, направленное против коррупции.
- Среди носителей социально-негативных эмоций примечательна повышенная доля молодежи. Эту долю необходимо увеличивать. Тем самым подчеркивается важность образования, как канала антикоррупционной пропаганды.

1.2. Состояние общего рынка бытовой коррупции

Исследование позволило глубоко и разносторонне проанализировать **состояние рынка бытовой коррупции** и поведение граждан на нем.

В коррупционной ситуации при взаимодействии с представителем государства побывало около половины граждан страны. Шанс оказаться в коррупционной ситуации при произвольном контакте (риск коррупции) чуть не дотягивает до трети. Около 72% респондентов, оказавшись в коррупционной ситуации, дают взятку. **Средний размер взятки равен 5237 сомов. Годовой объем коррупционного рынка составляет 4356,7 млн. сомов.**

Поучительно сопоставить характеристики рынка бытовой коррупции в Кыргызской Республике и в России.

Таблица 1.2.1. Сравнение значений основных характеристик рынка бытовой коррупции в Кыргызской Республике и Российской Федерации⁸

Характеристика	КР-2014	РФ-2001
Коррупционный охват	44,7	50,4
Риск коррупции	32,1	25,7
Готовность давать взятки	71,9	74,7
Интенсивность коррупции	1,051	1,19
Средний нормированный размер взятки-1	120,6	121,0
Средний нормированный размер взятки-2	162,9	59,3
Нормированный среднегодовой коррупционный взнос-1	126,8	144,0
Нормированный среднегодовой коррупционный взнос-2	171,2	70,6
Нормированный объем рынка бытовой коррупции-1	1.21	2,0
Нормированный объем рынка бытовой коррупции-2	1.40	0,95

Если отнести размеры взяток к среднему годовому душевому доходу, то житель Кыргызстана платит примерно в три раза больше, чем житель России. Остальные параметры рынков бытовой коррупции довольно близки.

1.3. Состояние специальных рынков бытовой коррупции

Сопоставление различных специальных рынков бытовой коррупции позволило вывить следующих лидеров (ниже они перечисляются, начиная с самого коррупционного для каждой характеристики):

- доля взяток на общем рынке: здравоохранение, высшее образование, Госавтоинспекция;
- риск коррупции: Госавтоинспекция, суды, милиция;
- готовность давать взятки: высшее образование, регистрация сделок с недвижимостью, милиция;
- интенсивность коррупции (среднее число взято в год на одного взяткодателя): Госавтоинспекция, социальные выплаты, дошкольные учреждения;
- средний размер взятки: суды, милиция, высшее образование;
- годовой объем рынка коррупции: Госавтоинспекция, высшее образование, здравоохранение.

По двум наиболее важным параметрам – риск коррупции и готовность давать взятки был построен обобщенный индекс коррупции для разных специальных рынков бытовой коррупции. По значениям этого индекса были выделены следующие лидеры (начиная с самого коррумпированного рынка). В

⁸Для таблиц и рисунков используется нумерации полного варианта доклада

конец этого списка добавлен рынок услуг здравоохранения, который не входит в пятерку лидеров, но который очень важен в силу наивысшего спроса на этот вид услуг и драматических последствий этого вида коррупции. Вот этот список:

- Госавтоинспекция;
- высшее образование;
- милиция;
- суды;
- дошкольные учреждения;
- здравоохранение.

Опыт многочисленных исследований выявляет особую роль судебной власти. Несмотря на то, что она не является в приведенном списке лидером, состояние судебной власти особо сильно влияет на коррупцию и на качество работы других государственных институтов.

1.4. Региональные особенности бытовой коррупции

Аналогичные сравнения были сделаны и для областей Кыргызской Республики вместе с городами Бишкек и Ош. Ниже в списке для каждой характеристики рынков бытовой коррупции приведены по два лидера:

- доля взяток на общем рынке: г. Ош, г. Бишкек;
- риск коррупции: Таласская обл., г. Ош;
- готовность давать взятки: г. Ош, Ошская обл.;
- интенсивность коррупции (среднее число взято в год на одного взяткодателя): Ошская обл., Джалал-Абадская обл.;
- средний размер взятки: Джалал-Абадская обл., г. Бишкек;
- годовой объем рынка коррупции: Джалал-Абадская обл., г. Бишкек.

Применение обобщенного индекса коррупции подобного тому, что применялся выше, к областям и городам дало следующий результат в виде тройки лидеров:

- г. Ош;
- Ошская обл.;
- Таласская обл.

Бишкек отстоит от лидеров на незначительную величину. Сюда же должна быть добавлена Джалал-Абадская область с ее рекордными средним размером взятки и объемом рынка коррупции.

Выявленное разнообразие значений характеристик бытовой коррупции, как на различных специальных рынках коррупции, так и в различных регионах, диктует адаптацию мер антикоррупционной политики к конкретным специфическим условиям. Универсальные рецепты применимы далеко не всегда.

Рекомендация 3. Специализированные антикоррупционные программы. Планирование и реализация антикоррупционной политики должны включать разработку и внедрение специализированных антикоррупционных программ для отдельных органов власти, рынков государственных услуг и

регионов. Подготовка и реализация таких программ должны удовлетворять следующим принципам:

- Нельзя поручать разрабатывать и реализовывать такие программы администрациям соответствующих регионов или государственных органов власти. Это должны делать независимые специализированные агентства.
- Подготовка таких программ должна предшествовать разносторонней диагностике.
- Антикоррупционные программы должны координироваться с программами реформирования органов власти, методов управления различными сферами государственных услуг и с программами развития регионов.
- Приоритеты, определяющие порядок разработки и реализации специализированных программ, должны учитывать результаты настоящего исследования.

2. Поведение граждан на рынках бытовой коррупции

2.1. Особенности некоррупционного поведения граждан

Попадая в коррупционную ситуацию, человек выбирает между альтернативой – давать или не давать взятку. В данном исследовании изучались аспекты коррупционного и некоррупционного поведения.

Выбор в пользу отказа от дачи взятки делает 28% респондентов из числа попадающих в коррупционную ситуацию. Выяснилось, что на отказ от дачи взяток не влияют социальные позиции респондентов (возраст, образование и т.п.). Это означает, что коррупционное поведение равномерно распределено по пространству социальных позиций, что, в свою очередь, свидетельствует о социальной укорененности коррупции. Вместе с тем, выявились значимые и контрастные зависимости отказа от дачи взятки с диспозициями (установками) респондентов. Респонденты, демонстрирующие своими ответами системное понимание коррупции, в два-три раза чаще отказываются от дачи взятки, чем респонденты с бытовым пониманием коррупции. Респонденты с антикоррупционной установкой в три раза чаще оказываются «отказниками», чем их антиподы. **Эти факты подтверждают важность антикоррупционной пропаганды и антикоррупционного просвещения.**

Весьма высокочисленное различие оказалось географическим. Различие в частоте отказа от дачи взятки между Таласской областью, где она максимальна, и г. Ош, где она минимальна, почти четырехкратно.

Ситуация не очень проясняется и при более пристальном взгляде на отказ от дачи взятки, в частности – при анализе причин отказа от дачи взятки. На диаграмме следующего рисунка приведены данные о причинах отказа от дачи взятки



Рисунок.2.1.2. Распределение частот ответов на вопрос «16. Не могли бы Вы назвать основную причину, по которой Вы не стали давать взятку?» (в % от числа отвечающих на этот вопрос)

Трудно усомниться в консистентности ответов. Ведь самая популярная причина отказа – дороговизна взятки (в отличие от России, где на первом месте способность респондента решить проблему без взятки). Кроме того, вполне значима локальная зависимость: эту причину отказа чаще выбирают действительно малообеспеченные респонденты. Но в то же время, сохраняется отсутствие связей с доступными в исследовании социальными переменными.

Еще один аспект: способность респондентов, отказавшихся от дачи взятки, решить свою проблему некоррупционным способом. Именно здесь выявляется весьма контрастная зависимость: доля тех, кто решил свою проблему после отказа от взятки, оказалась существенно выше среди тех, кто сказал, что отказался от взятки по причине своей способности решить свою проблему без взятки.

2.2. Особенности коррупционного поведения граждан

Поведение в коррупционной ситуации тех 72%, что в подобной ситуации решают заплатить взятку, определяется инициативой в коррупционной сделке. Установлено, что почти в половине случаев (как и в России) необходимость взятки была априорно ясна до начала взаимодействия тем, кто решил дать взятку. Оставшаяся половина делится в отношении 4:1 (примерно) в пользу инициативы взяткополучателя против инициативы взяткодателя (в России это отношение равно примерно 3:1). Выявилась значимая зависимость от возраста. Личную инициативу реже всего проявляют пожилые взяткодатели, а наименьшую понятливость, заставляющую чиновника проявлять инициативу, проявляют взяткодатели в возрасте от 45 до 54 лет.

Другой важный аспект коррупционного взаимодействия – априорная информированность о размере взятки тех, кто решил ее дать. В Кыргызской Республике она высока. Самооценку «Полностью ясна» или «Практически ясна» выразили почти три четверти взяткодателей (больше, чем в России).

Взятка дается в расчете добиться от должностного лица лояльного поведения и нужного результата. Только в 13% случаях взятка не приводит к улучшению действий должностного лица. Однако это не может служить предметом гордости: в России взяточполучатели еще исполнительнее (только в 6% случаев взятка не улучшала поведение бюрократа). Здесь интересно, что эта отзывчивость существенно меняется от одного специального рынка бытовой коррупции к другому. Например, вузовские коррупционеры отзывчивее своих коллег на предшествующих уровнях образования. Городские взяточполучатели отзывчивее сельских. Выявлены и значимые географические различия. В частности, весьма ненадежно давать взятки в Таласской и Иссык-Кульской областях.

В данном исследовании возможный результат коррупционной сделки классифицировался следующим образом: ускорение решения проблемы, улучшение качества решения проблемы, мздоимство (взяточполучатель за взятку делает то, что он обязан делать по должности) и лихоимство (за взятку нарушаются должностные обязанности или закон). Рассматривался и неудачный исход, когда взятка не помогла.

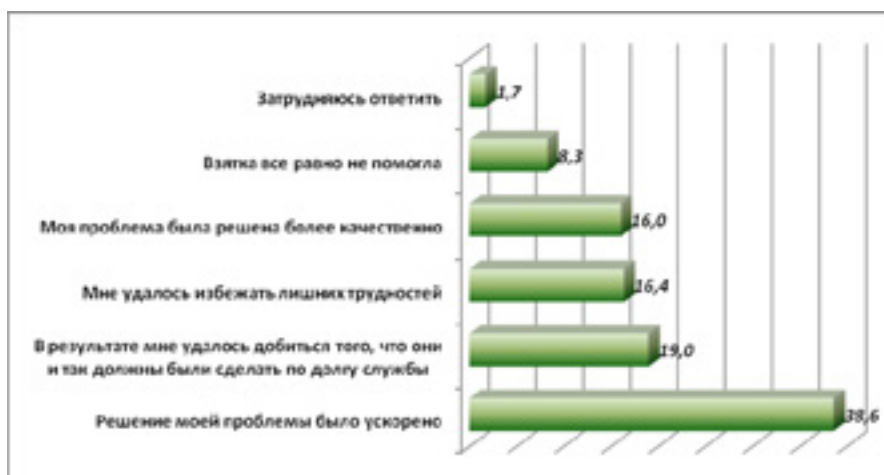


Рисунок 2.2.1. Распределение частот ответов на вопрос «22. Каков был основной результат того, что Вы дали взятку при решении последней проблемы?»

Около 40% взяток дается в Кыргызской Республике за ускорение решения проблемы (в России лидирует мздоимство), еще около 20% - за мздоимство. В суммепочти три четверти взятки в бытовой коррупции связано с преодолением недобросовестного выполнения своих обязанностей чиновниками невысокого уровня. Таким образом, львиная доля бытовой коррупции может быть сокращена грамотными и последовательными действиями.

Рекомендация 4. Снижение бытовой коррупции. Одним из очевидных ресурсов здесь является оптимизация административных процедур, в результате чего должны быть решены следующие задачи:

- сокращение числа функций регулирования на основе их тщательного анализа;

- выделения функций, которые могут быть переданы на аутсорсинг, и передача их выполнения за пределы государства на конкурсной и конкурентной основе;
- сокращение числа бюрократов за счет сокращенных функций;
- повышение зарплат оставшимся за счет сокращения числа бюрократов;
- оптимизация процедур взаимодействия должностных лиц с клиентами вместе с разработкой административных регламентов;
- введение жесткого контроля за качеством выполнения реформированных процедур, прежде всего – за счет внешнего общественного контроля, и в первую очередь – со стороны клиентов.

Перечисленные пункты образуют грубый набросок программы. Но здесь важно и комплексное выполнение всех перечисленных пунктов, и представленный порядок их реализации. Например, ужесточение контроля за нищими чиновниками без повышения зарплаты обречено на провал. При анализе и планировании оптимизации бюрократических функций возможно использование в качестве предварительного ориентира результатов данного исследования.

Последнее утверждение приведенной выше рекомендации основано, например, на апелляции к выявленной зависимости между конкретными специальными коррупционными рынками и преобладающими типами решаемых с помощью взяток проблем. Например, на рынке среднего образования, прежде всего, стремятся избежать лишних трудностей (каких – вопрос для специальной диагностики). А взятки гаишникам дают в более половине случаев для ускорения решения проблем. Естественно, выявлены и контрастные региональные различия.

2.3. Оспаривание действий должностных лиц

Проведенный анализ демонстрирует очень низкую критику в адрес должностных лиц со стороны респондентов. Безусловно, степень недовольства деятельностью должностных лиц довольно высока, но при этом официально на них жалуется малая доля опрошенных респондентов. Это может объясняться разными причинами. Во-первых, респонденты просто не знают вышестоящих контрольных и надзорных органов, куда можно обратиться с жалобами. Точнее, они могут знать об их существовании, но им не известны конкретные действия, куда идти и с чем. Во-вторых, факты коррупционного поведения встречаются довольно часто, причем во многих случаях инициаторами выступают сами респонденты. Следовательно, они могут оценивать себя как соучастники коррупционной сделки и стыдятся обращаться с жалобами на должностных лиц. В-третьих, поскольку на вопросы об оспаривании действий должностных лиц отвечали все респонденты, т.е. и те, кто никогда не попадал в коррупционную ситуацию, и все участники коррупционной ситуации, возможно большинство респондентов вполне удовлетворены деятельностью госорганов.

3. Состояние рынка деловой коррупции

3.1. Социологический портрет бизнеса

Интересными являются результаты, указывающие на практику использования доходов бизнеса. Основным результатом демонстрирует следующая таблица.

Таблица 3.1. Доли бизнеса, практикующего различные виды трат и накоплений (в процентах от выборки)

Виды затрат	%
На развитие бизнеса (инвестиции)	90,5
Выводится из оборота и идет в накопление	71,7
На заработную плату сотрудникам, работникам	89,4
На налоги	92,2
Выплаты «крышам»	11,9
На неформальные методы влияния на чиновников	18,4
На удовлетворение настойчивых просьб чиновников помочь в благоустройстве города, улиц, устройстве праздников, оснащению офисов органами власти и т.п.	21,0

Структуру затрат в среднем можно увидеть из следующей таблицы.

Таблица 3.1.8. Структура средних затрат по ответам на вопрос «17. Оцените, пожалуйста, сколько в среднем процентов от месячного оборота Вашей фирмы уходит на следующие виды трат и накоплений»

Виды затрат	Среднее
На развитие бизнеса (инвестиции)	39,0%
Выводится из оборота и идет в накопление	20,9%
На заработную плату сотрудникам, работникам	29,5%
На налоги	14,8%
Выплаты «крышам»	4,8%
Выплаты за аренду помещения	11,2%
На неформальные методы влияния на чиновников	6,3%
На удовлетворение настойчивых просьб чиновников помочь в благоустройстве города, улиц, устройстве праздников, оснащению офисов органами власти и т.п.	3,7%

Любопытно, что сумма расходов по трем статьям: «Выплаты «крышам», «На неформальные методы влияния на чиновников» и «На удовлетворение настойчивых просьб чиновников помочь...» почти совпадает с оценкой расходов на налоги. Это значит, что криминальный «налог» с бизнеса совпадает с государственным. Независимо от этого, насколько реальные данные могут отличаться от признаний предпринимателей во время опроса, данный факт является весьма важным.

3.2. Взаимодействие с государством и оценка его результатов

Сравнение данных выборок населения и предпринимателей показывает, что предприниматели выражают большее удовлетворение от контактов с представителями власти. Подобным же образом, выделяются предприниматели, которые выражают удовлетворение от контактов, которые оказываются коррупционной ситуацией. Здесь предприниматели едины со всем народом: **для значимой доли предпринимателей дача взятки является частью жизненной стратегии и осознанным выбором.**

Рекомендация 5. Комплексность антикоррупционных мер. Данное исследование показывает, что выбор в пользу коррупционной сделки нередко является сознательным и целенаправленным выбором взяточдателей. На этот выбор влияют три взаимосвязанных обстоятельства: характер проблем, решаемых предпринимателями; свойства бизнеса; убеждения предпринимателей. Это означает, что планирование антикоррупционной политики и разработка антикоррупционных мер должны учитывать все три перечисленных аспекта:

- *Условия функционирования бизнеса.* Они не сводятся только к принятию «хороших» законов вместо «плохих». Такого рода меры должны быть дополнены изменением целей и принципов работы государственной службы, системы и методов администрирования вместе с разработкой административных регламентов, сознания должностных лиц.
- *Характер бизнеса.* Это означает, что антикоррупционные меры должны быть адресными и учитывать особенности бизнеса, зависящие от его уровня, организационно-правовой формы, характера зависимости от государства.
- *Убеждения предпринимателей.* Бизнес неоднороден и по своим убеждениям. Поэтому должны разрабатываться и реализовываться меры просветительско-пропагандистского характера, адаптированные к особенностям разновидностей бизнеса. Изменение убеждений возможно через вовлечение предпринимателей в общественную антикоррупционную активность.

При сравнении ветвей власти, исполнительная власть оказывается именно той, контакты с которой оставляют у предпринимателей наибольшее удовлетворение, а судебная – наименьшее. К судебной власти примыкает милиция. Наименьшее удовлетворение контактами выражают предприниматели из сферы производства и индивидуальные предприниматели. Среди регионов лидерами недовольства являются бизнесмены из Нарынской и Ошской областей.

3.3. Состояние общего рынка деловой коррупции

Рынок деловой коррупции по многим своим характеристикам не сильно отличается от рынка бытовой коррупции. Это можно увидеть по данным следующей таблицы.

Таблица 3.3.1. Сравнение характеристик рынков бытовой и деловой коррупции в Кыргызской Республике

Характеристика	бытовая коррупция	деловая коррупция
Коррупционный охват,	44,7	45,4
Риск коррупции,	32,1	29,0
Готовность давать взятки,	71,9	65,4
Интенсивность коррупции	1,051	1,296
Средний размер взятки (сомы)	5237	67701
Объем рынка коррупции (млн. сом)	4356,7	8336,6

Естественно, средний размер взятки на рынке деловой коррупции сильно – почти в тринадцать раз – превосходит значение той же величины на рынке бытовой коррупции. (В России в 2005 г. это различие было несопоставимо больше: в 1400 раз). Различаются в Кыргызской Республике и объемы рынков деловой и бытовой коррупции, но немного: деловая превосходит по годовому обороту бытовую в 1,9 раз. В России этот разрыв стократен. Углубленный статистический анализ указывает, впрочем, на отчетливые признаки отказа от ответов на вопрос о размере взятки, когда этот размер велик. (Выявлен даже портрет такого типичного отказника: это крупный бизнесмен, который дал крупную взятку за выигрыш тендера на республиканском уровне власти). Это предположение подтверждается тем, что средний размер взятки оказался выше у представителей среднего бизнеса, а не у крупного. Выявлены статистические аномалии, указывающие на значимое присутствие взяток в традиционной неденежной форме, которые респондентами не причисляются к коррупции.

Однако в целом результаты анализа весьма консистентны. Это подтверждают результаты изучения ответов на блок контрольных вопросов, заложенный в анкету.

Приведенные данные несут важную информацию о характере коррупции в Кыргызской Республике. В России бытовая и деловая коррупции – две разных социальных реальности. **В Кыргызской Республике бытовая и деловая коррупция – общее социальное пространство, объединяемое остатками традиционной системы отношений, на которой и паразитирует коррупция.**

Рекомендация 6. Изменение базовых социальных отношений. Паразитирование коррупции на традиционной системе социальных отношений можно превратить из проблемы в преимущество. Это тем более важно, что коррупция вредна не столько сама по себе, сколько потому, что она является следствием неэффективности государственных институтов и порождает новые неэффективности. Институты эффективны только тогда, когда образующие их

формальные нормы, неформальные предписания и убеждения людей взаимно дополняют друг друга. В транзитных странах модернизационные провалы и проблемы связаны с отсутствием этого симбиоза. Данное обстоятельство, наряду с фактами, выявленными данным исследованием, означает, что **модернизация Кыргызской Республики должна являться сплавом институциональных трансформаций и повышения эффективности институтов, противодействия коррупции и изменения базовых социальных отношений.**

3.4. Структура рынка деловой коррупции

Сравнение характеристик практик коррупции различных ветвей, уровней и органов власти дало следующий результат.

1. Наиболее привлекательно из ветвей власти выглядит исполнительная власть: наименьшие риск коррупции, готовность давать взятку, интенсивность коррупции, а также специально введенный индикатор – отношение доли взяток на данном рынке к спросу на его услуги. У этой ветви власти наибольший средний размер взятки, но она уступает по среднегодовому коррупционному взносу с одного взяткодателя законодательной ветви власти. На исполнительную власть приходится наибольший объем рынка, но это обеспечивается доминирующим спросом на услуги органов исполнительной власти и, следовательно, максимальной долей взяток, приходящихся на этот рынок.
2. Наименее привлекательно из ветвей власти выглядит законодательная власть: наибольшие риск коррупции, готовность давать взятку, интенсивность коррупции, отношение доли взяток на данном рынке к спросу на его услуги, среднегодовой коррупционный взнос с одного взяткодателя.

Очевидно, что говоря о коррупции в законодательных органах власти, мы говорим, в первую очередь, о коррупционном лоббировании – об одной из разновидностей политической коррупции, на каком бы уровне власти это не происходило. Эта разновидность коррупции опасна не только своими непосредственными издержками, но и долгосрочными негативными последствиями. **Последние конституционные изменения, осуществленные в Кыргызской Республике, усилили роль ЖогоркуКенеша, уменьшили риск появления новой персональной (семейной) диктатуры, но породили новые проблемы, в том числе - связанные с коррупцией, что и проявилось в результатах данного исследования.**

Рекомендация 7. Меры по уменьшению коррупции в законодательной ветви власти. Смысл предлагаемых ниже мер: увеличение подотчетности, прозрачности и подконтрольности законодательной власти. При этом надо исходить из того, что парламент – место согласования общественных интересов, поэтому оградить его от внешнего влияния, значит лишить его важной части смысла его существования. Значит, надо уменьшать меру коррупционности это влияния. Это можно сделать за счет расширения возможностей общественного контроля за работой ЖогоркуКенеша и законодательных (представительных)

органов власти более низкого уровня. Усиление общественного контроля не приведет к изменению установленного конституционного баланса властей.

1. *Изменение системы выборов в парламент.* Главная задача – повышение подотчетности перед избирателями. Нынешняя система этого не обеспечивает. Низкая подотчетность – один из факторов, способствующих коррупции, в первую очередь – политической.
2. *Принятие закона о лоббизме.* Под лоббизмом должен пониматься комплекс мероприятий по организации совпадающих интересов, разработке и пропаганде их предложений и доведении их до законодателей и общества. Лоббистами могут быть только публичные юридические лица. Их деятельность должна быть абсолютно прозрачна и по содержанию, и по финансированию, и по направлению воздействия. Лоббизм допускается только в законодательных органах власти.
3. *Обеспечение прозрачности работы законодательных органов власти.* Тут можно говорить о разных мерах. Главная – введение в качестве стандарта открытых поименных голосований, чтобы избиратели могли знать, как по каждому вопросу голосует каждый депутат. Закрытые голосования должны быть исключениями: либо по конкретному перечню вопросов, вроде назначений, либо исключительные вопросы, по которым поименное голосование утверждается квалифицированным большинством; при этом голосование по утверждению поименного голосования должно быть само открытым и поименным. Введение такой системы резко ограничивает возможность голосований против общественных интересов, а стало быть – ограничивает политическую коррупцию. Это будет реальным при условии реализации следующего пункта.
4. *Развитие общественного контроля за работой законодательных органов власти.* Для этого существуют разнообразные методы, используемые в разных странах мира. Их будут увлеченно использовать общественные организации, а результаты контроля с удовольствием публиковать СМИ.

Интересные результаты были получены при анализе коррупционных практик при решении предпринимателями различных проблем. По риску коррупции выявилось два лидера:

- получить преимущество в конкурентной борьбе;
- защитить свою собственность и бизнес от посягательств конкурентов.

Это видно из приведенной ниже таблицы.

Таблица 3.4.3. Значения частотных характеристик практики деловой коррупции при решении бизнесом разного типа проблем. 1 – риск коррупции (проценты); 2 – готовность давать взятки (проценты)

Проблема	1		2	
	х	г	х	г
1. Открыть новое дело	43,2	7	57,7	13
2. Решить проблему со сдачей отчетности	15,2	15	64,6	11
3. Ускорить решение вопроса, который и так должен решить орган власти	31,0	11	67,5	9
4. Смягчить требования при проверках контролирующих органов	41,8	8	72,6	4
5. Защитить свою собственность и бизнес от посягательств конкурентов	50,0	2	69,6	7
6. Преодолеть административные препятствия, мешающие развитию бизнеса	44,3	6	69,9	6
7. Получить государственный или муниципальный заказ	23,3	13	61,1	12
8. Обеспечить нужное судебное решение	41,0	9	69,6	8
9. Победить в борьбе за приобретение собственности	44,4	5	67,5	10
10. Получить преимущество в конкурентной борьбе	53,1	1	84,8	1
11. Обеспечить место во власти представителю своего бизнеса	45,2	4	72,7	3
12. Обеспечить принятие нужного законодательного или административного решения	25,0	12	50,0	14
13. Получить возможность арендовать помещения для работы на льготных условиях	22,7	14	50,0	15
14. Получить земельный участок в собственность, в аренду или продлить договор аренды земли	35,3	10	75,7	2
15. Получить лицензию или разрешение на определенный вид деятельности	48,1	3	71,7	5

Знаменательное совпадение: ведь речь идет о лидерстве двух из трех базовых регулирующих функций, которые должно выполнять государство в рыночной экономике. Третья функция – защита контрактных отношений – должна осуществляться судами. Но, как будет продемонстрировано в следующем параграфе, предприниматели помещают плохую работу уголовных и арбитражных судов, коррумпированность судебных решений в группу лидеров по созданию препятствий и проблем для бизнеса. Интересно также, что лидером по готовности платить взятки оказывается все та же задача – получить преимущество в конкурентной борьбе. Это значит, что в этой сфере развита собственная коррупционная инициатива предпринимателей.

Таким образом, коррупция поразила, прежде всего, базовые экономические и правовые функции государства (не только органов власти, но и государства-общества в его деловой части), без которых невозможно развитие эффективной рыночной экономики.

Рекомендация 8. Снижение коррупции в сфере реализации базовых экономических функций государства. Когда органы государственной власти коррумпированы и требуется большое время для исправления этой ситуации,

некоторые функции можно передавать обществу. В этом состоит смысл предлагаемого ниже комплекса мер.

- *Расширение вовлечения бизнеса в ассоциации.* Необходимо стимулировать вовлечение бизнеса в различные ассоциации. Это возможно (на начальном этапе) при создании определенных преференций ассоциированным предпринимателям (попутно будет сжиматься доля теневой экономики).
- *Усиление роли ассоциаций* путем передачи им ряда функций и полномочий, в том числе – контрольных. Ассоциациям могут быть переданы полномочия по досудебному разрешению конфликтов (арбитраж) и, в связи с этим, по контролю за соблюдением норм конкуренции и контрактного права, а также неприкосновенности частной собственности. Естественно, это не должно отменять судебный контроль.
- *Применение санкций.* Выгоды принадлежности к ассоциации должны быть таковы, что такая санкция как исключение из числа ее членов должна быть чревата для фирмы (предпринимателя) ущербом, соизмеримым с серьезным наказанием от имени государства.
- *Контроль над ассоциациями.* Передавая часть функций и полномочий ассоциациям, государство должно усилить контроль за их работой. Работа ассоциаций должна быть предельно прозрачной, а государство должно иметь возможность закрывать их по суду, если в работе ассоциации обнаруживается коррупция. Это – стимулирование антикоррупционной круговой поруки в ассоциациях.

При сравнении разного вида бизнеса наиболее надежны две характеристики: риск коррупции и готовность давать взятки. В результате анализа было установлено следующее. Самый высокий риск коррупции – в сфере торговли, а самая высокая готовность давать взятки – в сфере обслуживания. По уровню развития бизнеса наблюдается отчетливая зависимость: чем выше уровень (от индивидуальных предпринимателей до крупного бизнеса) тем выше показатели коррупции: риск, готовность и интенсивность. Если сравнивать разные организационно-правовые формы бизнеса, то обнаруживается, что самый высокий риск коррупции у хозяйственных товариществ и обществ, а самая высокая готовность платить взятки – у государственных предприятий.

3.5. Региональные особенности рынка деловой коррупции

При проведении региональных сравнений выявлены следующие лидеры:

- коррупционный охват: Чуйская обл., г. Бишкек;
- доля взяток на общем рынке: Чуйская обл. Ошская обл.;
- риск коррупции: Чуйская обл., Ошская обл.;
- готовность давать взятки: Чуйская обл., Таласская обл.;
- интенсивность коррупции: Ошская обл., Иссык-Кульская обл.;
- средний размер взятки: Ошская обл., г. Ош;

➤ годовой объем рынка коррупции: Ошская обл., Чуйская обл.

3.6. Деловая коррупция в оценках предпринимателей

В анкету предпринимателей были включены вопросы, касающиеся практики коррупции, но практики не самих респондентов, а практики бизнеса, похожего на бизнес этого предпринимателя. Смысл таких вопросов в том, что они менее чувствительны, и потому респонденты отвечают на них более охотно. Эти вопросы использовались в качестве контрольных для верификации оценок основных характеристик рынка деловой коррупции. Здесь важен главный конечный результат: если пользоваться для оценки объема рынка деловой коррупции мнениями респондентов-предпринимателей о практике их коллег, то конечная оценка была бы примерно в два раза выше, чем полученная по данным анализа индивидуальной практики.

4. Поведение предпринимателей на рынке деловой коррупции

4.1. Особенности некоррупционного поведения предпринимателей в коррупционных ситуациях

Некоррупционное поведение предпринимателей в коррупционной ситуации (отказ от дачи взятки) не обладает выраженным социальным или деловым рельефом, что роднит деловую коррупцию с бытовой и подтверждает один из главных выводов данного исследования, согласно которому бытовая и деловая коррупция в Кыргызской Республике образуют единое социальное явление. Особенности самого бизнеса или убеждения предпринимателей не влияют на принятие решений об отказе от взятки в коррупционной ситуации.

Исключение составляют, как обычно, контрастные региональные различия, а также различия в частоте отказа от взятки при решении различных проблем. Реже всего отказываются от взяток в Чуйской и Таласской областях. Еще реже отказываются от взяток, когда надо решать проблему получения конкурентных преимуществ. Это подтверждает вывод о том, что при решении этой проблемы взятки являются частью стратегии предпринимателей и даются по их инициативе.

Единство рынков деловой и бытовой коррупции подтверждается и тем, что статистически незначимы различия в распределении частот ответов на вопрос о причине отказа от дачи взятки. Важно подчеркнуть, что наименьшую частоту выбора в обеих выборках имеет ответ «Я боялся, что меня поймают и накажут» (1,2% в выборке предпринимателей). **Это говорит о том, что в Кыргызской Республике крайне неэффективно работают в сфере коррупции институты правового принуждения, а неформальный социальный контроль весьма слаб.**

Рекомендация 9. Усиление институтов негосударственного социального контроля. Сомнительно полагаться на институты государственного принуждения в условиях их масштабной коррумпированности. В таких условиях особое значение приобретают институты негосударственного социального контроля. Антикоррупционная политика в Кыргызской Республике должна способствовать их формированию и усилению по следующим направлениям:

- усиление авторитета эффективно, честно и прозрачно работающих общественных организаций и ассоциаций бизнеса, в том числе – с помощью постоянной кооперации с ними при планировании и реализации антикоррупционной политики, политики в сфере экономики, налоговой политики и т.п.;
- усиление роли моральных авторитетов (в одной сильно коррумпированной африканской стране был интересный опыт, когда был создан небольшой общественный комитет из авторитетных общественных деятелей, обладавших правом единогласного и публично немотивированного вето на назначение высших должностных лиц в исполнительной власти);
- реализация других мер, сформулированных выше и работающих на эту цель (этим бессодержательным пунктом подчеркивается очевидная комплексность рекомендаций, включаемых в данный раздел).

Любопытно, что причина дороговизны взятки доминировала в Ошской области – именно там, где была зафиксировано самое высокое значение среднего размера взятки. Это не единственное свидетельство того, что ответы предпринимателей из Ошской области отличаются повышенной искренностью.

Значимые различия проявились и между разными уровнями развития бизнеса. Большинство малых предприятий выбрали причину дороговизны взяток; принципиально не дающих взяток больше в группах среднего бизнеса; представители крупного бизнеса чаще мотивируют отказ от взяток тем, что они могут решить проблемы иным путем, что весьма правдоподобно. Наиболее щепетильны представители государственных предприятий: более половины выбрали в качестве причины отказа от взятки отвращение к коррупции.

Предприниматели с высшим образованием в большинстве своем отмечали дороговизну взяток и принципиальный отказ от дачи взятки. А среди предпринимателей с неполным высшим образованием высока доля тех, кто не знал как решать проблему со взяткой.

Выявлены некоторые интересные связи отказа от взятки с решаемой проблемой. Например, отказывающиеся давать взятки в судах делятся на две равные части (более сорока процентов) – те, кто не знает, как это делать в суде, и те, кто может решить свою проблему другими способами.

Предприниматели чуть чаще граждан говорят, что смогли решить свою проблему иными способами после отказа от дачи взятки, но эта разница не существенна. Сходство двух выборок проявляется и в том, что и в данном случае чаще всего решают свою проблему без взяток как раз те, кто отказался от дачи взятки именно потому, что знают, как решить свою проблему без дачи взятки. Таким образом, и среди граждан, и среди предпринимателей есть значимая доля тех, кто знает, как решать свои проблемы без дачи взятки и делают это, оказавшись в коррупционной ситуации и отказавшись от дачи взятки. Эта социальная практика может стать важным ресурсом противодействия коррупции.

Рекомендация 10. Расширение социальной практики отказа от дачи взятки с помощью возможности решения своих проблем некоррупционным путем. Предположительно, отказ от дачи взятки и решение своих проблем другими

способами – есть проявление действия некоторого социального капитала, которым располагают респонденты. Для решения задачи расширения легальных социальных практик решения своих проблем необходимо тщательное изучение этих социальных практик и соответствующих форм социального капитала. Только на основе такой диагностики можно будет разработать соответствующие меры как часть антикоррупционной политики.

Наиболее высокие шансы решения своей проблемы без взятки выявлены в Иссык-Кульской области и в г. Бишкек; в сфере торговли; у индивидуальных предпринимателей и крупного бизнеса; у предпринимателей с неполным высшим образованием.

4.2. Особенности коррупционного поведения предпринимателей в коррупционных ситуациях

Изучение коррупционного поведения предпринимателей принесло дополнительные подтверждения социальной общности деловой и бытовой коррупции. С одной стороны (со стороны взяткодателей), не выявлено статистически значимых различий в априорной осведомленности респондентов двух выборок о размере возможной взятки. С другой стороны (со стороны взяткополучателей), отсутствуют различия в отзывчивости взяткополучателей – распределения частот ответов почти идентичны. Единственное значимое различие проявилось в том, что предприниматели существенно чаще (28,1%) чем население (19,0%) дают взятки за ускорения решения своих проблем. Это естественно: ведь для них максима «Время – деньги» более актуальна.

Сходство двух рынков коррупции особенно ярко проявилось в такой характеристике как отзывчивость чиновников на дачу взятки, что видно из диаграммы следующего рисунка.

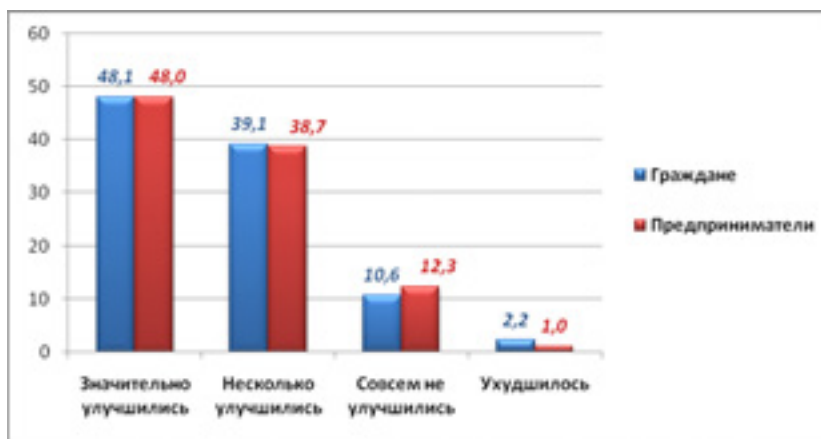


Рисунок 4.2.3. Распределение частот ответов граждан и предпринимателей на вопрос «21(38). Как изменились действия чиновников, которые должны были решать Ваши проблемы, после вашего неофициального «взноса», взятки (имеется в виду быстрота их действий, дружелюбие, эффективность и т.п.)?»

4.3. Коррупция в отношениях между предпринимателями

В данной части ставилась задача оценить распространенность данного явления по ответам респондентов, сопоставить его с государственной коррупцией,

как по распространенности, так и по ощущаемому ущербу. По оценкам предпринимателей, и по распространенности, и по ущербу, коррупция в фирмах уступает государственной. Это можно увидеть, например, из диаграммы следующего рисунка.



Рисунок 4.3.1. Распределение частот ответов (в процентах) на вопрос «52. Какой из двух видов коррупции чреват для предприятий, вроде Вашего, более высокими издержками?»

Интерпретируя полученный результат, следует учитывать, естественно, что здесь в качестве свидетелей выступала только одна сторона. Это значит, необходимы дальнейшие исследования в этой сфере.

5. Проблемы предпринимателей

5.1. Препятствия для ведения бизнеса

Изучение препятствий осуществлялось по двум направлениям: во-первых, препятствия, мыслимые как некие абстрактные свойства социальной среды и, во-вторых, препятствия, чинимые властью.

Сравнение оценок препятствий первого типа кыргызских и российских предпринимателей показало существенные различия. В частности, на первом месте по важности в Кыргызской Республике стоит политическая нестабильность, занявшая в России место в середине списка. Высокие места занимают также следующие три препятствия, объединенные единой логикой и попадающие в России также в середину списка по важности: «Дорогие кредиты (высокие процентные ставки)», «Инфляция», «Неразвитость экономической инфраструктуры». Логика здесь понятна: высокие процентные ставки всегда сопутствуют высокой инфляции. А последняя уходит корнями, помимо прочего, в неразвитость экономической инфраструктуры, издержки от чего компенсируются ценой конечного продукта, как и издержки от коррупции.

Выявлено, что разные уровни бизнеса выделяют в качестве наиболее важных разные проблемы. Индивидуальные предприниматели ставят на пятое и седьмое

места соответственно высокие цены на энергоносители и неэффективность судебной системы. Малый бизнес на шестое и седьмое места ставят нечестную конкуренцию и сложность получения кредитов. На четвертое и пятое места ставят неэффективность бюрократической машины и высокие транспортные расходы представители среднего бизнеса. А крупный бизнес ставит на второе и четвертое места неразвитость экономической инфраструктуры и дороговизна взяток (последнее объясняется, видимо, уровнем контактов и масштабом решаемых проблем). Нетрудно видеть, что выделение разными уровнями бизнеса отдельных препятствий в качестве специфических вполне логично и соответствует природе бизнеса разного уровня развития.

Интереснее рассмотреть кооперативы и крестьянские (фермерские) хозяйства. Они выделяются тем, что практически все препятствия они оценивают более критично, чем остальные группы бизнеса, выделяемые здесь. Для них существенны, по сравнению с другими, уголовные преступления, высокие транспортные расходы, налоги и государственный контроль над ценами. Набор, вполне естественный для этого типа хозяйственной деятельности.

Любопытны три первые специфических препятствия, выделяемые государственными предприятиями: сложность заключения или продления договора аренды на землю; необходимость и сложность лицензирования отдельных видов деятельности и собственный бизнес чиновников высокого ранга. Казалось бы, государство, контролируя некоторые сферы экономики, заинтересовано в его эффективной работе. Между тем, все три перечисленных препятствия полностью порождены недостаточно эффективной работой того же государства. Особенно экзотично смотрится то обстоятельство, что помехой государственному бизнесу является собственный бизнес чиновников высокого ранга. Это сочетание уместно рассматривать как весьма специфическое и важное. Оно должно обязательно учитываться при планировании антикоррупционной политики.

Анализ географии препятствий позволил построить рейтинг регионов по уровню «проблемности». Самыми проблемными стали Джалал-Абадская, Ошская и Баткенская области. Умеренней всего жалуются на препятствия в Чуйской и Нарынской областях.

Важные результаты были получены при анализе типов препятствий, в результате классификации респондентов-предпринимателей по склонности оценивать в качестве важных препятствия одного из следующих типов: 1 – высокие издержки соблюдения права; 2 – высокие издержки коррупции; 3 – коррупция; 4 – низкое качество административных процедур; 5 – низкое качество рыночной инфраструктуры. Результаты оценки объемов типов предпринимателей приведены на диаграмме следующего рисунка. Там также учтены три типа предпринимателей: предприниматели, которые с трудом дают уверенные оценки, предприниматели, которые все оценивают оптимистично или все оценивают пессимистично.

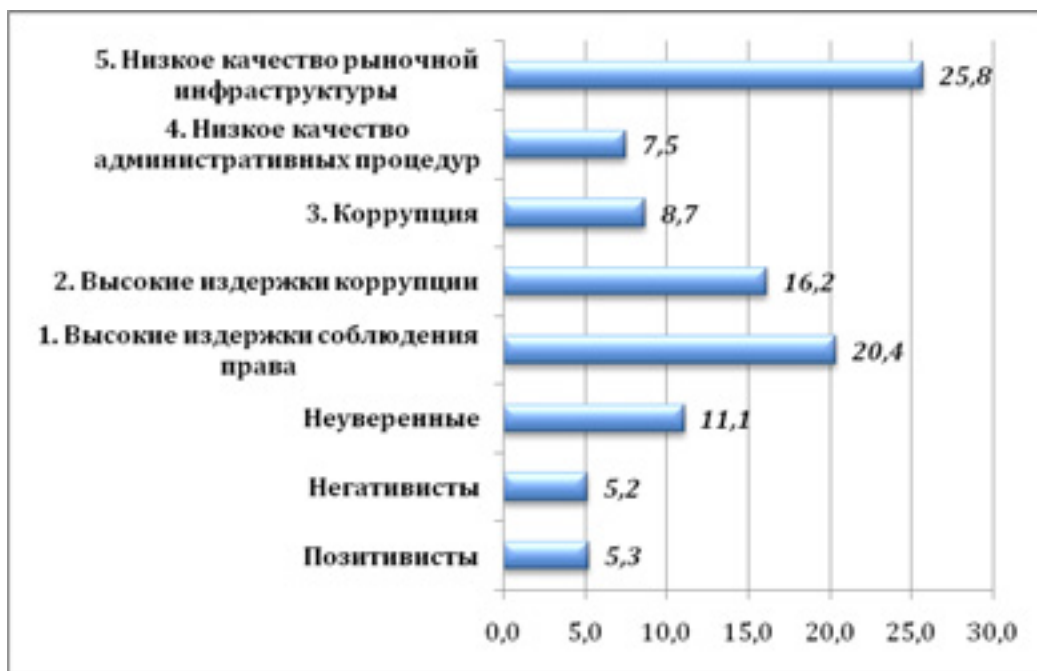


Рисунок 5.1.1. Частоты принадлежности респондентов (в процентах) различным классам типологии препятствий

Предприниматели из производственной сферы более всего жалуются на низкое качество административных процедур; индивидуальные предприниматели – на коррупцию, а средний бизнес – на низкое качество рыночной инфраструктуры. Выявлены очень важные различия между государственными предприятиями и независимым бизнесом. Первые тяготеют к дороговизне коррупции, а вторые – к дороговизне соблюдения права.

Существуют многочисленные теории и модели, описывающие коррупционное поведение. Большинство таких построений сводятся к тезису о том, что дающий или получающий взятку делает свой выбор (давать – не давать, брать – не брать), сопоставляя выгоды и издержки своего выбора. Результаты данного исследования не только дают одно из подтверждений подобных теорий, но и подталкивают к важному практическому выводу: **правильно построенная антикоррупционная политика должна облегчать всем, кто может быть потенциально вовлечен в коррупцию, правильный выбор в пользу правового поведения и против коррупционного поведения.**

Рекомендация 11⁹. Стимулирование, удешевление и упрощение соблюдения права. По существу, здесь речь идет о реализации одной из фундаментальных целей антикоррупционной политики, которая достигается только комплексным воздействием на социальную среду. Ниже перечислено только то, что нельзя упустить в этой сфере.

- Необходимым (но не достаточным) условием успеха антикоррупционной политики и достижения сформулированной выше цели является повышение риска коррупционного поведения

⁹В краткой версии доклада по сравнению с полным вариантом поменялись местами рекомендации 11 и 12.

(вероятности наказания). Это возможно только при резком сокращении коррупции в правоохранительной системе в целом (милиция, прокуратура, суды). До достижения первых ощутимых успехов в этом направлении бессмысленно вводить любые меры ужесточения контроля и ответственности, ибо такие меры работают только тогда, когда работает система наложения санкций. Все остальные меры должны быть направлены на облегчение некоррупционного поведения.

- Специальная, приоритетная, особо важная задача – наведение порядка в судебной системе. При нормально работающей судебной власти большинство задач в силах решать сами граждане и предприниматели. Общественный потенциал противодействия коррупции может быть резко усилен, если по мере выздоровления судебной власти будет вводиться в правовую систему Кыргызской Республики институт судебной защиты публичного интереса (интересов неопределенного круга лиц). Тогда появляется возможность перекладывать на общество часть нагрузки по преследованию коррупционеров через судебные иски.
- Для предпринимателей необходимо создать административно-правовую среду, удовлетворяющую следующим требованиям:
 - осуществляются только те контрольные функции государства, без которых невозможно обойтись;
 - осуществляются только те контрольные функции, где контроль осуществим, и дает позитивный эффект;
 - те контрольные функции, которые ассоциации бизнеса могут осуществлять эффективнее, нужно передавать им;
 - те контрольные функции, которые могут выполнять на конкурентной основе негосударственные организации, нужно передавать на аутсорсинг.
- И для граждан, и для бизнеса необходимо:
 - исключить из административной практики требования к клиентам получать справки в одном государственном учреждении для представления их в другое (граждане не должны работать почтальонами для государственных офисов); такой запрет неизбежно приведет к уменьшению ненужного документооборота;
 - упростить любые процедуры наложения и оплаты штрафов;
 - ревизовать шкалу штрафов – большие штрафы в коррупционной среде способствуют росту коррупции, но не приводят к уменьшению числа административных нарушений;
 - предельно упростить и сделать широко доступными процедуры обжалования действий и поведения должностных лиц (см. рекомендацию 1).

- Специальный комплекс мер должен вводиться для облегчения правового поведения должностных лиц, как бюрократов, так и политиков. Но для разработки ответственных рекомендаций в этой сфере нужна отдельная диагностика состояния государственной и муниципальной службы, а также сферы политики. Таковая пока отсутствует.
- Необходим ответственный и самостоятельный орган власти, уполномоченный законом осуществлять антикоррупционную политику, работающий прозрачно и в сотрудничестве с гражданским обществом, и берущий на себя ответственность за достижение целей антикоррупционной политики, включая указанную выше. Для этого он должен иметь возможности и полномочия по защите граждан и предпринимателей, чьи попытки войти в правовое поле или противодействовать коррупции создают для них проблемы и обременения.

5.2. Власть как помеха бизнесу

Изучение препятствий второго типа – помех, создаваемых властью, дало следующие результаты. При сопоставлении рейтингов помех в оценках кыргызских и российских предпринимателей обнаружилось, что на первые места попадают те действия власти, которые в обеих странах имеют общие культурно-исторические советские корни. Еще одно важное и общее – претензии к судебной власти. Есть позитивные отличия в пользу Кыргызской Республики. Такие помехи как «Участие чиновников в борьбе за собственность на стороне «своих» фирм» и «Участие чиновников в управлении компаниями с долями государственной или муниципальной собственности» занимают в России лидирующие позиции, а кыргызских предпринимателей они беспокоят значительно меньше.

Но в тоже время именно эти проблемы беспокоят более других в Кыргызской Республике представителей сферы торговли. А вот респондентов из производственной сферы беспокоит, по сравнению с другими сферами экономики, давление с целью заставить выбрать «нужных» поставщиков или заказчиков продукции.

Советское наследие особенно чувствует крупный бизнес. Он жалуется как раз на «Участие чиновников в управлении компаниями с долями государственной или муниципальной собственности» и «Протекционизм «своим» или подконтрольным фирмам». Индивидуальные предприниматели страдают, прежде всего, от плохой защиты частной собственности – другого советского наследия (см. выше Рекомендацию 8). Среднему бизнесу мешают «Давление с целью заставить выбрать «нужных» поставщиков или заказчиков продукции» и «Участие в искусственных банкротствах».

Специфичны проблемы государственных предприятий. Если по двум лидирующим помехам – «Излишнее давление контрольных и надзорных органов» и «Плохая работа судов общей юрисдикции» – они солидарны с остальными, то дальше начинается любопытная специфика.

Конечно, представители государственных предприятий значительно меньше остальных жалуются на плохую защиту частной собственности. Но интересны те помехи, которым они отводят приоритет. Вот они:

- создание налоговых и подобных им льгот отдельным фирмам;
- участие чиновников в управлении компаниями с долями государственной или муниципальной собственности;
- создание искусственных монополий для «своих» фирм.

Этот набор воспринимается как неожиданный для государственных предприятий. Возможным объяснением может быть «внутривидовая» борьба – борьба за собственность, бюджетные средства и рынки сбыта. Вдобавок к этому, в русле советской традиции рассматривать предприятия с долей государственной собственности как собственность государства вместе со всеми активами и доходами. Именно поэтому государственные предприятия ставят на третье место и выделяют, по сравнению с другими, в качестве помехи просьбы о непредусмотренных законами взносах в различные фонды, создаваемые властями. Это значит, что многими должностными лицами предприятия с долей государственной собственности рассматриваются как дойные коровы.

Негосударственные предприятия склонны давать суровые оценки помехам, обладающим общим признаком – они искажают конкурентную среду. Довольно понятно также недовольство индивидуальных предпринимателей излишним лицензированием, процедурой, требующей серьезных юридических усилий.

Наличие в исследовании двух подходов к анализу проблем, мешающих развитию бизнеса, позволило проверить особенности коммуникативного поведения респондентов при ответах на вопросы. Выяснилось, во-первых, что респонденты менее искренни, когда им приходится оценивать проблемы во втором случае, поскольку здесь источник проблем имеет адресата – власть. При анализе региональных особенностей удалось выявить интересные различия в стратегиях уклонения от радикальных оценок в разных регионах.

5.3. Способы компенсации коррупционных потерь

Компенсация коррупционных издержек – проблема до сих пор мало изученная. Взятки, выплачиваемые предпринимателями должностным лицам, в случае масштабной коррупции и постоянной коррупционной практики являются для бизнеса одной из разновидностей производственных издержек. Как любые издержки, они должны компенсироваться. В данном исследовании впервые эта проблема изучалась количественными социологическими методами. Сначала респонденты оценивали распространенность семи различных способов компенсации коррупционных издержек. Более половины респондентов хотя бы одну практику оценили как очень распространенную, что свидетельствует о весьма широком применении практик компенсации. На диаграмме следующего рисунка разные практики сравниваются по частоте распространенности (доле респондентов, назвавших практику очень распространенной или распространенной).



Рисунок 5.3.1. Частоты (в процентах) распространения различных практик компенсации коррупционных издержек

Самой распространенной оказалась практика повышения конечной цены товара или услуги. Более 30 процентов респондентов назвали ее очень распространенной. Больше всего эта практика распространена в индустриальной сфере и особенно у сельхоз-производителей. Там же практикуется сокращение числа наемных работников. Использование практик компенсации особенно распространена у предпринимателей, которые выстраивают свои отношения с властью на цинично-прагматичной основе и прибегают к инициативным коррупционным практикам. В географическом разрезе лидерами по частоте использования практик компенсации коррупционных издержек являются Ошская, Нарынская и Иссык-Кульская области, а по доле вовлеченных в них предпринимателей – Ошская и Чуйская области и г. Бишкек.

Очень важна оценка результативности: какую долю коррупционных издержек удастся компенсировать предпринимателям. Около 10 процентов респондентов (при почти половине затруднившихся ответить) считают, что удастся почти полностью. Наиболее оптимистичные оценки по результативности дают сельхоз-производители и цинично-прагматичные предприниматели. В географическом разрезе наиболее высокие оценки результативности дают г. Бишкек, Джалал-Абадская и Ошская области.

По ответам респондентов удалось восстановить некоторые статистические закономерности, которые позволили, пока – довольно грубо, установить, что все предприниматели вместе в состоянии компенсировать примерно половину от своих совокупных годовых потерь, т.е. – от объема рынка деловой коррупции. Но он примерно в два раза больше рынка бытовой коррупции. Это значит, что **из-за коррупции в стране граждане Кыргызской Республики платят дважды: сначала собственными взятками, а потом в том же количестве**

расплачиваются прямыми и косвенными потерями за взятки, которые платят предприниматели.

Применение практик компенсации коррупционных издержек – не безобидное явление. Когда его масштабы велики, оно становится важным фактором деградации экономики из-за сочетания снижения качества конечного продукта, сочетающегося с неоправданным ростом его цены, и ухудшения социальной среды – из-за того же роста цен, сопровождающегося снижением зарплаты и ростом безработицы. **Практики компенсации опасны также тем, что они помогают предпринимателям адаптироваться к коррупции и примериться с ней. Фактически, через практики компенсации коррупционных издержек формируется неформальный сговор между властью и бизнесом, жертвой которого становится население и страна.**

Рекомендация 12. Противодействие практикам компенсации коррупционных издержек. Решение такой задачи не может быть отделено от противодействия коррупции в целом. Активные действия власти против практик компенсации будут аморальны и бесперспективны, если власть еще более активно не будет противодействовать государственной коррупции в собственных рядах и не вызовет доверия к своим действиям. Кроме того, практики компенсации тяжело выявлять, поскольку они легко камуфлируются. Поэтому противодействие практикам компенсации, полезно осуществлять по двум следующим направлениям.

- Целесообразно передоверить противодействие практикам компенсации коррупционных издержек самим предпринимателям через их ассоциации. Но это будет оправдано и результативно только при полноценном выполнении рекомендации 8.
- Необходимо активно использовать в просветительских и пропагандистских целях информацию о том, какие потери несут конечные потребители – граждане – от практик компенсации коррупционных издержек. Такая информация должна внести свой вклад в разрушение стереотипа равнодушия в отношении коррупции.

5.4. Стратегии адаптации бизнеса к агрессивной среде

Когда институциональная среда, в которой функционирует бизнес, несовершенна и коррупционна, он вынужден искать стратегии поведения, которые помогают ему приспособливаться к проблемам, порождаемым такой средой. Одна частная стратегия – компенсация коррупционных издержек – была рассмотрена выше. В данном исследовании они рассмотрены и в более общем плане в трех аспектах:

- выбор стратегии при взаимодействии с властью;
- выбор стратегии в общем социальном плане;
- использование инструментов противодействия коррупционной среде.

Выбор стратегии взаимодействия властью предлагалось делать из трех следующих альтернатив:

1. *Я стараюсь поменьше иметь дело с властью. А для этого приходится следовать нашим законам, которые несовершенны и часто мешают делу.*
2. *Я чувствую себя довольно свободно. Если приходится нарушить закон, то существуют неформальные методы избежать конфликта с властью.*
3. *Я использую любые средства, чтобы повлиять на органы власти, я должен быть уверен, что они будут работать в моих интересах.*

Более 60 процентов предпринимателей в Кыргызской Республике предпочитают первую стратегию, это примерно на 10 процентов меньше, чем в России. Несколько более 10 процентов выбирают третью стратегию в обеих странах. Вторую коррупционно-прагматичную стратегию в Кыргызской Республике выбирают чаще, чем в России.

Выявлены следующие статистически значимые различия в предпочтениях различных стратегий у различных страт бизнеса. В сфере промышленности, строительства и транспорта чаще других выбирают вторую прагматическую стратегию; так же поступает средний бизнес и сельхоз-производители. Сторонятся государства чаще в сфере обслуживания. Третья стратегия чаще выбирается в торговле и индивидуальными предпринимателями. Весьма контрастны региональные различия. Стратегию дистанцирования от государства выбирают в Таласской области, в Бишкеке и Чуйской области. Прагматическую стратегию предпочитают в Ошской и Джалал-Абадской областях. Третья стратегия чаще фиксируется в Иссык-Кульской области.

При общем анализе стратегий адаптации респондентам предлагалось делать множественный выбор из набора практик поведения. Первые три места по частоте выбора заняли следующие практики:

- Мне помогают знакомые чиновники, которым я иногда помогаю (в России эта практика заняла второе место).
- Я способствую, как могу, совершенствованию плохих законов, а пока приходится терпеть (в России – восьмое место)
- Нахожу сильного партнера в нашей стране (в России – пятое место).

Дальнейший анализ осуществлялся на основе построения классификации респондентов, тяготеющих к выбору того или иного набора взаимосвязанных практик. Более половины респондентов не демонстрируют последовательного логичного выбора (что соответствует природе вещей). Больше всего респондентов (30,8%) попало в класс «Прагматиков», не брезгующих оппортунистическим и коррупционным поведением. (Результат, близкий российскому). На втором месте (10,9%) класс «Законники». На третьем (5,3%) – «Коллективисты».

Сельским производителям чаще присуще оппортунистическое поведение прагматиков, что является для них способом выживания. Прагматики чаще встречаются и в индустриальной сфере экономики, а законники – в сфере обслуживания. Крупный бизнес чаще других тоже может позволить себе быть законниками. Та же склонность и у представителей бизнеса, считающих, что успешность их деятельности снизилась.

Выявлены и контрастные региональные различия. Коллективисты чаще обнаруживаются в Нарынской области, законники – в Иссык-Кульской области, прагматики в Джалал-Абадской области и в г. Ош. Ошская область характеризуется повышенной долей и законников, и прагматиков.

При анализе методов противодействия коррупции, практикуемых бизнесом, респондентам предлагался список из 13 практик взаимодействия, про которые они должны были отмечать, какие они используют. Самый поразительный результат состоит в том, что кыргызские предприниматели используют практики противодействия в среднем в два – два с половиной раза чаще, чем их российские коллеги. К этому можно было бы отнестись с недоверием, но другой удивительный факт состоит в том, что иерархии популярностей различных практик в двух странах почти совпадают.

Была построена классификация респондентов по степени активности использования ими различных практик противодействия. Оказалось, что предприниматели тем активнее, чем выше их социальный интеллект. Выявились зависимости с типом проблем-препятствий, которые предприниматели считают важными, и с их стратегиями адаптации. В частности, наиболее активные предприниматели чаще всего встречаются среди коллективистов и законников, а прагматики чаще всего пассивны. Выявлены и контрастные региональные различия: легче всего обнаружить пассивных или слабо активных предпринимателей в Джалал-Абадской области и в г. Бишкек. Умеренно активные и активные предприниматели чаще встречаются в Ошской, Иссык-Кульской и Таласской областях.

6. Коррупция: мнения и оценки респондентов

6.1. Проблемы страны, которые беспокоят респондентов

Респондентам из выборок населения и предпринимателей задавался вопрос, в котором им предлагалось выбрать из списка в 15 проблем страны не больше трех, беспокоящих их более всего. Выбор представителей обеих выборок поражает сходством. С небольшими различиями между первыми двумя местами полностью совпадает пятерка лидеров, которые отбирались чаще всех:

- рост цен;
- безработица;
- бедность людей, низкая зарплата;
- корыстность, взяточничество чиновников;
- слабость, беспомощность государственной власти.

Коррупция заняла в этом ряду лишь четвертое место, набрав вдвое меньше «голосов», чем каждое из двух первых мест. Однако более важно то, что факт выбора респондентами коррупции в качестве важной, с их точки зрения, проблемы страны, не имеет практически никаких взаимосвязей с другими переменными. Это равным образом касается обеих выборок. **Это означает, что коррупция как проблема не является одной из важных компонент массового сознания.**

Например, она не увязывается с другими проблемами граждан и предпринимателей. **Представления о коррупции не взаимосвязаны с социальной практикой респондентов.** Например, с выбором – давать или не давать взятку (и у граждан, и у предпринимателей), или со степенью активности бизнеса в антикоррупционной сфере. Есть основания полагать, что выбор коррупции в качестве одной из важных проблем страны при ответе на анализируемый вопрос есть почти случайный акт, связанный с интенсивным наличием темы коррупции в информационном пространстве.

Анализ совместного выбора ответов на данный вопрос позволил построить типологию респондентов, характеризующую тяготение респондентов к выбору проблем сходного содержания в качестве важных. Почти две трети граждан и около половины предпринимателей считают самыми важными социальные проблемы. Около 14 процентов граждан и 28 процентов предпринимателей озабочены идеолого-политическими проблемами. В обеих выборках около трех процентов концентрируются на криминальных проблемах. Остальные респонденты обеих выборок идентифицированы как не демонстрирующие систематического выбора.

Построенная типология имеет более развитые связи с другими переменными, чем выбор отдельных ответов из списка вопроса о проблемах. Отношение к различным категориям проблем как важным имеет выраженную географическую зависимость, представленная в следующей таблице.

Таблица 6.1.3. Частоты (в процентах) принадлежности респондентов классам выбора различных типов проблем для респондентов выборки населения, живущих в разных административных единицах. 1 – «Несистематический выбор»; 2 – «Социальные проблемы»; 3 – «Криминальные проблемы»; 4 – «Траектория реформ и культура»; 5 – «Идеолого-политические проблемы». Доверительная вероятность равна 5,07E-18

Область (город)	1	2	3	4
г. Бишкек	27,9	54,7	4,8	12,5
Чуйская обл.	19,1	69,1	0,6	11,3
Иссык-Кульская обл.	8,0	66,0	11,1	14,8
Нарынская обл.	11,2	71,9	3,4	13,5
Таласская обл.	16,7	62,8	0,0	20,5
г.Ош	16,0	51,0	2,0	31,0
Ошская обл.	16,1	70,1	1,0	12,7
Джалал-Абадская обл.	23,2	62,3	4,5	10,1
Баткенская обл.	11,8	69,9	0,7	17,6

По оценкам жителей разных областей и городов, в Иссык-Кульской области чаще, чем в остальных обращают внимание на криминальные проблемы, а в городе Ош – на идеолого-политические проблемы. География озабоченностей предпринимателей иная. Нарынская и Джалал-Абадская области существенно выделяются вниманием предпринимателей к социальным проблемам; Иссык-Кульская область и город Ош – к криминальным проблемам; а предприниматели столицы и Таласской области чаще своих коллег из других регионов высказывают озабоченность идеолого-политическими проблемами страны.

Анализ взаимосвязи этой типологии с другими переменными указывает здесь на существенное различие между респондентами выборок населения и предпринимателей. В первом случае не выявляются какие-либо значимые зависимости с позиционными и диспозиционными переменными. Есть основания полагать, что проблемы, воспринимаемые и оцениваемые населением, разорваны в структуре массового сознания с остальными важными диспозициями, и в первую очередь – с коррупцией. С другой стороны, данный результат говорит о том, что **представления о проблемах населения имеют локальный региональный характер, порождаемый конкретными ситуациями на местах. Общих представлений о проблемах в массовом сознании населения не сформировано.**

Иная картина наблюдается в случае выборки предпринимателей. Здесь выявлена богатая структура взаимосвязей типологии актуальных проблем с различными позиционными и диспозиционными переменными. Это не удивительно, поскольку габитус предпринимателей с необходимостью обязывает их более широко ориентироваться в социальном пространстве, а адекватность этой ориентации является одним из конкурентных факторов. Представления о проблемах страны встроены у предпринимателей Кыргызской Республики в развитую структуру представлений об окружающем мире. Однако характерно, что в этих многочисленных взаимосвязях не прослеживается связь между проблемами страны и коррупцией. **Данное обстоятельство еще раз подтверждает важность антикоррупционного просвещения.**

Представленные здесь результаты имеют более общее и важное следствие. Выявленный разрыв в структуре массового сознания населения в целом и предпринимателей в частности является симптомом важной проблемы, касающейся социальной структуры общества Кыргызской Республики.

Представители социальной группы предпринимателей, в силу особенностей своей деятельности, более динамичны в своих перемещениях, связях, поисках решений проблем. Говоря современным языком институциональной теории, их успех во многом зависит от их бриджингового социального капитала. Для них менее существенны границы между областями и городами и иные традиционные социальные границы. Эти обстоятельства не только формируют особенности массового сознания предпринимателей, но и делает их силой, цементирующей общество именно в силу обилия горизонтальных связей.

Социальная структура населения в целом (в большей своей части) более традиционна. Здесь доминирует бондинговый социальный капитал. Крайне низка горизонтальная мобильность. Социальные связи редко пересекают межрегиональные границы и иные традиционные социальные барьеры. Горизонтальная коммуникация ограничена. Именно об этом свидетельствует выявленная географическая детерминация проблем. **Такая традиционная социальная структура вступает в противоречие с современной политической организацией власти и общества, что консервирует источники социальной напряженности, и что подтверждается характером последних социальных потрясений. Подобное напряжение является существенным препятствием и для противодействия коррупции, и для институциональной модернизации в целом.**

Рекомендация 13. Модернизация социальной структуры общества. Речь идет о сложной задаче, требующей больших усилий и большого времени, но без ее решения всегда будут тормозиться решения других проблем страны, включая проблему коррупции. Цель – постепенный переход к современной системе социальных отношений. Для этого необходимо следующее.

1. Рассматривая выводы данного доклада как гипотезы, провести глубокую и разностороннюю диагностику кыргызского общества. Нельзя допустить запоздалого самодиагноза, высказанного когда-то Андроповым: «Мы не знаем общества, в котором живем».
2. Способствовать усилению влияния и авторитета общественных организаций, реализующих межрегиональные программы.
3. При планировании мер по решению поставленной задачи полезно опираться на ассоциации бизнеса, имеющие межрегиональный характер.

6.2. Отношение к коррупции

Анализ других важных диспозиций респондентов во многом подтверждает выводы, сделанные по результатам изучения отношений к проблемам страны и вывод о том, что деловая и бытовая коррупции образуют единое социальное пространство.

Для предпринимателей Кыргызской Республики характерно более негативное отношение к коррупции, чем для населения в целом (в России – наоборот). Отношение к коррупции в обеих выборках характеризуется рельефными и интересными региональными контрастами. Для населения выявляются значимые различия между городом и селом: в городах чаще встречается антикоррупционная установка. Чем выше социальный интеллект, тем больше настрой против коррупции. В случае выборки предпринимателей выявлена также зависимость от организационно-правовой формы предприятий: негативное отношение к коррупции чаще встречается у представителей государственных предприятий и фермерских хозяйств. Но этим взаимосвязи ограничиваются. В целом, напрашивается вывод, что **отношение к коррупции не является важной диспозицией в структуре массового сознания жителей Кыргызской Республики.**

6.3. Оценка уровня коррупции

Оценка уровня коррупции – важная диспозиция, которая анализировалась в исследовании с разных сторон. Прежде всего, изучена оценка респондентами распространенности коррупции в целом на высшем уровне власти. Распределения частот ответов на этот вопрос в обеих выборках (их можно найти в таблицах Приложений) поражают удивительным сходством (самое большое различие – 1,2%). Примерно 60% выбирают ответ «Большинство людей в высших органах власти берет взятки». Около четверти процентов выбирают компромиссный ответ «Ни то, ни другое, примерно поровну». Оставшиеся 15% респондентов примерно

поровну делятся между ответами «1. Меньшинство людей в высших органах власти берет взятки» и «Затрудняюсь ответить». Региональные различия в оценках населения выделяют Бишкек и Ош с самыми негативными оценками. Чуйскую область выделяют предприниматели своими негативными оценками. Для обеих выборок выявлены зависимости с попаданием респондентов в коррупционную ситуацию: попавшие дают более негативные оценки, что вполне естественно. Указанными связями ограничивается встроенность этой диспозиции в структуру массового сознания.

При оценке населением коррумпированности разных органов власти наихудшие оценки получили высшие органы власти, относительно которых у граждан, как правило, нет личного опыта взаимодействия. Когда предприниматели оценивают уровень коррупции в разные политические периоды новейшей истории республики, выявлена простая закономерность: чем ближе период, тем больше коррупция по оценкам респондентов. Анализ и сопоставление социально-психологических механизмов синхронного и диахронного оценивания позволил прийти к следующему выводу. Нынешняя власть является для массового сознания жителей Кыргызской Республики абстрактной и далекой сущностью, которой приписываются негативные свойства, и которая не пользуется доверием. **Но любая власть может победить коррупцию только в партнерстве с обществом, а оно способно стать партнером только в условиях доверия к власти, если не эмоционального, то хотя бы прагматичного. Это возможно сделать только в условиях полной прозрачности и постоянного делового взаимодействия.**

Рекомендация 14. Обеспечение прозрачности власти и эффективного взаимодействия с обществом. Часть рекомендаций, сформулированных выше, работают на эту задачу. Например, рекомендация 7 содержит меры по обеспечению прозрачности законодательной деятельности. Однако обеспечение прозрачности власти – одна из самых важных задач, которая должна решаться комплексно, пронизывая всю антикоррупционную политику и входя составной частью во все региональные или ведомственные программы.

Эти меры должны дополняться изменением масштаба, методов и стиля взаимодействия с общественными организациями и ассоциациями бизнеса. Здесь необходимо преодолеть главное препятствие, состоящее в подходах к формированию многочисленных советов, действующих при различных органах власти. Существующая практика формирования комфортных для власти составов советов резко снижает их действенность и доверие к ним общества. Должна неукоснительно выполняться норма, согласно которой составы советов формируются самими институтами гражданского общества. Иные подходы могут применяться только для формирования советов, выполняющих экспертные функции.

6.4. Причины коррупции

Понимание причин коррупции анализировалась с помощью табличного вопроса. Респонденты обеих выборок должны были оценивать список возможных причин, квалифицируя их как важные или неважные. Выяснилось, что оценки респондентов обеих выборок не очень структурированы. Они склонны

приписывать высокую важность всем причинам из списка. Вместе с тем, наличествуют различия в оценках, причем их иерархии оценок у граждан и предпринимателей весьма близки за редкими и естественными исключениями. Высшую оценку важности в обеих выборках получила причина «Коррупцированность власти на высшем уровне», что является не столько причиной, сколько синдромом, обеспечивающим не появление коррупции, а ее сохранение. Тем не менее, этот факт массового сознания должен учитываться властью: **никакая антикоррупционная политика не вызовет доверия, если она ограничится только противодействием низовой коррупции.**

Рекомендация 15. Противодействие политической коррупции. Важным достоинством антикоррупционной компании в Кыргызской Республике является открытое признание проблемы политической коррупции на самом высшем уровне власти. Однако это преимущество обернется большим ущербом, если заявления не будут дополнены действиями. Еще важнее другое: открытое и последовательное противодействие политической коррупции – непереносимое условие формирования доверия к антикоррупционной политике в целом. Фрагменты возможной программы антикоррупционной политики содержатся в предыдущих рекомендациях (например, рекомендация 7). Однако противодействие политической коррупции должно быть важнейшей комплексной программой в составе мер антикоррупционной политики. Такая программа должна включать, как минимум, следующие компоненты:

- предотвращение влияния на судебные решения со стороны политических и административных лиц;
- изменение выборного законодательства;
- совершенствование практики процесса выборов и голосования, включая процедуры общественного контроля;
- предотвращение обмана и подкупа избирателей;
- совершенствование законодательного процесса;
- предотвращение криминального лоббизма;
- обеспечение высокого качества подготовки политических решений;
- предотвращение торговли должностями;
- формирование системы правовых, политических и публичных санкций для политических коррупционеров.

Более изощренные методы анализа данных позволили построить классификацию причин коррупции, которые разными группами респондентов оцениваются респондентами как очень важные, и сопряженную с ней классификацию респондентов, которые приписывают этим группам причин повышенную важность. Список классов таков:

- 1 – «Низкое качество институтов государственной службы»;
- 2 – «Моральное разложение власти»;

- 3 – «Зарегулированности работы бизнеса»;
- 4 – «Траектория реформ»;
- 5 – «Проблемы культуры»;
- 6 – «Дефекты институтов прав».

Распределения частот принадлежности респондентов классам описанной классификации приведено в следующей таблице. Учтен также класс респондентов, которые не выразили склонность к выбору причин коррупции того или иного типа.

Таблица 6.4.5. Частоты принадлежности (в процентах) респондентов классам классификации выбора различных типов причин коррупции среди выборок населения и предпринимателей

№	Название классов	Население	Бизнес
0	Неконсистентный выбор	4,6	2,8
1	Низкое качество институтов государственной службы	55,0	39,6
2	Моральное разложение власти	6,4	8,7
3	Зарегулированности работы бизнеса	10,6	15,4
4	Траектория реформ	5,0	16,2
5	Проблемы культуры	7,2	0,4
6	Дефекты институтов прав	11,3	16,8

Абсолютное лидерство захватила первая причина: «Низкое качество институтов государственной службы» - 55% у населения и 40% у предпринимателей. С большим отрывом второе и третье место делят «Дефекты институтов права» и «Зарегулированности работы бизнеса».

В случае выборки населения выявлено, что респонденты с высоким социальным интеллектом предают повышенную важность причинам «Низкое качество институтов государственной службы» и «Моральное разложение власти». Это ровно те причины, которые время от времени обсуждаются в прессе и при обыденной коммуникации. Тем самым, публично обсуждаемые причины коррупции сужены, как правило, до одной группы, связанной с проблемами государственной службы. За этим, что еще более важно, стоят представления и о методах противодействия коррупции, концентрирующиеся вокруг тех же проблем. Такое сужение спектра проблем антикоррупционной политики повышает шансы провала политики. Все перечисленное является одним из обоснований необходимости ведения антикоррупционного просвещения, одной из обязательных задач которого должно стать расширение представления о причинах коррупции. Естественно, выявлены и контрастные региональные различия.

Классификация респондентов по выбору причин коррупции разного типа встроена в массовое сознание предпринимателей гораздо основательнее, что подтверждается многообразием выявленных взаимосвязей с позиционными и диспозиционными переменными. На выбор типов причин коррупции влияет и масштаб бизнеса, и его организационно-правовая форма, а также различные диспозиционные переменные. Но самое интересное, что при этом **не выявляется (ослаблена или искажена) взаимосвязь между проблемами предпринимателей и причинами коррупции. Такой разрыв в структуре массового сознания**

является препятствием для понимания коррупции как явления, что затрудняет осмысленное и продуктивное участие активных предпринимателей в реализации антикоррупционной политики. Это еще раз подчеркивает важность антикоррупционного просвещения и еще один аспект его содержания: связь между причинами и последствиями коррупции, включая конкретные проблемы людей, возникающие в связи с коррупцией.

6.5. Как победить коррупцию

Представления о методах противодействия коррупции – еще одна важная диспозиция, характеризующая массовое сознание в сфере представлений о коррупции. В исследовании для изучения этой диспозиции респондентам выборки населения задавались два вопроса. В одном, респондентов спрашивали о возможности победить коррупцию: коррупция может быть побеждена совместными усилиями граждан и власти; ничего не поможет; получится, только если захочет президент. Во втором предлагалось ответить на вопрос о выборе стратегии: карательная стратегия, смена кадров или устранения причин коррупции; был также возможен пессимистический вариант «ничто не поможет».

При оценке возможности победить коррупцию более половины респондентов выбрали ответ «Коррупцию можно победить только всем миром. С ней должны бороться и власти, и все граждане». Одновременно более половины респондентов, отвечая на второй вопрос, выбирали одну из двух стратегий – либо карательную, либо чистки кадров. Стратегию устранения причин, порождающих коррупцию, выбрали чуть больше четверти респондентов-предпринимателей.

Представления о возможности победить коррупцию по-разному представлены в регионах. В Иссык-Кульской области чаще, чем в других регионах рассчитывают на президента. Наибольший пессимизм свойственен жителям Ошской области, а в городе Ош чаще других уверены, что коррупцию можно победить всем миром. Странников той же точки зрения чаще можно встретить среди обладателей высшего образования.

Среди взаимосвязей с диспозиционными, самая контрастная и интересная – с вопросом об отношении к коррупции. Респонденты, полагающие, что коррупция – «необходимая часть нашей жизни, без этого ничего не сделать», придерживаются патриархальной точки зрения о незыблемости окружающего социального порядка. Если он и меняется, то только «высшими силами», поэтому они больше других рассчитывают на Президента как некую высшую силу. Прагматичные респонденты, считающие что коррупцию «можно избежать, но со взятками легче делать дела» чаще других считают, что коррупцию победить невозможно (значит, надо приспособливаться). Это типичный симптом снятия когнитивного диссонанса, когда собственное аморальное поведение оправдывается незыблемой мерзостью окружающего социального порядка. Наконец, противники коррупции чаще других склоняются к необходимости бороться с коррупцией «всемирно». Эта естественная взаимосвязь является позитивным ресурсом.

Выбор стратегий также имеет свою региональную специфику, причем видны различия по оси «Север-Юг»: на юге больше концентрация пессимистов, а на

севере – «карателей». Сторонники системного подхода чаще обнаруживаются в Таласской и Джалал-Абадской областях.

Установлены зависимости и с другими позиционными переменными. Получившие высшее образование чаще выбирают ответ «Прежде всего, надо устранять условия, порождающие коррупцию». Респонденты с минимальным доходом чаще рассчитывают на появление честных руководителей (патернализм), а достаточно состоятельные – на устранение причин, порождающих коррупцию. Интересных взаимосвязей с диспозиционными переменными не выявлено.

Проведенный анализ выявляет два важных факта. Первый: понимание коррупции и способы борьбы с ней оказываются весьма важными диспозициями, достаточно тесно вплетенными и в пространство социальных позиций, и существенно взаимосвязанными с другими диспозициями. Они, бесспорно, более важны для массового сознания, чем оценки уровня коррупции. Второе: эти диспозиции во многом довольно архаичны, в них недостаточно присутствуют современные представления о коррупции, ее природе и методах противодействия ей.

Во многом, причину можно усмотреть в характере публичного дискурса относительно коррупции. Доминируют негодование и факты разоблачения. Почти не представлены сведения о расследованиях и судебных решениях, сопровождаемые анализом причин коррупции. Очень слаба линия обсуждения методов противодействия коррупции, анализа успешных и провальных примеров в разных странах. Здесь остается огромное пространство для антикоррупционного просвещения и пропаганды.

6.6. Отношение к антикоррупционной политике в Кыргызской Республике

Граждан и предпринимателей просили ответить на два вопроса, чтобы оценить их осведомленность об антикоррупционных усилиях Президента Кыргызской Республики и получить оценку результативности с точки зрения респондентов.

Респонденты обеих выборок более всего осведомлены о приеме информации от граждан о фактах коррупции по телефону доверия. Предприниматели также проявляют высокую осведомленность о привлечении СМИ к пропаганде антикоррупционной деятельности. Респонденты совершенно не осведомлены о мероприятиях по повышению грамотности чиновников в области антикоррупционной деятельности. В целом респонденты из выборки населения примерно в два раза реже демонстрируют осведомленность по сравнению с предпринимателями.

При оценивании результативности антикоррупционных мер мнения граждан и предпринимателей во многом сошлись. Обе группы респондентов в большинстве своем ответили, что борьбе с коррупцией не хватает системности. На втором месте, у населения вариант «появились только первые результаты борьбы с коррупцией», тогда как у бизнеса на втором месте вариант «это лишь политическое заявление

Президента без реальных результатов». Таким образом, бизнес настроен более скептически в отношении инициативы президента по искоренению коррупции.

Полученные данные позволяют утверждать, что взятый курс в политике президента верный, поскольку коррупция является одной из злободневных проблем на протяжении многих лет в Кыргызстане. Но темпы борьбы с коррупцией медленные, по оценкам респондентов, при условии, что она продолжает распространяться на рынках бытовых и деловых услуг. Население еще не видит должных результатов и от этого считает, что властями не ведется работа по искоренению коррупции.

Предпринимателей также спрашивали об их готовности принять участие в реализации антикоррупционной политики. 45% опрошенных предпринимателей выбрали ответ «Постараюсь принять участие». Даже если предположить, что половина из них хотели понравиться интервьюерам, оставшаяся почти четверть от всей выборки – мощный антикоррупционный ресурс. **Это позволяет предполагать, что рекомендации о возможности опоры на предпринимательство как общественный рычаг в реализации антикоррупционной политики – не пустые слова.**

Самые важные выводы:

1. Общий уровень коррупции в Кыргызской Республике ниже, чем в России.
2. Тем не менее, на граждан Кыргызской Республики коррупционный налог ложится более тяжелым бременем, чем на граждан России.
3. Не существует большого разрыва между бытовой и деловой коррупцией. Их социальная природа однородна, хотя в абсолютном выражении бизнес платит больше.
4. Коррупция паразитирует в Кыргызской Республике на традиционных социальных отношениях, очень влиятельны советские корни коррупции.
5. Самый высокий контраст в уровне и в практиках коррупции, также как в представлениях респондентов, наблюдается в различных областях Кыргызской Республики вместе с городами Бишкек и Ош.
6. В Кыргызской Республике имеют широкое распространение методы компенсации коррупционных издержек, что приводит к тому, что на граждан страны перекладывается бремя издержек, соизмеримое с масштабом бытовой коррупции.
7. Массовое сознание граждан и предпринимателей характеризуется разрывом между представлениями о своих проблемах и связями этих проблем с коррупцией.

8. В кыргызском обществе существуют общественные ресурсы противодействия коррупции. Их следует искать и развивать в предпринимательстве и активно и независимо работающих общественных организациях.

Заключение: Мониторинг и другие ближайшие шаги

Завершая доклад, представляется полезным вернуться к медицинской метафоре, с которой начиналось Предисловие, и прежде всего к той мысли, что коррупция – это не болезнь, а боль. Коррупция – сигнал о несовершенстве, дефектах социальных институтов, в первую очередь – институтов государственного управления, как боль – сигнал о болезни. Продолжая метафору, поучительно вспомнить, что если не лечить болезнь, а пытаться просто избавиться от боли, то это может закончиться летальным исходом. Так и с коррупцией: просто гоняться за коррупционерами – это равносильно попыткам избавления от боли. Преследование коррупционеров обязательно нужно дополнять постоянным совершенствованием институтов, изыскивая проблемы, устраняя их, а потом переключаться на следующие, вновь возникающие проблемы. Болезни социальных институтов нельзя запускать, как и болезни людей.

Здесь заканчивается метафора и начинаются задачи более сложные, чем лечение человеческих болезней. Суть в том, что совершенных, идеальных, навсегда правильных институтов в природе не существует. Любые институты, включая те, которые, как нам кажется, какое-то время работают вполне удовлетворительно, рано или поздно демонстрируют новые дефекты и создают нам новые проблемы, которые порождают новую коррупцию или усугубляют уже существующую.

Институты в процессе социальной эволюции формируются как инструменты надлежащего регулирования действующих на данный момент социальных отношений между людьми. Но жизнь меняется. Меняются культура, знания, технологии, представления и потребности людей, меняются отношения между ними. И в некоторый момент институты, закрепленные законами и подкрепленные мощными организациями, начинают отставать: появляется разрыв между формальными нормами и неформальными предписаниями, между формальными институтами и условиями их функционирования. В результате институты теряют свою прежнюю эффективность. Да и помимо этого, создаваемые мыслями и практикой людей любые институты на момент их создания не бывают идеальными и всегда в момент создания несут в себе зародыши будущих проблем, например – в виде непреднамеренных негативных последствий вполне рациональных и обдуманных действий людей, движимых вполне благими намерениями. Просто социальная жизнь много сложнее любых наших представлений о ней, даже весьма изощренных.

Описанная неустраняемая проблема оставляет нам только один выход, чтобы минимизировать ее негативные последствия для общества: нужно постоянно держать руку «на пульсе» государственных институтов, регистрируя их состояние. И тут коррупция может стать подспорьем: ведь коль скоро коррупция – это

результат неэффективности институтов, то измеряя уровень и структуру коррупции мы, тем самым, регистрируем уровень институциональной изношенности и даже локализуем отдельные дефектные зоны.

Итак, вывод очевиден: **чтобы жить в условиях работоспособных институтов, необходим постоянный мониторинг коррупции.**

Но важно учесть и еще одно обстоятельство. Власть, осуществляющая антикоррупционную политику, обязана располагать инструментами обратной связи. И это, в первую очередь, - социологический мониторинг коррупции, подобный тому, что был представлен в данном докладе. Данные о коррупции, доставляемые такими исследованиями, несопоставимо надежнее любой уголовной статистики, даже тогда, когда эта статистка эффективного и слабо коррумпированного государства. Ведь исследования, подобные представленному в данном докладе, - ни что иное как частный случай виктимологических исследований, которые сейчас регулярно проводятся во многих странах, власти которых по настоящему озабочены проблемой преступности, не зависимо от ее масштаба.

Бесспорно, такие исследования, проводимые регулярно, - это затраты. Трудно преодолеть заскоруженные стереотипы и начать тратить деньги еще и на это. Чтобы понять необходимость таких затрат, надо преодолеть два традиционных заблуждения.

Первое из них принадлежит к известной категории заблуждений, относительно которой существует расхожее выражение: «Каждый считает себя специалистом в медицине и педагогике». В еще большей степени и с гораздо более разрушительными последствиями подобное заблуждение бытует и в сфере управления социальными процессами: быть членом общества считается, как правило, достаточным основанием для того, чтобы разбираться в том, как оно устроено, как им управлять, и как управлять социальными изменениями. (Точно также, способность произвести на свет ребенка превращает человека, как само собой разумеется, в специалиста по детской психологии).

Второе заблуждение связано с ограниченной способностью сопоставлять сегодняшние затраты с завтрашними издержками. Так вот, **затраты на мониторинг коррупции несопоставимо меньше потерь от отсутствия надежной и разносторонней социологической информации о ней.**

Минимальный социологический рацион для власти, озабоченной наличием каналов обратной связи и проводящей активную и осмысленную антикоррупционную политику, таков:

- раз в семь-восемь лет – глубокая социологическая диагностика состояния общества;
- раз в три-четыре года – глубокая социологическая диагностика коррупции;

- ежегодно – ограниченный по инструментальному масштабу мониторинг уровня и структуры коррупции¹⁰.

Для задач мониторинга вполне применимы не очень сложные индикаторы, подобные тем, что использовались в данном докладе. Процедуры анализа собранных данных вполне могут быть технологизированы.

Помимо учреждения постоянно действующего мониторинга коррупции, выполнение сформулированных в докладе рекомендаций предусматривает реализацию следующих мер:

1. Составление полного перечня регулирующих и контролирующих функций государственной власти с их анализом и ревизией.
2. Проведение диагностики состояния общества в Кыргызской Республике.
3. Составление списка первоочередных ведомственных антикоррупционных программ и разработка этих программ. По результатам данного исследования такой список мог бы включать следующие сферы государственных услуг:
 - верховенство права (судебная власть);
 - полицейская функция (милиция и прокуратура);
 - образование;
 - здравоохранение.
4. Разработка программы по сокращению и предотвращению политической коррупции, в том числе – в законодательной ветви власти.

Данный перечень мер следует рассматривать как важные фрагменты программы по противодействию коррупции, разработанной на ближайшую перспективу, на основе стратегии антикоррупционной политики в Кыргызской Республике.

¹⁰По гамбургскому счету, данное исследование – нечто промежуточное между вторым и третьим пунктами приведенного списка.