

Дипломаты, копы и коррупция

Почему, на взгляд нью-йоркской полиции, российские чиновники приличнее французских

Слава России! Возможно, наша страна вовсе не так коррумпирована, как принято считать. По крайней мере, на фоне большинства других членов международного сообщества. Два американских экономиста, Реймонд Фисман из Колумбийского университета и Эдвард Мигель из Беркли придумали, как поймать с поличным нечистоплотных чиновников из 146 стран мира. На помощь им пришли доблестные копы из нью-йоркской полиции. В табели о рангах Фисмана-Мигеля российские чиновники оказались в числе самых непорочных — выше австрийцев, бельгийцев и киприотов.



Страна	Скоринг
Австралия	7.5
Бельгия	7.0
Кипр	6.5
Россия	6.5
Австрия	6.0
Бразилия	5.5
Венгрия	5.0
Германия	4.5
Италия	4.0
Франция	3.5
США	3.0
Великобритания	2.5
Япония	2.0
Южная Корея	1.5
Индия	1.0
Китай	0.5

Как такое возможно? В глобальных рейтингах коррупции последние 10 лет Россия пребывает у позорного столба, и никого это не удивляет. В прошлогоднем Индексе восприятия коррупции (Corruption Perception Index, CPI), который составляет авторитетная международная организация Transparency International (TI), наша страна оказалась на 126-м месте из 159 возможных, в компании Албании, Нигера и Сьерра-Леоне. В индексе коррупции Всемирного банка (так называемый индекс Кауфманна) Россия — 145-я среди 206 фигурантов. Наши ближайшие соседи — та же Албания, Гвинея-Бисау и Гондурас.

“Никаких существенных изменений тренда в России с 1995 по 2005 г. не произошло”, — резюмирует профессор Университета Пассау в Берлине Йоханн Граф Ламбсдорфф. Точнее, до 2004 г. значение CPI для России потихоньку улучшалось, а в прошлом году случился откат назад. Выводы Фисмана-Мигеля в отношении России тем более парадоксальны, что, как отмечают сами ученые*, их данные хорошо согласуются с результатами других замеров коррупции, включая CPI. Неужели коррупционные щупальца Кремля дотянулись и до молодых экономистов из Америки?

ПОДОПЫТНЫЕ ДИПЛОМАТЫ

До светофора и знака, разрешающего разворот, — 200 м. “Что, мы не дипломаты, что ли!” — смеется Виктор и лихо разворачивает свой Peugeot через двойную сплошную, разделяющую Avenida Italia. На углу следующего перекрестка нас поджидает мотоциклист транспортной полиции. Он кратко объясняет суть нарушения и выписывает штраф. Едва отъехав от полицейского, Виктор комкает квитанцию и спокойно бросает ее в окно. Он работает третьим секретарем российского посольства в Монтевидео, а дипломаты не обязаны платить штрафы за нарушение ПДД ни в Уругвае, ни в других странах мира. В Уругвае за них расплачивается государство российское: в момент продажи посольского автомобиля новому владельцу сумма штрафов включается в стоимость продаваемой машины.

Фисман считает подобное поведение “чистой культурой коррупции”. Пользуясь неприкосновенностью, а значит, не опасаясь наказания, чиновники внешнеполитических ведомств на чужбине следуют нормам поведения госслужащего, которые сложились у них на родине. Экономистам оставалось только найти место, где можно проверить эту гипотезу. Самой естественной площадкой для “естественного эксперимента” оказался Нью-Йорк, где расположены представительства большинства стран-членов ООН. Благодаря иммунитету они могли действовать в Нью-Йорке совершенно безнаказанно — например, нарушать правила парковки и отказываться от уплаты выписанного им полицией штрафа. Преступление без наказания, считает Фисман, отлично вписывается в стандартное определение коррупции — “использование вверенных государством полномочий в личных целях”.

Идея эксперимента осенила Фисмана случайно: “Я прочитал в какой-то газете о том, сколько задолжали за парковку дипломаты Нигерии”. Вспомнив, что это одновременно одна из самых коррумпированных стран мира, Фисман и Мигель решили проверить, есть ли в этом какая-то закономерность. И обнаружили “стойкое постоянство в нормах коррупционного поведения”. Оказалось, что дипломаты из наиболее коррумпированных стран (Фисман и Мигель сверялись с индексом Кауфманна) куда чаще парковались в неположенных местах, чем чиновники из стран, где взятки и откаты не приняты.

Например, некоррупцированные норвежцы не нарушали правил совсем, тогда как их коллеги из самых “взяточемких” стран нарушают правила самым вопиющим образом — например, оставляют свои машины перед пожарными гидрантами.

В списке Фисмана-Мигеля Россия заняла 108-е место из 146 — в отличие от перечней ТІ и Всемирного банка чем ближе к концу, тем ниже уровень коррупцированности. В 1997-2002 гг. сотрудникам крупнейшего в ООН российского диппредставительства (86 дипломатов) выписывалось лишь по две штрафные квитанции в год. Для сравнения: каждый из девяти дипломатов Кувейта делал это 246 раз в год, то есть нарушал правила каждый рабочий день, а 24 дипломата из Канады и 17 датчан соблюдали правила самым неукоснительным образом.

ОПРОС ОПРОСОВ

Новаторство Фисмана и Мигеля состоит в том, что их анализ опирается не на мнения, а на факты. И в этом он решительно контрастирует с методами ТІ и Всемирного банка, результаты которых базируются на опросах. “Но ведь даже слово “взятка” разные люди в разных странах понимают по-разному”, — удивляется субъективизму коллег Фисман.

Методы измерения коррупции развиваются чуть больше десятилетия. Индекс СРІ не идеален, но лучшего нет, уверены в руководстве ТІ. Гендиректор российского Центра антикоррупционных исследований и инициатив Елена Панфилова обращает внимание на то, что ТІ специально выносит в название своего индекса слово “восприятие”. “Практику очень трудно измерить, особенно во всем мире: не свалишь же в одну кучу откаты по тендерам и взятку рядовому милиционеру от владельца палатки”, — объясняет она. “Нет объективных показателей для измерения коррупции, на которые мы могли бы полагаться”, — добавляет профессор Ламбсдорфф. Даже количество осужденных за коррупцию чиновников будет показывать не уровень мздоимства, а эффективность работы прокуроров. Кроме того, в таких делах всегда замешаны общественное мнение, шумиха в СМИ, скандалы, а это создает дополнительные шумовые помехи и мешает анализу.

ТІ и делает ставку на “опрос опросов”. “Опрос квалифицированных бизнесменов и экспертов по поводу их восприятия уровня коррупции в той или иной стране — более качественный метод”, — уверен Ламбсдорфф. ТІ выбирает исследования крупных организаций, изучающих общественное мнение. Например, для составления индекса в 2005 г. использовалось 16 исследований 10 организаций, в числе которых — Колумбийский университет, Economist Intelligence Unit, Freedom House, Международный институт развития менеджмента из Лозанны, Всемирный экономический форум. В 12 исследованиях были вопросы по России (чтобы страна была включена в список ТІ, необходимо, чтобы о ней речь шла хотя бы в 3 исследованиях), в 8 — по Украине, в 5 — по Белоруссии. По словам Панфиловой, в расчет берутся исследования, проведенные за последние три года, чтобы “нивелировать риски: опросы, проведенные сразу после коррупционных скандалов, могут исказить восприятие коррупции”.

Все источники ТІ используют единое определение распространения коррупции, но респонденты у них разные. Исследователи Колумбийского университета опрашивают американских аналитиков и журналистов (224 респондента, охват — 95 стран), Всемирный экономический форум — руководителей крупных международных и российских компаний (10 993 человека, охват — 117 стран, 100 человек ответили на вопросы о России), Институт развития менеджмента — руководителей корпораций и экспертов (около 4000 респондентов, охвачена 51 страна, по России высказались 50 человек). Корреляция СРІ с индексом Кауфманна, который тоже составляется на основании опросов экспертов и бизнесменов, практически полная, точнее — 0,98.

СУБЪЕКТИВНАЯ РЕАЛЬНОСТЬ

“Индекс восприятия коррупции довольно устойчив, и если в стране происходят сдвиги, он их уловит, как было, например, в случае с Китаем, который сумел добиться успехов в борьбе с коррупцией”, — отмечает завлабораторией математической экономики Центрального экономико-математического института РАН академик Виктор Полтерович.

Но смешивать восприятие и реальность рискованно, картина может получиться сильно искаженной. “Экспертов спрашивают, какая страна более коррупцирована — Россия или Замбия, и, как они могут дать на такой вопрос осмысленный ответ, непонятно”, — добавляет директор ЦЭФИРа Сергей Гуриев. “В принципе, конечно, мнения бизнесменов или экспертов могут быть тенденциозны”, — соглашается Ламбсдорфф. Например, местные бизнесмены могут не иметь международного опыта, чтобы компетентно сравнивать свою страну с другими.

Два года назад замминистра иностранных дел Аргентины (сейчас министр) Хорхе Тайана встречался в Москве с группой российских политологов и экспертов. Аргентинца интересовало, что будет с Россией после президентских выборов. Грядет кровавая диктатура, пообещал журналист Павел Фельгенгауэр. Нож посла Хуана Санчеса Арнау замер над антрекотом с кровью из аргентинской говядины. Арнау и Тайана обменялись изумленными взглядами: два десятилетия назад аргентинская хунта была самой свирепой в Латинской Америке, крови она пролила куда больше, чем Аугусто Пиночет. “Кровавая диктатура? Не преувеличиваете?” — уточнил Арнау. “Будет, будет”, — успокоил российский эксперт.

Не менее тенденциозным может быть взгляд опрошенного эксперта и на коррупцию. Тем более что индексы TI “отчасти политизированные”, уверен Полтерович. “Вы задаете респондентам вопросы о России, а газеты тем временем пишут о том, что Россия является одной из самых коррумпированных стран в мире, — описывает правила игры академик. — Это не может не влиять на их мнение”.

БИГМАК КОРРУПЦИИ

Чтобы поймать взяточника с поличным, нужны не рассуждения о его продажности, а меченые банкноты во взятке, оказавшейся в его руках. Можно ли считать метод Фисмана-Мигеля такой банкнотой, которая позволяет дать объективную оценку коррумпированности бюрократий разных стран мира? “Нет”, — честно признает Фисман. Универсальный измеритель коррупции должен быть столь же прост и нагляден, как придуманный журналом The Economist индекс Big Mac, позволяющий оценить покупательную способность различных валют. Но до этого исследователям коррупции еще далеко.

Свой философский камень Фисман ищет не первый год. В 2001 г. он вывел “индекс Сухарто”, измерив ценность политических связей в Индонезии. Экономист посчитал, как изменились котировки акций компаний, тесно связанных с президентом Сухарто и его семьей, в момент, когда пресса сообщила о том, что президент направился в Германию на медицинское обследование. Получилось, что близость к “семье” эквивалентна четверти рыночной капитализации компаний. Впоследствии этот метод был применен другими экономистами для изучения коррупции в Бразилии и Таиланде. Пару лет назад Фисман хотел провести аналогичное исследование и в России, чтобы выяснить, сколько готовы были переплачивать инвесторы за связи компаний с Кремлем. Идея заключалась в том, чтобы оценить динамику котировок, когда у Бориса Ельцина обострились проблемы с сердцем. Почему не сделал? “Мама не хотела, чтобы я изучал коррупцию в России, там из-за этого гибнут люди, например журналист Пол Хлебников из Forbes”, — честно отвечает Фисман.

Гуриев высоко оценивает нетривиальную попытку коллеги подступиться к проблеме коррупции с помощью объективных замеров: “Экономисты стали вторгаться в области, где раньше их не было”. Одно за другим появляются количественные микроэкономические исследования коррупции: архивов Монтезиноса в Перу (Джон МакМиллан и Пабло Зойдо), школ в Уганде (Ритва Рейника и Якоб Свенссон), политических связей (Мара Фаццио). Фисман с восторгом рассказывает о вышедшей недавно работе Марианны Бертран, Симеона Дьянкова и Ремы Ханы о коррупции при получении водительских прав в Индии. “Если провести аналогичные исследования в разных странах, можно создать универсальный индекс”, — говорит он.

СЛУЧАЙ У ГИДРАНТА

Фисман не ожидал, что в его списке Россия поднимется так высоко, и склонен объяснять это случайностью.

Мэрия перегруженного автомобилями Нью-Йорка вела с дипломатами затяжную войну с середины 1990-х гг. Мэр Рудольф Джулиани добивался, чтобы сотрудники национальных представительств в ООН отказались от иммунитета и платили штрафы, как и все порядочные жители мегаполиса. С 1997 по 2002 г. нью-йоркская полиция выписала дипломатам 150 000 штрафных квитанций на сумму \$18 млн. Большинство штрафов равнялось \$55, но дипломаты отказывались платить и за парковку у запрещающего знака “не становиться — зона погрузки” (43% всех нарушений), и за парковку у пожарного гидранта (7% нарушений). В 2002 г. мэр Майкл Блумберг и ООН пришли к историческому компромиссу: дипломаты получили по несколько парковочных мест у здания ООН и у своих представительств. А мэрия — право эвакуировать автомобили с дипломатическими номерами, аннулировать разрешения на парковку у здания ООН и списывать суммы штрафов из американской помощи проштрафившейся стране. Количество нарушений после этого резко пошло на убыль.

Сам Фисман объясняет положительную для россиян статистику стечением обстоятельств — потасовкой у гидранта в 1996 г. В ней нью-йоркские полицейские сражались с российским и белорусским дипломатами, бросившими машину в неположенном месте. Российского драчуна вскоре отозвали на

родину. “Было много прессы, негативной для России рекламы, и это привело к тому, что российские дипломаты стали вести себя лучше”, — шутит Фисман. Даже если это и так, выводы для России все равно обнадеживающие. Выходит, склонность к коррупции не “защита” у россиян в подкорке, если даже стычка у пожарного крана привела к столь очевидным успехам. Оказывается, простыми административными мерами (или нежеланием расставаться с \$55 на штрафы) можно продвинуться в борьбе с коррупцией весьма далеко. “Даже американцы отмечают, что российская миссия является передовиком по четкому выполнению парковочной программы, у нас нет ни одного неоплаченного штрафа”, — гордится первый секретарь российского представительства в ООН Михаил Носков.

Есть в меде и деготь: места, выделенные мэрией под парковку российским дипломатам, почти всегда заняты автомобилями офицеров из полицейского участка напротив. Пришлось сотрудникам миссии искать общий язык с полицией. Это оказалось нетрудно: наши ставят машины там, где без специального пропуска парковка запрещена, а американские стражи порядка в виде ответной любезности не вешают им на стекло штрафные квитанции. Но это уже другая история и другая коррупция.

Андрей Злобин

ПРЕСТУПЛЕНИЕ И ВОСПРИЯТИЕ

Чем сильнее начальников подозревают в коррупции, тем труднее им воровать. По крайней мере, в Индонезии

Проселочные дороги в Индонезии строят из камней, песка и гравия. Взяв займы у Всемирного банка, правительство ежегодно раздает в среднем по 80 000 рупий (\$8800) старостам 15 000 деревень. На эти деньги индонезийские селяне могут проложить дорогу длиной от 0,5 до 3 км. Если, конечно, деньги не разворуют.

Бенджамину Олкену* из Национального бюро экономических исследований дорожный проект ВБ позволил собрать совершенно уникальные данные о “низовой” коррупции. Сначала Олкен предложил жителям 477 деревень в Южной и Центральной Яве, где вот-вот должны были стартовать дорожные работы, оценить вероятность коррупции при строительстве. Затем инженеры провели экспертизу готовых дорог, чтобы установить реальные затраты. Сравнив выводы экспертов с отчетами старост о расходовании денег, Олкен смог установить разницу между реальными и “официальными” тратами, которую называет “исчезнувшими расходами” и рассматривает в дальнейшем как объективное мерило коррупции.

Тут-то и начинается самое интересное. Сравнив мнения о коррупции с ее реальными проявлениями, Олкен установил несколько нетривиальных фактов. Оказалось, что связь между уровнем восприятия коррупции и ее фактической величиной существует, хотя и небольшая: рост “исчезнувших расходов” на 10% увеличивает вероятность того, что местный житель заподозрит старосту в коррупции, всего на 0,8%. У деревенского начальства есть возможность спрятать воровство от посторонних глаз: рядовые граждане, например, довольно хорошо видят, когда материалы покупаются по завышенным ценам, но обнаружить, что материалов приобретается больше, чем нужно для строительства, выше их сил.

Олкен выяснил также, что более образованные индонезийцы скорее склонны верить в коррумпированность старост, причем вне зависимости от того, насколько у последних действительно рыльце в пушку. В полном соответствии с выводами более ранних исследований уровень восприятия коррупции был выше в деревнях с этнически разнородным населением. Но вот незадача: вопреки традиционным взглядам уровень воровства при дорожном строительстве был в таких деревнях ниже, чем в моноэтнических поселениях. Искоренять коррупцию, полагаясь только на мнения, — занятие неблагодарное, а экономистам не остается ничего иного, кроме как собирать больше объективных данных, хотя это и очень нелегко.