

СОЦИОЛОГИЯ

М.А. Расулов

КОРРУПЦИЯ В ДАГЕСТАНЕ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ

Социально-экономические реформы, проводимые в стране, привели к резкому росту неформальных отношений в обществе. Среди них особую опасность представляют коррупционные отношения, основанные на такой бюрократической системе организации власти и управления, как волокита, бумаготворчество, отписки, канцелярщина и т.д., которые используются чиновниками (бюрократией) в своекорыстных целях для взяточничества, казнокрадства¹.

Коррупцированные чиновники опасны тем, что, создавая видимость служения государству, разрушают его изнутри, деформируя нормативно установленный порядок осуществления служебных полномочий, морально развращают народ. Они говорят одно, думают о другом, а делают как им выгодно, смотря через призму своих «шкурных» интересов, дискредитируя и подрывая тем самым авторитет власти и управления в глазах населения.

Наиболее типичным, распространенным и характерным проявлением коррупции является взяточничество, состоящее из двух самостоятельных, но связанных между собой экономических преступлений: получения взятки и дачи взятки². Отсутствие факта дачи взятки означает и отсутствие ее получения. Поэтому чаще всего известными становятся взятки, полученные способом вымогательства, а взаимовыгодные для обеих сторон сделки остаются в «тени» и трудно раскрываемы. УК РФ указывает на такие возможные ее разновидности: в виде денег, ценных бумаг, иного имущества (материальные ценности, в т.ч. драгметаллы), выгоды имущественного характера (услуги, хитроумные сделки и т.д.). Очевидно, понятие «взятка» достаточно сложно и может представлять самостоятельный научный интерес.

¹ Зарождение бюрократии ученые относят к периоду разложения первобытно-общинного и зарождения рабовладельческого общества. Первых бюрократов находят еще в Древнем Египте. Этимологически термин «бюрократия» ведет свое начало с Древнего Рима. Там слово «бюрра» означало ткань из грубой шерсти. Позднее оно попадает во Францию и превращается в «бюр» и далее в «бюро», что означает ткань для верхнего покрытия стола. В XVI в. «бюро» – это уже сам стол для письма, покрытый тканью. В XVII в. «бюро» – это канцелярия, где сидят чиновники. В России по аналогии в XVIII в. людей, которые работали за столами в канцелярии, стали именовать бюрократами. В 1759 г., как отмечалось в «Этимологическом словаре французского языка», впервые прозвучало новое слово «бюрократия», означающее власть канцелярии, власть чиновничества (Хартанович К.В., 2006. С. 19).

² В Уголовном кодексе (УК) РФ (1996 г.) за получение взятки предусмотрена статья 290, состоящая из 4-х частей, и в зависимости от тяжести преступления предусмотрены наказания в виде штрафа или лишения свободы от 3 до 12 лет. Последний срок может быть предусмотрен в случаях совершения преступления: а) организованной группой; б) неоднократно; в) с вымогательством; г) в крупном размере (т.е. в сумме, превышающей 300 МРОТ).

Дача взятки (ст. 291 в 2-х частях) также наказывается в виде штрафа, либо исправительными работами, либо лишением свободы на срок до 8 лет. Однако лицо, давшее взятку, освобождается от уголовной ответственности, если имело место вымогательство со стороны должностного лица или добровольно сообщило об этом правоохранительным органам.

Его характеристике большое внимание уделил историк П.Каблуков в статье «Несколько слов об учреждениях, способствовавших развитию взяточничества в разных государствах», рукописный вариант которой относится к концу 1850-х гг. По мнению доктора исторических наук, старшего научного сотрудника Института российской истории РАН Л.Ф. Писарьковой, автор этой статьи приходит к выводу, что для обозначения злоупотребления должностных лиц такое емкое слово, как «взятка», есть только в русском языке. П. Каблуков подчеркивает: «То, что у нас подразумевается под словом «взятка», у других европейских народов буквально значит: лихоимство, подкуп, совращение, вымогательство, корыстолюбие и означает преступление, постыдное действие...» (Цит. по: *Писарькова Л.Ф., 2002. С. 33*).

Взять и взятка – слова однокоренные, а потому по смыслу последнее, т.е. «взятка», вероятно, означало то, что подлежало взять чиновнику или другому лицу в обход закона и за услуги, полезные для дающего. Без его взятия нет и взяточничества. Понятие «взятка», на наш взгляд, часто стало использоваться в конце XVIII – начале XIX в. в связи с лингвистическими изменениями в русской речи и обусловлено, видимо, также расширением масштабов взяточничества и возможностей для него с появлением бумажных ассигнаций. К этому мы вернемся чуть позже.

Коррупция существует в любом современном обществе как паразит в его «теле». Различаются эти общества масштабностью ее распространения, а также размерами взяток. В 2001–2002 гг., по различным оценкам, в том числе Фонда «Информатика для демократии» (ИНДЕМ), коррупция в РФ выражалась суммой, сопоставимой с доходами федерального бюджета, – 30–33,5 млрд. долларов США. В 2005 г. в результате повторного исследования масштаб награбленного оценивался Фондом ИНДЕМ в 319 млрд. долларов в год (*Сатаров Г., 2005. С. 3*). То есть объем взяток в стране, по оценкам этого фонда, за 4 года возрос более чем в 9,5 раз.

Очевидно, ставки взяток возрастают. Это обусловлено масштабностью незаконных операций (если сумма взятки больше, чем сумма ожидаемой от сделки прибыли, то нет смысла ее давать), естественно, ростом риска за нарушение закона, а также накоплением у взяткодателя (преимущественно у частных лиц) значительного капитала (чтобы дать – надо иметь).

Еще В.И.Ленин, выступая в 1921 г. на II Всероссийском съезде политпросветов с докладом «Новая экономическая политика и задачи политпросветов», указывал: «Если есть такое явление, как взятка, если это возможно, то нет речи о политике..., потому что все меры останутся висеть в воздухе и не приведут ровно ни к каким результатам. Хуже будет от закона, если практически он будет применяться в условиях допустимости и распространенности взятки» (*Ленин В.И., 1964. С. 174*). Он сам боролся против «совбюров» и требовал более строгого наказания «своих мерзавцев». Советская власть ставила задачу ликвидировать коррумпированность бюрократов, однако не смогла этого сделать. Более того, она сама создала благоприятные для нее условия: все было подчинено воле одной партии. Слабость демократических институтов приводит к усилению власти бюрократов. А бесконтрольный непрофессиональный рост численности чиновников способствует потере эффективности управленческой работы.

Президент России В.В.Путин, выступая с ежегодным Посланием к Федеральному Собранию РФ в мае текущего (2006) года, признался, что «...нам до сих пор не удалось устранить одно из самых серьезных препятствий на пути нашего развития – коррупцию». Однако с ней не велась беспощадная война. Только в прошлом году в Послании к ФС РФ президент назвал три взаимосвязанных направления развития России. В частности, В.В.Путин тогда

сказал, что наше чиновничество еще в значительной степени представляет собой замкнутую и подчас просто надменную касту, понимающую государственную службу как разновидность бизнеса. Что можно изменить за один год в жизни 18-миллионной российской бюрократии (это 12,6% населения страны, в царской России аналогичный показатель составлял 0,03%, а в СССР – 0,48%) (*Дзуцев Х.В.*, 2004. С. 127). Государство, по существу, начало более-менее бороться с ней три-четыре года назад, когда была ликвидирована преступная группа, так называемые оборотни в погонах, во главе с генералом МЧС Ганеевым. Устранить коррупцию, т.е. довести ее до уровня, не препятствующего нормальному ходу развития общества, можно, но искоренить, видимо, нельзя никогда.

В Российской Федерации еще в 1998 г. показатель коррумпированности был одним из самых высоких (из 39 стран она занимала 34 место, оказавшись рядом с Индией, Венесуэлой, Колумбией, Индонезией) (Российская газета, 1998. С. 3). В 2004 г. в мировом рейтинге по коррупции, который ежегодно составляет международная организация «Transparency International» (Прозрачность), штаб-квартира которой находится в Берлине, наша страна занимала среди 146 стран уже 90-е место. По соседству с ней – та же Индия, Молави и Мозамбик (*Фосвинкель И.*, 2005. С. 5).

В прошлом (2005) году в таблице о рангах (по данным той же выше названной организации) РФ оказалась на 126-м месте среди 156 стран мира (*Тимофеева И.*, 2005. С. 13). Е.Панфилова, директор российского отделения этой международной антикоррупционной организации, считает место, занимаемое Россией в этом ряду, как и глава нашей республики, национальным позором. Индекс коррупции РФ выше Мадагаскара, Мозамбика, Гайаны и Габона. Такой же показатель в бывших республиках, соратниках по СССР, оказался несколько ниже: Украина – 113-й ранг, Казахстан – 110, Беларусь – 107-й, Молдова – 95-й, а «наилучший» результат среди стран СНГ по этому показателю оказался у Армении с ее 88-м местом.

А как обстоит дело с этим явлением в странах-локомотивах мировой экономики? Лидером среди них оказалась Великобритания с 12-м рангом. Канада занимала по этому показателю 14-е место, Германия – 16-е, США – 17-е, Франция – 18-е, Япония – 22-е место (*Тимофеева И.*, 2005. С. 13).

Обозреватель «Новой газеты» Ю. Латынина показывает абсурдность ситуации, связанной с взяточничеством в РФ. Она, исходя из того, что коррупция это: 1) уголовно наказуемое преступление; 2) продажа чиновником за деньги какой-то услуги; 3) плата за «крышу»; 4) всегда вещь непубличная, старается на примерах показать, что ни один из этих пунктов (случаев) не имеет место в нашей стране. Все оказалось как раз наоборот: чиновники открыто и безнаказанно вымогали взятки и облагали данью за «крышевание». Более того, «за деньги отпускают кого угодно: даже участников терактов. После чего недостача террористов восполняется выстрелом в голову любому безденежному бродяжке. Это не коррупция. Это такой уклад жизни», – резюмирует она (*Латынина Ю.*, 2005. С. 12).

Если в стране такая ситуация, то что говорить о нашей республике, где коррумпированность власти носит системный характер. На вопрос: «Приходилось ли лично Вам в последние годы сталкиваться с коррупцией (взяточничеством, незаконными поборами и другими корыстными действиями) со стороны должностных лиц?» только 25% опрошенных в 2004 г. махачкалинцев дали отрицательный ответ (более подробно см.: *Расулов М.А.*, 2006). Таких в стране в 1999 г. (по данным *И. Клямкина и Л.Тимофеева*) было 58 %, но через 4 года этот показатель сократился в РФ до 39% (*Степанков И.*, 2003. С. 5).

Очевидно, что мутный омут коррупционного водоворота втягивал все больше и больше граждан страны. «То, что сейчас происходит в милиции, в правоохранительной системе, среди всех прочих чиновников, – указывает социолог, доктор экономических наук Л. Косалс, – в общем-то уже нельзя назвать

коррупцией. Потому что коррупция – это отдельное нарушение закона отдельными представителями власти. А здесь речь идет об особой системе, которая этим и живет» (Косалс Л., 2005. С. 9).

Коррупция, имея такую масштабность и подтачивая основы существования самого государства, стала угрожать его безопасности. О ней много говорили в СМИ, даже в высших структурах власти, но не было поворота от слов к делу. Даже Б. Ельцин дважды выступал и требовал усиления борьбы с ней, то же делали и региональные руководители. Но эффективность этого была ничтожна (пар выпустили), потому что слова не подкреплялись практическими делами. Более того, как утверждает Г.Сатаров (президент Фонда ИНДЕМ), «есть люди (и у меня нет оснований им не доверять), которые утверждают: некоторые законы приняты (Госдумой. – Авт.) с явным намерением создать дополнительные условия для коррупции» (Сатаров Г., 2005. С.3). Поэтому этот важнейший орган демократического общества пока не пользуется в стране большим доверием населения, а некоторые депутаты считаются в народе продажными.

В феврале текущего (2006) года в Дагестане сменилась власть. Новый руководитель – президент М.Г.Алиев в ряду неотложных проблем республики, естественно, выделил и коррупцию. Более того, он в своем Послании к НС РД подчеркнул: «Уродливые формы приобретает взяточничество. Оно проникло даже в высшие и средние учебные заведения республики. При приеме в вузы конкурс нередко идет не столько по критерию «кто больше знает», а «кто больше заплатит».

Сегодня коррупция и взяточничество поразили практически все сферы жизни общества. Народ потерял веру в то, что можно решить какой-то вопрос без взятки, он как бы принял «правила» такой жизни. Дело дошло уже до того, что многие люди настолько привыкли к подобному положению, что фактически не осуждают взяточников.

Считаю также, что крайне неэффективно организована работа правоохранительных и контролирующих органов по борьбе с экономической преступностью» (Алиев М.Г., 2006. С. 1.).

Очевидно, что президент республики в курсе реального положения дел о взаимоотношениях населения и власти. Он, сам будучи во власти, был свидетелем ее разложения. Но бороться против коррупционного «девятого вала», видимо, до сих пор было невозможно, ибо сама центральная власть была поражена взяточничеством. Дурной пример заразителен. «Грохот» московских «откатов» по принципу «домино» доходил до администрации местного уровня. Одним словом, центр тяжести этого опасного явления приходился и приходится на структуры федеральной власти. Примеров достаточно. Более того, когда ослабла вертикаль власти, в регионах усилилось безвластие, приведшее к повальной коррупции практически во всех сферах жизни общества.

О степени коррупционности различных органов государственной власти и учреждений в РД можно судить по общественному мнению. Выше нами была рассмотрена проблема, связанная с уровнем вовлеченности населения республики в «водоворот» коррупционных отношений. Иначе говоря, изучались вопросы: сталкивались ли граждане республики лично с явлениями взяточничества, незаконными поборами и другими корыстными действиями со стороны должностных лиц и, если имели место такие случаи, то как часто? Это имеет существенное значение в оценке качества общественного мнения о каком-то явлении, в данном случае о коррупционности властных структур. Одно дело, когда субъект дает свою оценку, основываясь на информации, полученной от вторых или третьих лиц, которая может оказаться истиной или ложной. Другое дело, когда эту же оценку мы получаем от лиц, непосредственно столкнувшихся с

коррупцией, т.е. имеющих личный «опыт» и знающих, что это такое.

Полученный результат исследования этой проблемы дает нам основание с большой долей вероятности утверждать, что в общественном мнении будет отражено состояние коррумпированности чиновников в различных органах и учреждениях власти, если не реальное, то хотя бы достаточно близкое к нему.

При проведении опроса нами также было предложено респондентам и экспертам¹, исходя из собственного представления, пронумеровать (ранжировать) 12 предложенных органов власти и учреждений по степени (уровню) распространенности среди их работников неофициальных платежей (взятки, поборов, вымогательства и т.д.). Это значит, что оценки (или степени) должны были варьировать в пределах от единицы до двенадцати, где «1» означала самую высокую, а «12» – самую низкую степень распространенности этого явления. В конечном счете, это оказалось непростой задачей для респондентов, но они ее решили успешно следующим образом: одной и той же цифрой (степенью) они отмечали два-три учреждения (органа), где, по их мнению, была одинаковая степень коррумпированности работников, но не более. Например, чаще всего напротив строки «милиция», «суды», «прокуратура» респонденты ставили «1». В других случаях этой цифрой могли быть 2, 3, 4, 5, 6 и т.д.

Не менее сложна была ситуация с обобщением полученного материала. Ведь одно и то же учреждение (или организация) могло получить 12 различных оценок. Использование метода вычисления среднеарифметического числа с учетом веса каждой позиции дало нам возможность свести все оценки к одному коэффициенту, который в принципе может принимать значение также от 1 до 12. Это крайние случаи, когда все респонденты указывают для какой-то организации только «1» или только «12», без других промежуточных оценок.

Математически это можно выразить формулой:

$$K = \frac{\sum_{i=1}^{12} a_i b_i}{n},$$

- где K – средневзвешенный коэффициент,
- a_i – степень распространенности от 1 до 12
- b_i – число лиц, указавших эту степень
- i – меняется от 1 до 12
- n – общее число респондентов.

Следует особо отметить, что все оценки (или места) должны быть строго упорядочены по возрастающей или убывающей степени. В нашем случае эта упорядоченность идет по убывающей, т.е. на 1-м месте стоит учреждение с самой высокой степенью распространенности коррупции, на 12-м месте – с самой низкой.

К примеру, 12 респондентов оценивают коррумпированность какого-то вуза. При этом три респондента посчитали, что там существует самый высокий уровень (степень 1) коррупции, а пятеро – средняя степень (2), а остальные четыре – слабая степень (3).

В табличной форме это выглядит следующим образом:

Степень коррумпированности вуза	1	2	3
Число респондентов (человек)	3	5	4

¹ Исследование проводилось в 2004 г. В Махачкале опрошено 62 человека, в т.ч. 24 эксперта. В число последних входили работники налоговой инспекции Советского района столицы РД, Межрайонного отдела по борьбе с экономической преступностью УВД г. Махачкалы, Счетной палаты РД, ФАС по РД, ученые-экономисты ДНЦ РАН.

$$\sum_{i=1}^3 = 3x_1 + 5x_2 + 4x_3 = 3 + 10 + 12 = 25$$

$$n = 3 + 5 + 4 = 12 \text{ чел.}$$

$$\text{Тогда } k = 25 : 12 \approx 2,1$$

Чем ближе коэффициент к «1», тем выше коррумпированность и, наоборот, чем ближе к «12» (а в примере к «3»), тем она слабее.

После таких вычислительных процедур для каждого учреждения и органа власти нами была составлена таблица. В ней отдельно представлены результаты респондентов-массовиков и экспертов, а также совместные суммарные (общие) показатели-коэффициенты, по величине которых установлен (определен) ранг коррумпированности сотрудников того или иного учреждения или органа государственной власти.

Таблица

Средневзвешенные коэффициенты и ранжировка учреждений и органов власти по степени (уровню) их коррумпированности

№№ п/п	Учреждения и органы власти	Эксперты		Массовики		Общие показатели	
		средне-взвешен. коэфф.	ранг	средне-взвешен. коэфф.	ранг	средне-взвешен. коэфф.	ранг
1	Пенсионный фонд (включая и пенсионную доставку)	7,4	12	5,9	10	6,5	10
2	Санэпиднадзор	6,2	9	7,6	12	7,0	12
3	ЖКХ	6,7	10–11	5,0	9	5,7	9
4	Налоговая служба	4,0	5	4,2	6	4,1	5
5	Другие органы муницип. власти	6,7	10–11	6,8	11	6,7	11
6	Суды	2,9	2–3	3,0	2	3,0	2
7	Прокуратура	2,9	2–3	3,4	4	3,2	3
8	Милиция	2,6	1	2,7	1	2,7	1
9	Учреждения образования	5,6	6	4,7	8	5,0	7–8
10	Больницы (поликлиники)	5,8	8	3,3	3	4,3	6
11	Таможенная служба	3,8	4	3,8	5	3,8	4
12	Военный комиссариат (вместе с призывной комиссией)	5,7	7	4,6	7	5,0	7–8

Из данных таблицы следует, что, во-первых, в общественном мнении дагестанцев ни одно из перечисленных учреждений не оказалось на достойном уровне: везде в той или иной степени существовали взяточничество, незаконные поборы и другие корыстные действия со стороны должностных лиц. Теоретически всегда есть возможность оказаться «исключением из этого правила»: респондентам было предложено также поставить нулевую отметку там, где, по их мнению, коррупции нет. Но среди них указавших на такую позицию не оказалось.

Во-вторых, очевидно, что в целом мнения респондентов массовиков по рассматриваемой проблеме не совпадают с мнениями экспертов. Расходятся они в 2/3 случаев, т.е. на 66,7 %. Наиболее существенно не совпадают их оценки степени коррупционности медицинских учреждений (больниц, поликлиник). Если массовики по уровню коррумпированности поставили на третье место сотрудников медучреждений, то эксперты – на 8-е. Как по усредненному коэффициенту, так и по месту в ранжированном ряду значительно разошлись они также во мнениях относительно Пенсионного фонда, санэпиднадзора, жилищно-коммунального хозяйства, частично и учреждений образования (см. табл.).

Видимо, проблемы, связанные с этими учреждениями, носят не одинаково

значимый для них характер.

Например, респонденты массовики, видимо, больше страдают от невнимательного отношения и произвола медработников, в то время как эксперты по-другому решают свои проблемы, связанные с здравоохранением, используя личные связи и т.д. С другой стороны, есть основание предположить, что половой признак в выборочных совокупностях также наложил свой отпечаток на это различие. Ведь среди экспертов мало женщин (30%), которые часто имеют дело с пенсионной доставкой, ЖКХ. А вот с санэпиднадзором меньше дел у массовиков, и они определили ему 12-е место, тогда как эксперты сравнительно чаще сталкиваются с ним и больше знают о противоправных делах его сотрудников (9-е место).

В отношении каких органов государственной власти совпали мнения опрошенных экспертов и массовиков? Это прежде всего – милиции, судов, прокуратуры, а также военного комиссариата. Кроме того, очень близки их мнения также о незаконной деятельности в таможенной и налоговой службах.

Таким образом, можно констатировать, что коррупцией охвачены все выше перечисленные в таблице органы власти и учреждения, но степень их поражения различна. Есть основание полагать, что, если бы мы включили в реестр другие, не упомянутые в таблице органы управления или учреждения, то они также заняли бы определенное место в этом ранжированном ряду коррумпированности. Однако это не означает, что все чиновники в РД «заквашены» на коррупции. Есть в этих органах и здоровые силы, способные бороться с этим пороком. Иначе не пестрели бы сегодня средства массовой информации сообщениями о том, что где-то задержан, пойман или арестован взяточник.

БИБЛИОГРАФИЯ

- Алиев М.Г.*, 2006. Нужны кардинальные перемены (Послание президента Республики Дагестан НС РД) // Дагестанская правда. 31 марта.
- Дзуцев Х.В.*, 2004. Чиновничество в борьбе с жалобами // Социс. № 4.
- Косалс Л.*, 2005. 02 – телефон недоверия // Новая газета, 7 – 9 апреля.
- Латынина Ю.*, 2005. Уклад жизни в карман // Новая газета. № 85.
- Ленин В.И.* 1964. Полн. собр. соч. Т. 44. М.
- Писарькова Л.Ф.*, 2002. К истории взяток в России (по материалам «секретной канцелярии» кн. Голицыных первой половины XIX в.) // Отечественная история. № 5.
- Расулов М.А.*, 2006. Коррупционный опыт населения в России и в Дагестане // Социологический сборник. – 2006. Махачкала.
Российская газета, 1998, 17 октября.
- Сатаров Г.*, 2005. Объем взяток: 319 млрд. в год // Новая газета. 1 августа.
- Степанков И.*, 2003. Милицейский произвол в зеркале социологии // Российская газета. 15 октября.
- Тимофеева И.*, 2005. Ниже Гобана Россия опустилась в рейтинге коррумпированности // Новая газета. № 85.
- Фосвинкель Й.*, 2005. Взятки в России: подмазать и отмыть // Перепечатка из Die Zeit («Время») в «Черновике». 12 августа.
- Хартанович К.В.*, 2006. Бюрократия // Социальная политика. Энциклопедия. М.