

УДК 04.51

Ж. Ж. Давлетбаева¹, Ж. К. Рысбекова², Е. К. Жаров³

¹к.соц.н.; ²к.ю.н.; ³ магистр экономики; Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан, г. Астана
e-mail: ¹dzhuldyz@mail.ru, ²risbek73@mail.ru, ³zharov-05@mail.ru

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИЗМЕРЕНИЯ КОРРУПЦИИ

Продемонстрировано отсутствие линейной взаимосвязи между оценками уровня коррупции в Казахстане, проводимыми международными организациями. Путем проведения сравнительного анализа определена степень валидности инструментов измерения коррупции используемых в мировой практике. Выявлены их ключевые методологические недостатки. В целях объективного отражения уровня (восприятия) коррупции в Казахстане предложен дополнительный инструмент измерения.

Ключевые слова: коррупция, уровень восприятия коррупции, международные рейтинги, валидность, индикаторы.

ВВЕДЕНИЕ

Измерение уровня коррупции является необходимым и мощным средством реализации антикоррупционной политики любого государства. Результаты измерений и, прежде всего, общего состояния уровня коррупции в государстве привлекают внимание общества и помогают ему оказывать влияние на власть, позволяют оценить не только масштабы коррупционного бедствия, но и эффективность или неэффективность предпринимаемых антикоррупционных мер.

Политическое руководство стран в свою очередь также уделяют пристальное внимание на рейтинги международных организаций, и в случае отсутствия положительной динамики принимают меры по повышению позиции страны в международных рейтингах.

К наиболее распространенным мерам можно отнести корректировку мероприятий по борьбе с коррупцией, усиление профилактических начал, пересмотр организационных и правовых аспектов государственной политики в сфере противодействия коррупции.

Широкое распространение методов анализа данных в современных социальных науках обусловлено развитием методов измерения признаков коррупции.

Актуальность и практическая значимость исследования заключается в определении валидности и объективности инструментов измерения коррупции.

ОБЗОР КЛЮЧЕВЫХ ФАКТОРОВ

Существующие в мире методики измерения уровня коррупции можно разделить на три группы. Первая – социологические опросы (исследование Всемирного банка «The Worldwide Governance Indicators»), вторая – экспертные оценки (исследования Freedom House «Nations in transit»), и третья группа – обобщенные показатели, выставляемые путем агрегирования рейтингов, предлагаемых различными организациями (Индекс восприятия коррупции от Transparency International).

Важно отметить, что наличие сильной монотонной (возможно, линейной) взаимосвязи может служить подтверждением валидности измерения уровня коррупции с использованием данных индексов, то есть рост значений одного индекса должен в целом означать (с поправкой на ошибки измерения) рост значений других индексов.

Таблица1 – Положение Казахстана в отдельных международных рейтингах, 2011 – 2016 г.

Индикатор	Рейтинг/баллы Казахстана	Изменение
«Индекс восприятия коррупции», Транспаренси Интернэшнл	28 баллов в 2015 г. (28 баллов в 2012 г.)	0
«Индикаторы качества государственного управления», Всемирный банк	24,5 баллов в 2015 г. (18,0 баллов в 2011 г.)	+ 6,5
«Страны переходного периода», Фридом Хаус	6,50 баллов в 2016 г. (6,50 баллов 2011 г.)	0
«Незаконные платежи и взятки Глобального индекса конкурентоспособности», Всемирный экономический форум	61 место в 2016 г. (99 место в 2012 г.)	+ 38

Вместе с тем, как показывает практика, такая взаимосвязь по многим международным индексам не прослеживается. К примеру, несмотря на существенный рост рейтинга Казахстана по многим индикаторам определяющим уровень коррупции (рейтинги Всемирного банка, Всемирного экономического форума, ООН) отсутствует прогресс в рейтинге страны в Индексе восприятия коррупции Transparency International и исследований Фридом Хаус «Страны переходного периода».

Так, в соответствии с ИВК, Казахстан получил 28 баллов в 2012 году, 26 в 2013 году, 29 в 2014 и 28 в 2015 году. Это означает, что с 2012 по 2013 год, произошло изменение (уменьшение) на 7,1 %, с 2013 по 2014 год произошли изменения (увеличение) на 11,5 %, в то время как с 2014 по 2015 год ИВК снизился на 3,44 %. При вычислении среднего значения показатель ИВК для Казахстана меняется каждый год примерно на 7,33 %. Несмотря на очень высокий уровень волатильности, показатель ИВК в 2015 году идентичен ИВК на 2012 год.

При этом оценка ИВК не согласуется с данными, представленными другими исследованиями международных организаций. К примеру, в период с 2011 года по 2015 год Казахстан в исследовании Всемирного банка «Индикаторы качества государственного управления» значительно улучшил свои баллы с 18 до 24,5 (+6,5). Аналогичным образом, произошел существенный рост рейтинга Казахстана в исследовании ВЭФ «Незаконные платежи и взятки Глобального индекса конкурентоспособности» на 38 позиции с 99 места в 2012 году до 61 места в 2016 году [1].

Проблемы (волатильность, несогласованность с другими показателями), которые мы выделили с расчетом ИВК для Казахстана, также существуют и для других стран.

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ МЕТОДОЛОГИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ РЕЙТИНГОВ

Индекс восприятия коррупции

На международном уровне наиболее известным показателем, позволяющим судить о масштабах распространения коррупции, является Индекс восприятия коррупции (ИВК), составляемый международной неправительственной организацией «Transparency International».

Методика составления ИВК представляет собой агрегирование результатов рейтингов независимых исследовательских организаций, полученных посредством опросов экспертов и представителей деловых кругов [2].

Расчет результатов ИВК включает следующие этапы.

Выбор источников данных. Для того чтобы рассматриваться в качестве надежного источника данных, включаемого в ИВК, каждый из них должен отвечать определенным требованиям (представлять восприятие коррупции в государственном секторе в количественных показателях; основываться на надежной методологии, оценивающей страны по единой шкале; составляться заслуживающими доверие организациями на регулярной основе и др.).

Стандартизация данных, полученных из отдельных источников. В ходе исследования страны ранжируются по шкале от нуля до ста баллов, где «0» означает максимальный, а «100» – минимальный уровень восприятия коррупции в государственном секторе страны.

Расчет среднего значения. Для того чтобы страна или территория была включена в ИВК, необходимо наличие как минимум 3 источников, оценивающих такую страну/территорию. Балл ИВК для соответствующей страны вычисляется как среднее значение всех стандартизированных оценок, доступных для этой страны. Баллы округляются до целых чисел.

Отчет о мере неопределенности. В ИВК учитываются относящиеся к каждому результату средняя квадратичная ошибка и доверительный интервал, фиксирующие вариацию оценок источников данных, доступных для соответствующей страны/территории [3].

Можно выделить существенные методологические проблемы построения индекса восприятия коррупции, которые ставят под сомнение возможность использования ИВК в качестве оценки ситуации с коррупцией в Казахстане.

Во-первых, ИВК ориентирован на оценку состояния коррупции только в государственной сфере, при этом не затрагивает частный и квазигосударственный секторы.

В методологии Transparency International отсутствует механизм, способный отразить коррупцию в частном секторе. Так, например, крупные коррупционные скандалы в немецких концернах Siemens и Volkswagen, занижавших объемы вредных выбросов дизельных двигателей на тестах, а также скандал с лондонской межбанковской ставкой LIBOR не отразились на рейтинге Германии и Великобритании соответственно [4].

Во вторых, проблематичным представляется возможность получения достоверной информации об источниках (исследованиях) формирования ИВК (некоторые отчеты исследования являются доступными только для платных пользователей). Соответственно, трудно объяснить, что именно измеряет показатель коррупции в данных исследованиях, и на чем он основывается.

В-третьих, в категории респондентов отсутствует население. ИВК формируется по результатам опроса предпринимателей и аналитиков из различных стран мира, в т.ч. экспертов, проживающих в стране, где проводится исследование. Вместе с тем, в исследованиях исключены результаты опроса населения. На наш взгляд, это ограничивает полноту собираемой информации и не раскрывает истинный уровень коррупции, так как не учитывается опыт населения, которое непосредственно соприкасается с коррупционными проявлениями [5].

Однако, следует отметить, что наряду с ИВК, Transparency International проводит периодические исследования, которые показывают более полную картину об уровне коррупции в конкретной стране: Барометр мировой коррупции, Индекс взяточдателей, Оценка национальной системы прозрачности, Прозрачность в корпоративной отчетности, Доклад о положении с коррупцией в мире.

В-четвертых, изменение позиции в рейтинге при корректировке охвата стран. Как известно, состав стран, по которым рассчитывается ИВК, меняется. Включение новых стран в рейтинг TI и выход других стран в различные периоды времени соответственно увеличивают или уменьшают шкалу ранжирования. Это приводит к возникновению погрешности при сравнении рейтингов одной страны в динамике за несколько лет. Изменение места в рейтинге не является показателем уменьшения или увеличения уровня восприятия коррупции. Позиция страны в рейтинге может измениться даже потому, что изменилось количество стран, которые были охвачены CPI.

Например, в 2015 году Казахстан в рейтинге ИВК занял 123 место среди 168 стран (126 место из 175 стран в 2014 году), улучшив свои показатели по сравнению с прошлым годом на 3 позиции. Однако, несмотря на повышение в рейтинге ИВК, говорить об улучшении уровня восприятия коррупции в Казахстане преждевременно. Это в первую очередь связано с уменьшением количества баллов ИВК (28 баллов в 2015 году против 29 баллов в 2014). Также важно учесть то, что из рейтинга в 2015 года выбыло достаточное количество стран, которые находились в рейтинге прошлого года выше Казахстана, это 7 стран Карибского бассейна: Барбадос (17 место), Багамы (24), Сан-Винсент и Гренадины (29), Пуэрто-Рико (31), Доминика (39), Самоа (50) и Свазиленд (69). Учитывая данные обстоятельства, можно сказать, что повышение рейтинга Казахстана произошло за счет выбывших стран [6].

В-пятых, степень надежности измерений одинакова не для всех стран, так как уровень коррупции во многих странах оценивается на основе относительно небольшого количества источников.

Условием включения страны в рейтинг ИВК является наличие не менее 3 надежных источников информации из 12 возможных (подготовленных 11 организациями). Так, например, ИВК Казахстана в 2015 году формировали на основе 8 исследований, а странах стоящих выше в рейтинге, таких как Джибути и Суринам на основе 3 исследований.

Очевидно, что при прочих равных условиях, ИВК, построенный на большем числе источников, измеряет коррупцию более надежно, чем ИВК, построенный на минимальном числе источников – трех.

В-шестых, каждое исследование, используемое Transparency International, имеет собственную методологию, это касается подходов в выборке респондентов, использования различного инструментария опроса, различной шкалы измерения коррупции. Кроме того, содержание и понимание коррупции и причин ее появления определяется по-разному. Все это, бесспорно, повышает роль субъективного фактора при стандартизации и усреднении данных, полученных из отдельных источников.

Таким образом, ИВК является одним из самых известных исследований в мире, определяющих уровень коррупции в разных странах. Результаты ИВК имеют широкую популярность в СМИ и формируют определенное мировоззрение как в среде экспертов, так в среде широкой массы населения. Несмотря на это, проводимые организацией исследования не претендуют на объективное измерение масштабов коррупции в разных странах, а только отражают оценку восприятия уровня коррупции.

Исследования Freedom House «Nations in transit»

Заслуживает пристального внимания проект «Nations in transit», реализуемый американской общественной организацией Freedom House. В рамках данного проекта проводится исследование уровня и динамики демократических изменений в 29-ти странах Центральной и Восточной Европы, а также странах постсоветского пространства. Методология исследования предполагает ранжирование 7 индикаторов (демократичность процесса, избирательный процесс, гражданское общество, уровень независимости СМИ, демократичность местных властей, независимость судебной власти, уровень коррупции) в диапазоне от 1 до 7, где 1 обозначает наивысший уровень демократического прогресса, а 7 – самый низкий. Минимальный шаг по данной шкале составляет 0,25 балла.

В качестве респондентов выступают эксперты Freedom House, а также региональные и/или страновые консультанты (последние рекомендуются компетентными органами). При создании страновых отчетов используются материалы прессы, данные неправительственных организаций, исследовательских центров, социологических опросов [7].

Процесс формирования рейтинга «Nations in transit» включает четыре этапа:

1 Авторы отчетов составляют предварительные рейтинги по семи индикаторам.

2 Научные консультанты оценивают рейтинги и в случае неточностей перерабатывают их.

3 Авторы отчетов рассматривают полученный консультантами результат и, если он отличается от изначального более чем на 0,5 пункта, могут его оспорить.

4 Работники Freedom House осуществляют финальную редакцию рейтинга, и выносят общее заключение [8].

На наш взгляд, исследование Freedom House «Nations in transit» обладают определенными недостатками.

Прежде всего, деятельность, осуществляемая организацией, вызывает большие подозрения в политической ангажированности и лоббировании интересов американского правительства, на деньги которого фактически и существует эта неправительственная организация. Согласно финансовому отчету 2014 года сумма доходов Freedom House составила 32,8 млн долл., поступивших из разных источников (правительственные гранты, международные агенты, корпорации и фонды, частные пожертвования). Однако большая часть финансирования Freedom House осуществлялась правительством США: в 2014 году 85 % поступлений (27,9 млн долл.) составили правительственные гранты [9].

Таким образом, являясь формально неправительственной организацией, Freedom House не только была создана в 1941 г. под патронажем американского правительства (инициатором ее создания была супруга президента США Э. Рузвельт), но и продолжает существовать в большей степени за счет правительственных средств. Это в свою очередь накладывает на организацию определенные обязательства перед правительством страны, благодаря которому и на средства которого она существует [10].

В связи с этим существуют опасения по поводу предвзятости и объективности рейтинга, так как оценки экспертов Freedom House могут определяться в зависимости от уровня внешнеполитических отношений США с исследуемыми странами. В этом смысле показателен рейтинг 2016 года, где самые высокие баллы получили союзники США (Эстония, Словения и др.), а низкие баллы получили сторонники антиамериканской политики (Россия, Узбекистан и др.).

Помимо подозрений в политической ангажированности рейтингов, подвергается критике и используемая методология Freedom House. Так,

вопросы, на которые отвечают эксперты при определении рейтинга страны, содержат большое количество таких категорий, как «честность», «справедливость», «свобода» и т.д., трактовки которых зачастую зависят не от компетентности эксперта, а от его политических взглядов и системы ценностей. В данном подходе присутствует доля субъективизма.

Серьезные опасения вызывает уровень осведомленности экспертов Freedom House. Качество и объективность аналитики данного формата в большой степени зависят от источников и методов сбора информации, однако они в основном докладе не указываются. В страновых отчетах авторы обычно ссылаются на информацию из англоязычной прессы и сведения из различных интернет-ресурсов исследуемой страны. Очевидно, что подобные источники информации могут ее исказить и предоставлять ангажированную информацию, преследуя определенные политические цели.

Таким образом, несмотря на достаточно большую популярность и авторитетность проекта Freedom House «Nations in transit» в мире предлагаемый компанией рейтинг не может претендовать на роль измерителя уровня коррупции в силу его субъективности и политической ангажированности.

Исследование Всемирного банка «The Worldwide Governance Indicators»

Еще одним широко известным показателем измеряющий уровень коррупции в различных государствах служит индекс контроля коррупции (Control of Corruption). Этот индекс является одним из шести агрегированных индикаторов государственного управления (The Worldwide Governance Indicators, WGI), которые определяются Всемирным банком по результатам исследований проводимых с 1996 г. для 210 государств [11].

В исследовании осуществляется обобщение информации об уровне восприятия коррупции в обществе, степени использования государственной власти в корыстных целях, существования коррупции на высоком политическом уровне, влияния коррупции на развитие экономики и так далее.

Информация для составления формируется посредством проведения социологических опросов граждан, представителей бизнеса и экспертов, и поступает из более чем 30 независимых источников, которые можно разделить на 4 вида:

- 1 Организации государственного сектора
- 2 Неправительственные организации
- 3 Поставщики коммерческой деловой информации
- 4 Опросы фирм и частных лиц

На основе полученной информации WGI, ранжирует страны мира по шкале от 0 до 100 баллов. Ноль обозначает самый высокий уровень коррупции, а сто – наименьший [12].

Анализ методологии определения индекса контроля коррупции WGI и исследований, результаты которых используются в качестве исходных данных для агрегирования этого индекса, позволяет констатировать следующее.

Во-первых, как и все рассмотренные нами показатели (ИБК, «Nations in transit»), индекс контроля коррупции WGI преимущественно основан на экспертных оценках, т.е. существует определенное влияние субъективных факторов. Например, уровень коррупции в странах с высоким уровнем экономического развития зачастую может восприниматься экспертами как наиболее низкий, что может приводить к искажениям итоговых рейтингов и баллов [11].

Нельзя игнорировать и очевидность политической ангажированности ряда подходов, и воздействие имиджевых оценок. Тем более, что подавляющее большинство опрашиваемых экспертов и вовлеченных организаций приходится на страны ОЭСР, особенно на США и Великобританию.

Во-вторых, этот индекс также как и индекс ИБК ориентирован на оценку состояния коррупции только в публичном секторе. Учитывая, что современная антикоррупционная политика многих стран стоит на трех китах: государственный сектор, частный сектор и НПО, поэтому необходимо при определении уровня коррупции уделять внимания всем трем сферам ее проявления, в том числе и квазигосударственному сектору.

В-третьих, следует отметить, что большинство источников обновляются ежегодно. Однако в ряде случаев некоторые из них обновляются раз в два или даже три года и в этом случае используется старая информация. Так же не всегда используемые источники повторяются ежегодно. В некоторых случаях могут быть добавлены новые или исключены старые (например, если они прекратили публикации или имеют ряд методологических изменений, которые больше не подходят для работы с ними).

В-четвертых, из-за варьирования числа стран – участниц рейтинга также может меняться положение страны в рейтинге без увязки с какими-либо проводимыми антикоррупционными мероприятиями и реализуемыми мерами по противодействию коррупции в стране.

В-пятых, индекс разработан для осуществления межстрановой оценки путем сопоставления разных стран друг с другом, а не для отслеживания динамики изменений в разных сферах в какой-либо одной стране. Данная

система предназначена для сравнительной оценки положения, занимаемого разными странами в некий промежуток времени [13].

Таким образом, несмотря на всю авторитетность и широкую распространенность, на наш взгляд, индекс контроля коррупции WGI не дает объективной информации о месте стран в мировом рейтинге и может быть использован только в качестве информационной составляющей, но не рассматриваться как индикатор оценки проводимой государственной политики в сфере противодействия коррупции.

ВЫВОДЫ

Подводя итоги исследования, следует отметить, что на сегодняшний день существуют достаточно большое количество различных индикаторов и рейтингов международных организаций, с помощью которых можно определить уровень распространения коррупции в разных странах мира. Однако большое количество предлагаемых методик порождает определенные вопросы касательно надежности и валидности данных инструментов измерения. Так, при проведении оценки методологии международных индикаторов нами были определены основные недостатки в их построении: идеологическая основа, влияние субъективного фактора и др.

В Казахстане возникает необходимость провести социологическое исследование, которое позволит выявить основные проблемные вопросы, связанные с высоким уровнем коррупции.

При этом, ключевое внимание следует обращать измерению уровня восприятия коррупции не только на национальном уровне, но и в региональном разрезе. Наряду с этим, оценка уровня коррупции должна распространяться в равной степени на государственный, частный и квазигосударственный секторы.

Подобный методологический подход при проведении исследования будет более объективно отражать уровень (восприятия) коррупции как в Казахстане, так в других странах.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1 **Pelizzo, R., Baris, O., Janenova, S.** Objective or Perception-Based? A Debate on the Ideal Measure of Corruption. // Cornell International Law Journal. – Vol. 50. – № 1. – 2017. [Electronic resource] – <http://www.lawschool.cornell.edu/research/ILJ/upload/Pelizzo-et-al-final.pdf> (access date 06.09.2017).

2 Transparency International. The 2015 Corruption Perception Index. [Electronic resource] – <https://www.transparency.org/cpi2015> (access date 06.09.2017)

3 Индекс восприятия коррупции: честное развитие под угрозой (2014) [Электронный ресурс]. – https://i-news.kz/news/2014/12/03/7835023-indeks_vospriyatiya_korruptcii_2014_chest.html (access date 10.09.2017).

4 Washington Post усомнилась в индексе коррупции (2016) [Электронный ресурс]. – <http://www.vestifinance.ru/articles/66791> (дата обращения 09.09.2017)

5 **Квон, Д.** Индекс восприятия коррупции – (2016) [Электронный ресурс]. – <file:///C:/Users/%D0%95%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%BD/Downloads/indeks-vospriyatiya-korruptsii-otsenka-metodologii.pdf> (access date 18.09.2017).

6 Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан. // Информационный материал по результатам исследования Transparency International Corruption Perception Index 2015 report. – 2015. – URL: <http://pa-academy.kz/images/Center%20anticor/PCI.pdf> (access date 17.09.2017)

7 Freedom House. Nations in Transit. –2016. [Электронный ресурс]. – <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2016> (access date 16.09.2017)

8 Freedom House. Развитие демократии в странах переходного периода – 2015. [Электронный ресурс]. – <http://gtmarket.ru/ratings/nations-in-transit/info>. (access date 15.09.2017).

9 Freedom House. Statement_of_Activities. – 2014. [Электронный ресурс]. – https://freedomhouse.org/sites/default/files/FY14_Statement_of_Activities.pdf (access date 14.09.2017).

10 **Балацкий, Е. В., Екимова, Н. А.** Оценка институционального развития. – М. : «Перо», 2016. – 263 с.

11 **Нисневич, Ю. Стукал, Д.** Валидность измерения коррупции в публичной сфере в исследованиях международных // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2012. – Т. 5. – № 2 (22). – С. 58 – 71.

12 World Bank. Governance Matters.2015. – [Электронный ресурс]. – <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>. (access date 08.09.2017).

13 **Ярославцева, О.** Сравнительные рейтинги и индексы как инструменты измерения политической стабильности. [Электронный ресурс]. – <http://journals.rudn.ru/political-science/article/viewFile/8934/8385> (access date 10.09.2017)

Материал поступил в редакцию 08.09.17.

Ж. Ж. Давлетбаева, Ж. Қ. Рысбекова, Е. К. Жаров

Сыбайлас жемқорлықты өлшеудің әдістемелік аспектілері

Қазақстан Республикасы Президентінің
жанындағы мемлекеттік басқару академиясы, Астана қ.

Материал баспаға 08.09.17 түсті.

Zh. Zh. Davletbayeva, Zh. K. Rysbekova, Ye. K. Zharov

Methodological aspects of corruption measurement

Academy of Public Administration under the President of the
Republic of Kazakhstan, Astana.

Material received on 08.09.17.

Қазақстанда халықаралық ұйымдармен жүргізілетін сыбайлас жемқорлықтың деңгейін бағалау арасындағы желілік байланыстың жоқтығы көрсетілді. Әлемдік тәжірибеде қолданылатын сыбайлас жемқорлықты өлшеу құралдарының анықтық дәрежесі салыстырмалы талдау жүргізу жолымен анықталды. Олардың негізгі әдістемелік кемшіліктері айқындалды. Қазақстандағы сыбайлас жемқорлықтың (қабылдау) деңгейінің объективті бейнесін жасау мақсатында қосымша өлшеу құралдары ұсынылды.

The absence of a linear relationship between the estimates of the level of corruption in Kazakhstan conducted by organizations of the organization is monitored. Used in world practice. Their key methodological shortcomings were revealed. In order to objectively reflect the level (perception) of corruption in Kazakhstan, an additional measurement tool is proposed.