

КОРРУПЦИЯ И АРХИТЕКТУРА ВОЕНИЗИРОВАННОЙ БЮРОКРАТИИ: СРАВНЕНИЕ ПОЛИЦИИ В США И РОССИИ*

АЙМАЛИЕВ ИВАН МЕТОДИЕВ,

*младший научный сотрудник, ЛССИ,
Лаборатория социологического анализа,
Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», г. Москва,
e-mail: iaymaliev@hse.ru*

Для существования и процветания коррупции в общественном секторе необходимо, чтобы бюрократия обладала определёнными структурными характеристиками, облегчающими криминальное поведение. Хотя бюрократия уже достаточно хорошо изучена, тем не менее до сих пор неясно, как её структура создаёт условия для девиантного поведения. Учитывая недостаточную изученность сферы военизированной бюрократии и пагубные последствия ее коррупции для социального и экономического развития, а также для (интер) национальной безопасности, статья отвечает на вопрос: «Как и почему структура полицейской бюрократии облегчает коррупцию?» Для ответа на этот вопрос мы рассматриваем организационные и тайные сети, а также теории организованной преступности и тестируем их с помощью условных единичных графов на базе данных, включающей в себя формальные иерархические структуры современных полицейских сил в России и Соединённых Штатах. Мы показываем, что, несмотря на то, что они работают в очень разных институциональных режимах, полицейские управления Москвы и Лос-Анджелеса имеют схожие структурные характеристики. Полицейская бюрократия эффективна в выполнении сложных задач, но это та сфера, в которой можно очень легко скрыть свои действия. Здесь создаётся множество соблазнов и возможностей для коррупции. И, наконец, мы показываем, что полицейские организации – это неоднородные сети, чрезвычайно чувствительные к коррупционному давлению.

Ключевые слова: полиция; коррупция; бюрократия; тест условного единого графа; Россия; Соединённые Штаты.

CORRUPTION AND THE ARCHITECTURE OF PARAMILITARY BUREAUCRACIES: COMPARING THE AMERICAN AND THE RUSSIAN POLICE

AYMALIEV IVAN, M.,

*Junior Research Fellow, LCSR,
Laboratory for Sociological Analysis,
National Research University Higher School of Economics, Moscow,
e-mail: iaymaliev@hse.ru*

* В данной статье использованы результаты проекта ТЗ-27 «Неформальная экономическая деятельность полиции в трансформирующихся странах и цели правоохранительной системы», выполненного в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2016 году.

Despite institutional change, corrupt networks have been tremendously successful enterprises at the expense of the public good; returning and evolving with new elements. For public sector corruption to prosper, bureaucracies must possess certain structural characteristics which facilitate criminal behavior. Although public organizations have been largely studied, it is less clear how their structure creates opportunities for deviance. Given the understudied field of paramilitary bureaucracies and the deleterious consequences of corruption for socioeconomic development and (inter)national security, we seek to understand: "How and why does the structure of police organizations facilitate corruption?" To address this question, we draw upon organizational, covert networks, and organized crime theories, and test them using a conditional uniform graph test on a dataset that includes the formal hierarchical structures of the modern police forces in Russia and the United States. We show that despite operating in largely different institutional regimes, the Moscow and the Los Angeles police department exhibit similar structural characteristics. Police bureaucracies' structures are efficient in performing complex tasks, but are highly conducive to concealment, creating numerous temptations and opportunities for corruption. Lastly, we show that police organizations are scale-free networks which makes them extremely vulnerable to corruptive pressures.

Keywords: *police; corruption; bureaucracy; Conditional Uniform Graph test; Russia; the United States.*

JEL: *D73, K10, K42.*

Введение

Несмотря на социально-экономические преобразования, реформы и скандалы, коррупционные сети остаются исключительно успешными предприятиями, приносящими доход и обрастающими новыми структурными элементами (Punch, 2009; Lauchs et al., 2011). Ни одна из полиций в мире не свободна полностью от коррупции (Punch, 2009). В истории много примеров мощной, организованной, хищнической коррупции в полиции в развивающихся (Pynam et al., 2012), переходных (Wilson et al., 2001) и развитых странах (Knapp Commission, 1972; Pennsylvania Crime Commission, 1974; Fitzgerald, 1989; Mollen Commission, 1994; Ivković, 2005; Puch, 2009; Lauchs et al., 2011). В этой статье мы показываем, что для процветания коррупции в общественном секторе бюрократия должна обладать определёнными структурными характеристиками, которые побуждают к девиантному поведению и скрывают его, несмотря на институциональные изменения.

Степень, в которой организации или институты влияют на интересы и предпочтения отдельных индивидуумов, являются темой, привлекающей значительное внимание и вызывающей оживлённые споры (Egeberg, 2003). Однако до недавнего времени экономисты, социологи и криминалисты концентрировались в основном на объяснении (коррупционного) поведения, не связывая его во всех деталях с организационными структурами (Derlien, 1992; Farazmand, 1994; Hesse, 1995; Page, 1999; Bekke et al., 1996; Nelson, 1996; Peters and Wright, 1996; Farazmand, 1997). Вместе с тем изучение связи между организационной структурой и криминальным поведением является чрезвычайно важным для политиков, принимающих решения, и для практиков, стремящихся создать эффективные организации и выработать действенную антикоррупционную политику. Кроме того, несмотря на то, что аспекты нелегальных «скрытых» сетей и взаимосвязей советов директоров хорошо изучены организационными криминалистами и аналитиками сетей, тем не менее на текущий момент всё-таки ощущается недостаток сравнительных исследований структуры военных и парамилитарных (военизированных) организаций (Klerks, 1999; Krebs, 2002; Carley et al., 2001; Raab and Milward, 2003; Sageman, 2004; Tsvetovat and Carley, 2005; Koschade, 2006; Enders

and Su, 2007; Morselli, 2009; Rodriguez, 2009; Xu and Chen, 2010; Launch et al., 2011; 2012; Helfstein and Wright, 2011; Baaker, Raab and Milward, 2012). Военизированная бюрократия, обладающая монополией на насилие и принуждение, является организацией, осуществляющей различную, в высшей степени тайную и опасную для жизни деятельность. Такая бюрократия может иметь организационные структуры, отличные от законных предприятий и сетей.

Экономисты, специализирующиеся в вопросах промышленности, утверждают, что индивидуумы более склонны к криминальному поведению в тех отраслях промышленности, где имеются условия для сговоров (Hay and Kelly, 1974). Преступный сговор имеет тенденцию возникать в специфических организационных структурах ввиду «низкой стоимости планирования и реализации преступного сговора и малой вероятности быть пойманным» (Hay and Kelly, 1974. P. 24). Поэтому для того, чтобы общественная бюрократия создавала условия для криминального поведения, она (бюрократия) должна иметь структуру, сходную со структурой криминальных организаций.

Теоретики тайных сетей утверждают, что криминальные сети вынуждены лавировать между эффективностью и скрытностью (Morselli, 2009; Crossley et al., 2012). Связи увеличивают доходы и власть, и вместе с ними риск быть раскрытым (Crossley et al., 2012). Для того, чтобы защитить себя, преступники сокращают свои связи (Crossley et al., 2012), стараются не создавать централизованные структуры (Hobbs, 1995), более полагаясь на временные, небольшие, децентрализованные ячейки и распределяя ответственность между своими членами (Bouchard, 2007; Lauchs et al., 2011). Преступные сети имеют тенденцию к развитию буферных узлов на периферии для защиты ядра организации от следственных действий. Главарь манипулирует нитями, скрытыми в цепочке подчинённых, которые занимаются рискованной деятельностью, в то время как ключевые игроки такой активностью занимаются очень ограниченно и в таком объёме, который позволяет им отрицать любое преступное деяние (Lauchs et al., 2011). В соответствии с этой логикой, при прочих равных условиях, бюрократия, имеющая децентрализованную и «неплотную» сеть с более длинными цепочками подчинения, должна создавать больше соблазнов и возможностей для коррупции и ее сокрытия.

Учитывая недостаточно изученную сферу военизированной бюрократии и пагубные последствия коррупции для социального и экономического развития общества (Iuković, 2005; Johnston, 2005) и (интер) национальной безопасности (Gerber and Mendelson, 2004), мы пытаемся найти ответ на такой вопрос: «Как и почему структура полицейской бюрократии способствует коррупции?». Для исследования этого вопроса мы опираемся на теорию организаций и тайных сетей, а также на теории организованной преступности и проверяем их методом условного единого графа (Conditional Uniform Graph Test) (Butts, 2008) на базе данных, включающей формальные иерархические структуры современных полицейских сил в Москве (Россия) и Лос-Анджелесе (Соединённые Штаты Америки).

Для своего анализа мы выбрали контрастные модели полиции России и США по двум основным причинам. Во-первых, считается, что решения в американской полиции принимаются более демократическим путем, включающим большее число лиц, принимающих решения с правом вето и коллективной ответственностью. Также считается, что для США характерно большее число полицейских руководителей, делегирующих ответственность вниз и принимающих решения коллективно, что должно привести к более децентрализованной и плотной формальной организационной структуре. В противоположность этому принято считать, что российская бюрократия более автократична и характеризуется меньшим числом лиц, принимающих решения, которые реже делегируют ответственность вниз и менее склонны к принятию коллективных решений. Такая военного типа система принятия решений должна вести к более централизованной и более «разряженной» формальной организационной структуре. Во-вторых, в

соответствии с данными Индекса восприятия коррупции Транспэрэнси Интернэшнл 2015 года, российская полиция и политическая система (119-е место, значение индекса 29) гораздо более коррумпированы, чем полиция и политическая система США (16-е место, значение индекса 76). Поэтому мы ожидаем, что российская бюрократия будет иметь больше сходства с криминальной структурой связей, чем американская.

Организационная структура и коррупционное поведение

Чайлд (*Child, 1972*) определяет организационную структуру как «формальное распределение рабочих ролей и административных механизмов для контроля и объединения рабочей деятельности, включая ту, которая пересекается с формальными организационными границами». Скотт (*Scott, 1981*) добавляет, что организационная структура является нормативной структурой, состоящей из правил и ролей, определяющих от кого и какая работа ожидается. Вебер (*Weber, 1976*) разработал теорию бюрократии на основе шести принципов: (1) имеются «фиксированные и официально юридически оформленные сферы, обычно регулируемые правилами», (2) организации имеют «строгую иерархическую систему власти», (3) администрирование основано на «писаных документах», (4) руководство «предполагает» наличие основательного специализированного образования, (5) «бюрократическая деятельность является работой на полный рабочий день», (6) управление бюрократией происходит, «следуя общим правилам, которые более или менее стабильны и которые можно выучить». Эти шесть принципов административной структуры более или менее применимы к любой работающей организации независимо от её конкретных целей и задач, которые она призвана решать (*Mansfield, 1973*). Следуя этим определениям, мы концептуализируем американские и российские полицейские организации в терминах отношений подотчетности в формальной иерархической структуре полицейской бюрократии.

Теоретики организации утверждают, что организации и институты могут влиять на стратегию поведения индивидуума или на то, как он стремится достичь своей цели. Тем не менее учёные не соглашаются относительно того, как формируются сами интересы и цели (*Egeberg, 2003*). Одни сторонники рационального выбора считают формирование предпочтений экзогенным феноменом по отношению к их модели в то время, как другие утверждают, что интересы формируются эндогенно (*March and Olsen, 1996; Peters, 1999; Egeberg, 2003*). Согласно организационной теории, организации и институты могут наделять индивидуумов целями и интересами при условии, что организация характеризуется определёнными чертами. Организационная позиция лиц, принимающих решения, также влияет на их знания и убеждения (*Simon, 1999. P. 113; Egeberg, 2003*). Поэтому организационная структура в значительной мере определяет интересы, цели, убеждения и предпочтения индивидуумов. Термин «соответствующие критерии», тесно связанный с ролевым ожиданием, определяет поведение и подверженность социальному воздействию. Поэтому нормативные структуры создают информационные сети для формирования повестки дня, альтернатив поведения и подготовки кадров (*Simmon, 1965; Schattschneider, 1975. P. 30; Augier and Egeberg, 2003*). В частности, мы обращаем особое внимание на три главных структурных измерения, которые теоретически могут повлиять на поведение игроков: централизация, плотность и длина пути в отношениях между руководителями и подчиненными.

Централизация

Общеизвестно, что бюрократия, будучи управляемой посредством многочисленных правил и характеризующаяся канцелярскими проволочками, является фактически централизованной организацией (*Mansfield, 1973*). Второй принцип бюрократической организации Вебера (1946) гласит, что строгая

иерархическая система власти является сущностной характеристикой бюрократической системы управления (Weber, 1946. P. 1971). Современные организации вообще «основаны на использовании власти там, где законная власть иерархически упорядочена» (Mansfield, 1973). В бюрократической сфере власть организована в соответствии с фиксированными правилами. Власть может осуществляться только «в пределах системы ограничений и в соответствии с правилами, на которых эта власть базируется» (Mansfield, 1973). Тем не менее принятие решений может быть децентрализованным таким образом, что у руководства организации не возникает желания отказаться от функции контроля (Mansfield, 1973). Фактически, один из способов, который позволяет руководителям крупных организаций удерживать контроль над функциями организации, – это децентрализовать процесс принятия решений (Hage, 1965). Предыдущие исследования показали, что связь между бюрократизацией и централизацией процесса принятия решений отрицательная (Pugh et al., 1968; Blau and Schoenherr, 1971; Child, 1972).

Социальная психология малых групп и теория организаций констатируют, что организационная структура зависит от требований обработки информации, т.е. от количества и типа данных, знаний и сведений, которые должны обрабатываться для выполнения серии задач (Scott, 1987. P. 215). Экспериментаторы, изучающие малые группы, установили, что простые, рутинные, ясные задачи выполняются более эффективно в централизованных структурах в то время, как трудные, сложные и неоднозначные задачи выполняются более эффективно в децентрализованных структурах (Collins and Raven, 1969. P. 155; Shaw, 1964). Теоретики организаций утверждают, что высокие требования информационной обработки, присущие рабочему потоку высокой сложности, неопределённости и взаимозависимости, приводят к децентрализованным структурам (Thompson, 1967; Galbraith, 1973; Williamson, 1975; Chandler, 1977; Armour and Teece, 1978; Scott, 1987. P. 214-17; Stinchcombe, 1990, ch. 4).

Несмотря на некоторую вариантность, с которой правоохранительные органы используют военизированные способы для контроля или выработки альтернатив, например в управлении сообществом, преобладающим тем не менее является военизированный бюрократический стиль (Walker, 1992; Ivković, 2005). Иерархическая бюрократия военизированного стиля характеризуется многочисленными предписаниями, строгими властными канонами и скрытностью, как если бы она была призвана «вести войну с преступностью и это было бы основной целью её полицейской работы» (Ivković, 2005). Сходство между полицией и вооружёнными силами заключается в том, что они имеют право законного применения силы (Bittner, 1999. P. 171), и в предположении, что «личный состав должен находиться под строгим командованием, починяться начальству и соблюдать широкий свод правил, чтобы быть готовым к действиям в непредвиденных обстоятельствах» (Ivković, 2005. P. 68-9).

ГИПОТЕЗА 1. *Полицейская бюрократия, имеющая строгие каноны власти, схожие с военными, будет более централизованной, чем её случайные аналоги.*

Мы не можем напрямую сравнивать полицейские сети России и США, так как они разного размера и включают совершенно разное число сотрудников полиции. Поэтому по специальному алгоритму мы случайным образом генерировали 10 тыс. графов той же самой размерности, что и графы в двух сравниваемых странах, и затем подсчитали средние показатели по этим графам и сравнили их с исходными графами в России и США (подробнее об этой методике будет сказано ниже).

Плотность

Тип организационной специализации играет определённую роль в структуре бюрократии. Эджеберг (*Egeberg, 2003*) определяет два типа организационной специализации: «горизонтальная» и «вертикальная». Горизонтальная специализация описывает, «как различные проблемы и вопросы администрирования должны быть вместе увязаны или отделены друг от друга». Горизонтальная специализация подразумевает более высокий уровень коллегиальности. «Коллегиальность» предполагает, что решения должны приниматься скорее путём споров, обсуждений или голосования, чем путём командования. Чем больше горизонтально специализирована полицейская организация, тем демократичнее её управление и тем больше оно ориентируется на общество. Коллегиально структурированные организации в форме сообществ, формирований по выполнению конкретных задач и проектных групп появляются всё в большем количестве и дополняют иерархические структуры (*Kickert, 1997; Bogason and Toonen, 1998; Rhodes, 2000*). И наоборот, вертикальная специализация описывает, как различные области управления подчиняются друг другу. Чем больше вертикально специализирована бюрократия, тем более иерархичен и авторитарен стиль её руководства. Поэтому мы предполагаем, что военизированная бюрократия, имеющая цепочку команд наподобие военной, будет иметь иерархические организационные схемы и, таким образом, будет менее плотной структурой, чем другие организации.

ГИПОТЕЗА 2. *Полицейские организационные структуры, будучи иерархически специализированными и принимающими решения с минимальным сокращением кооперации, являются менее плотными по своей структуре, чем их случайные аналоги.*

Длина пути

Организации являются властными структурами, в которых подчинённые служат под управлением руководителей (*Baker and Faulkner, 1993*). Полиция как военизированная бюрократия требует, чтобы чиновники, ответственные за общественные мероприятия, создавали многочисленные рабочие места и нанимали личный состав для легализации своей деятельности и управления ею. В случае необходимости более высокая бюрократизация и делегирование полномочий и задач приводят в результате к более длинному пути реализации властных полномочий.

ГИПОТЕЗА 3. *Полицейская бюрократия, путём создания многочисленных рабочих мест для администрирования и легализации своей деятельности, имеет более длинный путь (цепочки управления), чем их случайные аналоги.*

Данные и методика

Данные

Мы проанализировали формальные иерархические структуры Московского управления полиции (ГУ МВД России по городу Москве), или МУП, и Департамента полиции города Лос-Анджелеса в США. Наша концепция связи описывает отношения, показывая, перед кем отчитывается подчинённый. Данные об организационных графиках МУП получены с открытого интернет-сайта ГУ МВД России по городу Москве. Что касается США, то информацию об организационной структуре ДП Лос-Анджелеса мы получили с его сайта. Данные о МУП датированы 2012 годом, а о Департаменте Лос-Анджелеса 2015 годом.

Методика

Для того, чтобы определить, как наблюдаемые структуры полицейской бюрократии отличаются от их различных (случайных) аналогов, мы использовали тест условного единого графа (Conditional Uniform Graph Test), разработанного Буттсом (*Butts, 2008*). Идея теста заключается в том, чтобы определить, насколько некоторые свойства на графическом уровне являются случайными. Мы провели тест, который включал 4 этапа. Во-первых, мы произвели измерения наблюдаемых графов. Во-вторых, используя алгоритм Барабаси и Алберт (*Barabasi and Albert, 1999*), мы сгенерировали 10 000 случайных графов точно такого же размера, как и наблюдаемые. В-третьих, мы рассчитали средние измерения для случайно сгенерированных графов. И, наконец, мы сравнили наблюдаемые измерения со средней величиной их случайных аналогов. Табл. 1 показывает описание графически уровневых индексов, используемых в исследовании, табл. 2 – описательную статистику.

Таблица 1

Определение графически уровневых индексов

Статистика	Описание
Централизация	Централизация любой сети является мерой того, насколько централен самый центральный узел по отношению к тому, насколько центральны все другие узлы (<i>Freeman, 1979</i>).
Плотность	Число звеньев, фактически существующих, за возможное число звеньев в сети (<i>Wasserman and Faust, 1994</i>).
Средняя длина пути	Средние длины кратчайших путей между всеми парами узлов в сети (<i>Albert and Barabasi, 2002</i>).

Таблица 2

Описательная статистика полицейских бюрократических сетей

Статистика	Лос-Анжелес		Москва	
	Реальные данные	Случайные графы	Реальные данные	Случайные графы
Централизация	0.078	0.65	0.306	0.574
Плотность	0.014	0.224	0.024	0.377
Средняя длина пути	5.694	1.776	3.378	1.623
Компоненты	1	1	1	1
Размер	152	152	86	86

Анализ

Сначала мы делаем топологический анализ (*Barabasi et al., 2002*) американской и российской полицейской бюрократии. На рис. 1 изображены сети двух бюрократий. Узлы представляют директоры полиции, а связи представляют отношения отчетности. Сети построены и проанализированы как неориентированные (undirected) графы. Мы изобразили здесь отношения как неориентированные потому, что показанные связи предполагают коммуникацию сверху вниз и снизу вверх. Мы использовали алгоритм Фрухтермана-Рейнгольда (*Fruchterman and Reingold, 1991*), размещающий более центральных игроков в середине графика. Размер узла является положительной функцией степени центральности. Более крупные узлы указывают более высокий полицейский чин. В результате тест с глазным яблоком показывает, что две бюрократии в общем представляют структурно подобными. Однако администрация полиции США имеет больший совет директоров, чем российский, а также большее число специализированных подразделений. Мы подсчитали размер сетей, степень централизации, плотность и среднюю длину пути. В табл. 2 показаны индексы графического уровня. В полицейском управлении Лос-Анджелеса (акторы = 152,

связи = 164) значительно больше, чем в сети Московской полиции (акторы = 86, связи = 86) число акторов и связей. Оба графика связные и не содержат изолированных значений.

Для каждой сети с помощью алгоритма Барабаси и Алберт (*Barabasi and Albert, 1999*) мы сгенерировали 10 000 случайных аналогов с таким же числом узлов, как и в соответствующих наблюдаемых сетях. Мы установили, что и американская, и российская полицейская организация, несмотря на то, что они функционируют в очень разных институциональных режимах и обществах и имеют весьма различные показатели оценивания и уровни коррупции, тем не менее обладают схожими структурными характеристиками. Правоохранительные органы имеют более низкую централизацию, более низкую плотность и более высокую среднюю длину пути, чем в среднем это имеет место на случайных аналогах.

L.A.P.D., U.S., 2015

Moscow General Directorate, MVD, Russia, 2012

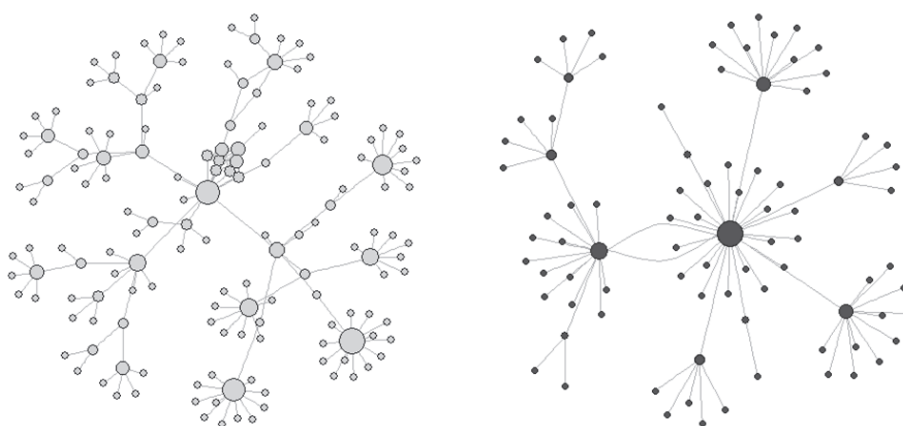


Рис. 1. Бюрократические сети управления полиции в Лос-Анджелесе и Москве
Источник: данные Департамента полиции Лос-Анджелеса, ГУ МВД РФ по г. Москве.

Более низкая графическая централизация означает, что управление полицией эффективно при выполнении сложных, трудоёмких, нечётко выраженных и разнообразных по своей природе задач. Однако децентрализованная бюрократия позволяет коррумпированным чиновникам дистанцироваться от других коррумпированных игроков и надёжно скрывать свои коррупционные деяния от следственных органов. Более низкая плотность предполагает, что полицейские организационные структуры имеют тенденцию максимально повышать эффективность своих действий, облегчать инновационное поведение, удачно действовать в разрешении конфликтов и оперативно отвечать на срочные вызовы.

Тем не менее слабо связанные структуры позволяют коррумпированным руководителям скрытно поддерживать теневую деятельность и эффективно блокировать антикоррупционные реформы и следственные действия. С одной стороны, более длинные цепочки властных полномочий обеспечивают легитимизирование и администрирование различных сложных полицейских задач. Но с другой стороны, более длинный путь даёт чиновникам возможность создать вокруг себя буферную зону путём делегирования коррупционных задач управленцам среднего уровня. Кроме того, если властная цепочка длинная, то становится трудным выявить ответственность за коррупционные действия. Сочетание децентрализованных структур, неплотных звеньев и относительно короткого пути повышает эффективность связи и делает возможным для коррупционных сетей оперативно мобилизовать свои ресурсы во время следствия и скрыть или уничтожить улики преступления.

После этого мы провели тест для определения степени участия игроков в американской и российской полицейской бюрократии и как тогда в них осуществляется распределение властных и правовых компетенций.

В табл. 3 показано экспоненциальное значение α , минимальное значение которого соответствует распределению властных и правовых компетенций (x_{min}), отношение логарифмического правдоподобия соответствующих параметров ($\log Lik$), статистика теста Колмогорова-Смирнова ($KS.stat$), сравнивающая распределение с заданным вектором, и p -значение теста Колмогорова-Смирнова ($KS.p$). Меньшее значение теста Колмогорова-Смирнова означает лучшее соответствие, а высокие значения p (>0.05) указывают, что тест не отвергает гипотезу о том, что первичные данные могли быть получены из заданного распределения властных и правовых полномочий. Мы показываем кумулятивное распределение ($P(k)$) (см. рис. 2). $P(k)$ определяется, как вероятность того, что произвольный узел имеет по крайней мере k связей. Рис. 2 показывает, что организация и российской, и американской полиции имеет немасштабные свойства с распределением властных и правовых компетенций в виде $P(k) \sim k^{-\alpha}$. Немасштабные сети (scale-free) неоднородны (inhomogeneous) (Albert, Jeong and Barabasi, 2000).

Рис. 3 представляет гистограмму степеней распределения в американской и российской полицейской бюрократии. Американская полиция имеет большее количество директоров, чем российская. Распределение политической власти в американской полиции немного более равномерно, чем в российской полиции. Тем не менее мы видим, что большинство руководителей связаны друг с другом, иногда попарно, и только лишь небольшое число игроков имеет много связей, гарантирующих полную связность системы. Этот результат предполагает, что полицейская бюрократия, как правило, легко и без больших экономических затрат поддается коррупции. В итоге достаточно всего лишь богатой и со связями элите коррумтировать горстку чиновников, чтобы затем манипулировать целой социальной системой.

Таблица 3

Тест Колмогорова-Смирнова для оформленного распределения в полицейском управлении Москвы и Лос-Анджелеса

	Москва	Лос-Анджелес
alpha	1.755	2
xmin	1	1
logLik	-187.962	-374.917
KS.stat	0.512	0.608
KS.p	5.32E-20	0

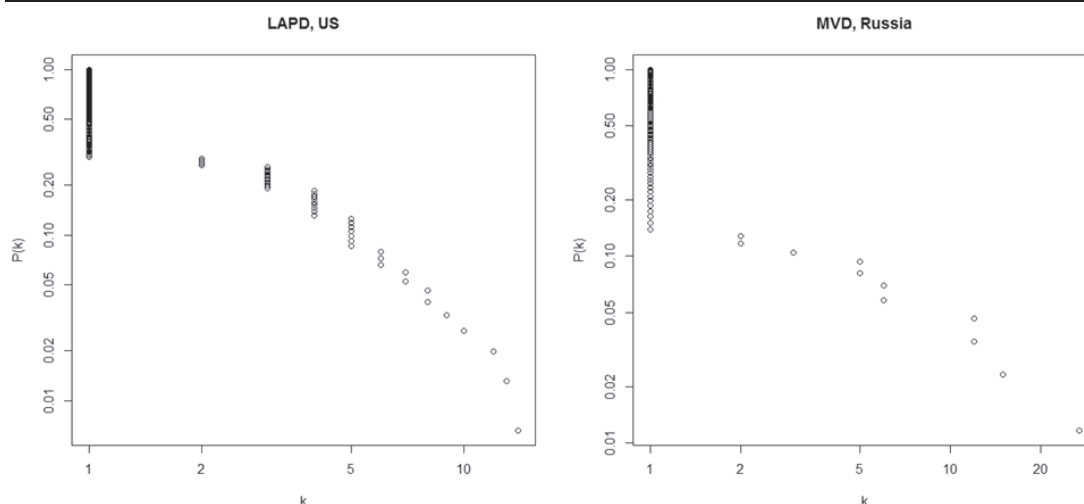


Рис. 2. Кумулятивное распределение степени в Управлениях полиции Москвы и Лос-Анджелеса

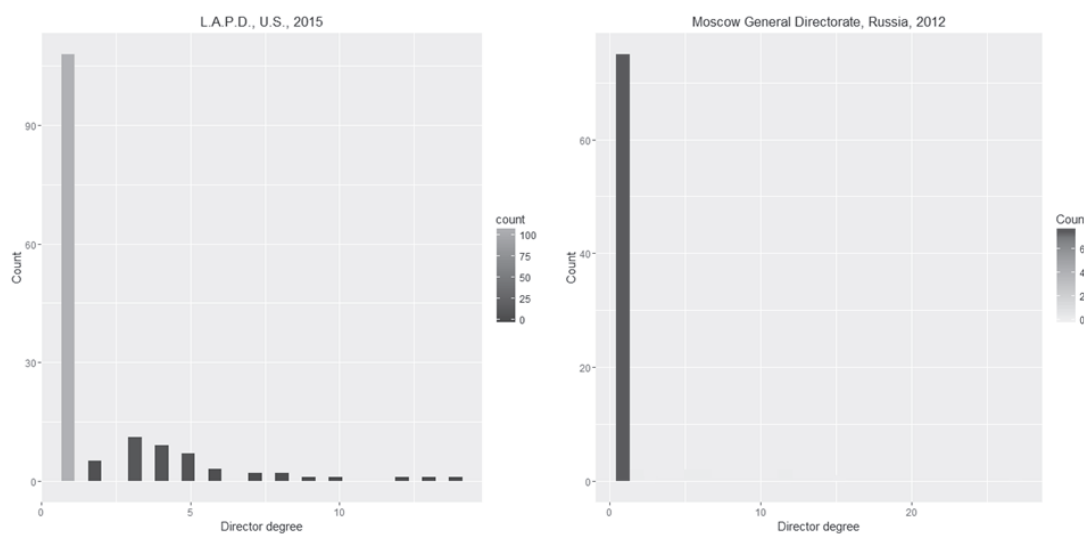


Рис. 3. Гистограммы распределения степени игроков в Управлениях полиции Москвы и Лос-Анджелеса

Обсуждение и выводы

Степень, в которой бюрократия или система сложившихся институтов влияет на интересы, предпочтения и коррупционные склонности игроков, является темой, привлекающей внимание исследователей (*Egeberg, 2003*). Насколько нам известно, мы первые предприняли попытку изучить, как и почему (полицейские) общественные бюрократические структуры способствуют коррумпированному поведению.

Мы выдвинули гипотезу, что полицейская бюрократия, будучи управляемой большим числом правил военизированного типа и характеризующаяся большим объёмом канцелярской волокиты, является централизованной организацией. Далее мы развили теорию, что тип организационной специализации имеет значение для бюрократической структуры. Мы выдвинули гипотезу, что современная полицейская бюрократия будет более иерархична, чем коллегиально ориентированные организации, и, таким образом, будет иметь менее жёстко связанную, более рыхлую организационную структуру. Последний, тоже весьма важный фактор, который необходимо отметить – это тезис, что правоохранительные органы, имея строгие властные полномочия, будут создавать многочисленные рабочие места для легализации и администрирования своей деятельности, что приведёт в результате к более длинным управленческим цепочкам.

Наши тесты условного единого графа, проведённые на иерархических сетях российской и американской полицейской бюрократии, показывают, что несмотря на то, что полицейские управления работают в очень разных институциональных режимах и обществах и имеют очень разные показатели оценивания и уровни коррупции, они всё-таки демонстрируют схожие структурные характеристики. Вопреки теоретическим ожиданиям, российская и американская полицейская бюрократия имеют значительно более низкую централизацию, чем их случайные аналоги. Далее мы установили, что полицейская бюрократия имеет более низкую плотность и более длинные управленческие цепочки по сравнению со случайными аналогами. И, наконец, тесты Колмогорова-Смирнова показали, что и российские, и американские полицейские сети властных полномочий принадлежат к классу разнородных, немасштабных сетей.

Более децентрализованные полицейские организации лучше справляются со сложными, нечётко определёнными задачами и более ориентированы на выполнение полицейских функций в обществе. Такие организации облегчают сокрытие коррупции тем, что позволяют коррумпированным чиновникам лучше скрываться и дистанцироваться от других. Тем не менее излишне централизованная организация также может создавать искушения и возможности для крупной коррупции тем, что концентрирует значительную экономическую и политическую власть в руках немногих бюрократов. Более рыхлые сети помогают добиться значимых экономических результатов, разрешают конфликты и обеспечивают оперативную реакцию на срочные вызовы, однако облегчают коррупцию ограничением личного взаимодействия, минимизацией каналов связи и поддержанием секретности определённых деяний от общественного взора.

Кроме того, более длинные пути властных полномочий обеспечивают специализацию по видам задач и приводят к бюрократизации полицейской работы. Вместе с тем они дают возможность высшим чиновникам ловко создавать буфер вокруг себя путём делегирования коррупционных поручений своим подчинённым. Также если властные цепочки оказываются слишком длинными, то ответственность за криминальные действия труднее обнаружить и более затратно исследовать. Немаловажно и то, что немасштабные свойства полицейской бюрократии предполагают, что экономическая стоимость их коррумпирования относительно низка.

В неоднородных сетях несколько чиновников, имеющих хорошие связи, поддерживают и контролируют всю социальную систему. Для члена элиты, богатого и с большими политическими связями, обычно не представляет труда и большого расхода производить коррупционные манипуляции с несколькими высшими чиновниками и сетью их подчинённых. Поэтому искушения и возможности для коррупции глубоко сидят в самой структуре полицейской бюрократии. В этой связи неудивительно, что Punch (2009) отмечал, что выполнение полицейской работы и коррупция идут рука об руку.

Мы показали, что полицейские бюрократические структуры разных стран имеют структурно подобную иерархическую организацию. Однако результаты их деятельности и уровень коррупции могут при этом существенно отличаться. Поэтому мы полагаем, что организационная архитектура бюрократических учреждений хотя и важна, но в то же время не является основным фактором, определяющим результаты деятельности полиции. Другие факторы, такие как качество руководства и управления, стандарты набора и продвижения, располагаемые ресурсы, механизмы внутреннего и внешнего контроля, организационная культура, склонность сотрудников полиции к коррупции, а также внешняя среда работы полиции (см.: *Ivković, 2005*), могут оказывать более сильное влияние на результаты работы и масштабы коррупции и других форм нарушений.

Таким образом, для того чтобы эффективно сдерживать коррупцию и максимально увеличить эффективность работы, современная общественная бюрократия должна найти баланс между различными организационными схемами и ввести в дело эффективные и демократические, внутренние и внешние управленческие механизмы для контроля за деятельностью полиции.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

- Albert R. and Barabási A.-L.* (2002). Statistical Mechanics of Complex Networks // *Reviews of Modern Physics*, vol. 7, pp. 47–97.
- Armour H. O. and David J. T.* (1978). Organizational Structure and Economic Performance: A Test of the Multidivisional Hypothesis // *Bell Journal of Economics*, vol. 9, pp. 106-122.
- Baker W. E. and Faulkner R. R.* (1993). The Social Organization of Conspiracy: Illegal Networks in the Heavy Electrical Equipment Industry // *American Sociological Review*, no. 4, pp. 837-860.

- Barabási A.-L., Jeong H., Zéda Z., Ravasz E., Schubert A. and Vicsek T. (2002). Evolution of the Social Network of Scientific Collaborations // *Physica A*, vol. 311, no. 3–4, pp. 590–614.
- Bekke H. A. G. M., Perry J. L. and Toonen T. A. J. (eds). (1996). *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Bloomington, IN: Indiana University Press.
- Bittner E. (1999). The Quasi-military Organization of the Police // *The Police and Society* (ed. V. E. Kappeler, 2nd ed., pp. 170–180). Prospect Heights, IL: Waveland Press.
- Bouchard M. (2007). On the Resilience of Illegal Drug Markets // *Global Crime*, vol. 8, no. 4, pp. 325–344.
- Butts C. T. (2008). Social Networks: A Methodological Introduction // *Asian Journal of Social Psychology*, vol. 11, no. 1, pp. 13–41.
- Carley K. M., Lee J. S. and Krackhardt D. (2002). Destabilizing Networks // *Connections*, vol. 24, no. 3, pp. 79–92.
- Chandler A. (1977). *The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Child J. (1972). Organization Structure and Strategies of Control: A Replication of the Aston Study // *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, pp. 163–177.
- Collins B. E. and Bertram H. R. (1969). Group Structure: Attraction, Coalitions, Communication, and Power // *The Handbook of Social Psychology* (ed. E. Aronson), Reading, MA: Addison-Wesley, pp. 102–204.
- Crossley N., Edwards G., Harries E. and Stevenson R. (2012). Covert Social Movement Networks and the Secrecy-efficiency Trade Off: The Case of the UK Suffragettes (1906–1914) // *Social Networks*, vol. 34, no. 4, pp. 634–644.
- Derlien H.-U. (1992). Observation on the State of Comparative Administration Research in Europe – Rather, Comparable than Comparative // *Governance*, vol. 5, pp. 279–311.
- Egeberg M. (2003). How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective // *Handbook of Public Administration* (eds. B. G. Peters, J. Pierre). London: SAGE Publications Ltd.
- Farazmand A. (1997). *Modern Systems of Government. Exploring the Role of Bureaucrats and Politicians*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Fitzgerald G. A. (1989). *Report of a Commission of Inquiry Pursuant to Orders in Council*. Brisbane: Queensland Government Printer.
- Freeman L. C. (1979). Centrality in Social Networks: Conceptual Clarification // *Social Networks*, vol. 1, no. 3, pp. 215–239.
- Fruchterman T. M. J. and Reingold E. M. (1991). Graph Drawing by Force-Directed Placement // *Software – Practice & Experience*, vol. 21, no. 11, pp. 1129–1164.
- Galbraith J. K. (1967). *The New Industrial State*. Boston, MA: Houghton Mifflin.
- Gerber T. P. and Mendelson S. E. (2008). Public Experiences of Police Violence and Corruption in Contemporary Russia: A Case of Predatory Policing? // *Law and Society Review*, vol. 42, no. 1, pp. 1–44.
- Hage J. (1965). An Axiomatic Theory of Organizations // *Administrative Science Quarterly*, vol. 101, pp. 289–320.
- Helfstein S. and Wright D. (2011). Covert or Convenient? Evolution of Terror Attack Networks // *Journal of Conflict Resolution*, vol. 55, no. 5, pp. 785–813.
- Hesse J. J. (1995). Comparative Public Administration: The State of the Art // *The European Yearbook of Comparative Governance and Public Administration* (eds. J. J. Hesse, T. A. J. Toonen). Baden-Baden: Nomos.
- Ivković S. K. (2005). *Fallen blue knights: Controlling Police Corruption*. New York, United States of America: Oxford University Press.
- Johnston M. (2005). *Syndromes of Corruption. Wealth, Power, and Democracy*. New York, United States of America: Cambridge University Press.

Klerks P. (1999). The Network Paradigm Applied to Criminal Organizations: Theoretical Nitpicking or a relevant doctrine for investigations? Recent Developments in the Netherlands // *Connections*, vol. 24, no. 3, pp. 53-65.

Knapp Commission. (1972). Commission to Investigate Allegations of Police Corruption and the City's Anti-corruption Procedures. Knapp Commission Report on Police Corruption. New York: George Braziller.

Koschade S. (2006). A Social Network Analysis of Jemaah Islamiyah: The Applications to Counter-Terrorism and Intelligence // *Studies in Conflict and Terrorism*, no. 6, pp. 559-575.

Krebs V. E. (2002). Mapping Terrorist Networks // *Connections*, vol. 24, no. 3, pp. 43-52.

Landau M. (1969). Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication and Overlap // *Public Administration Review*, vol. 29, pp. 346-58.

Lanni F. A. J. (1974). Black Mafia: Ethnic Succession in Organized Crime. New York: Simon & Schuster.

Lauchs M., Keast R. and Yousefpour N. (2011). Corrupt Police Networks: Uncovering Hidden Relationship Patterns, Functions and Roles // *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, vol. 21, no. 1, pp. 110-127.

Mansfield R. (1973). Bureaucracy and Centralization: An Examination of Organizational Structure // *Administrative Science Quarterly*, vol. 18, no. 4, pp. 477-488.

Mollen Commission. (1994). New York City Commission to Investigate Allegations of Police Corruption and the Anti-corruption Procedures of the Police Department. Commission Report. New York: Author.

Morselli C. (2009). Inside Criminal Networks. New York: Springer New York.

Nelson B. S. (1996). Public Policy and Administration: An Overview // *A New Handbook of Political Science* (eds. R. E. Goodin, H.-D. Klingemann): Oxford: Oxford University Press.

Olsen J. P. (1997). Institutional Design in Democratic Contexts // *Journal of Political Philosophy*, vol. 5, pp. 203-29.

Page E. C. (1995). Comparative Public Administration in Britain // *Public Administration*, vol. 33, pp. 123-41.

Pennsylvania Crime Commission. (1974). Report on Police Corruption and the Quality of Law Enforcement in Philadelphia. Saint Davids, PA: Author.

Peters B. G. (1999). Institutional Theory in Political Science. The "New Institutionalism," London: Continuum.

Peters B. G. and Wright V. (1996). Public Policy and Administration, Old and New // *A New Handbook of Political Science* (eds. R. E. Goodin, H.-D. Klingemann). Oxford: Oxford University Press.

Pugh D. S., Hickson D. J., Hinings C. R. and Turner C. (1968). Dimensions of Organization Structure // *Administrative Science Quarterly*, vol. 13, pp. 65-105.

Punch M. (2009). Police Corruption: Deviance, Accountability and Reform in Policing. London: Routledge.

Pynam M. et al. (2012). Arresting Corruption in the Police: The Global Experience of Police Corruption Reform Efforts. London: United Kingdom.

Rodes R. A. W. (2000). The Governance Narrative: Key Findings and Lessons From the ESRC's Whitehall Programme // *Public Administration*, vol. 78, pp. 345-63.

Rodriguez J. (2009). Weakness and Strengths of Terrorist Networks: The Madrid March 11 Attacks. Paper presented at the Annual Meeting of the American Sociological Association. (<http://www.allacademic.com/meta/p243052index.html>).

Sageman M. (2004). Understanding Terror Networks. University of Pennsylvania Press.

Scott W. R. (1987). Organizations: Rational, Natural, and Open Systems. Englewood Cliffs. NJ: Prentice-Hall.

Shaw M. E. (1964). Communication Networks // *Advances in Experimental Social Psychology* (ed. L. Berkowitz). New York: Academic Press, vol. 1, pp. 111-47.

Stinchcombe A. (1990). *Information and Organizations*. Berkeley, CA: University of California Press.

Thompson J. D. (1967). *Organizations in Action*. New York: McGraw-Hill.

Walker S. (1992). *The Police in America* (2nd ed.). New York: McGraw-Hill.

Wasserman S. and *Faust K.* (1994). *Social Network Analysis: Methods and Applications*. Cambridge University Press, Cambridge, U.K.

Weber M. (1946). From Max Weber. H. H. Gerth and C. Wright Mills, eds. London: Routledge and Kegan Paul.

Williamson O. E. (1975). *Market and Hierarchy*. New York: The Free Press.

Wilson D. G., Kolennikova O., Kosals L., Ryvkina R. and Simagin Yu. (2008). The "Economic Activities" of Russian Police // *International Journal of Police Science & Management*, vol. 10, no. 1, pp. 65-75.

Xu J. and Chen H. (2008). The Topology of Dark Networks // *Communications of the ATM*, vol. 52, pp. 58-65.