ОБЩЕСТВО И ЭКОНОМИКА, № 9, 2001

© 2001 г.

В. Папава,
член-корреспондент Академии наук Грузии

ОБ ЭКОНОМИКЕ КОРРУПЦИИ В ПОСТКОММУНИСТИЧЕСКИХ СТРАНАХ

Коррупция – одна из наиболее острых проблем современности, и это однозначно обусловило актуальность ее рассмотрения на уровне международных организаций, в широких кругах политиков и ученых. Но необходимо отметить, что нередко научный анализ проблемы отодвинут на второй план и при разработке путей преодоления коррупции явно превалирует политический подход, не говоря уже о рассчитанных на популистские эффекты предложениях.

Необходимо сначала разобраться, какова экономическая природа коррупции в посткоммунистических странах, чтобы затем создать действенный механизм ее ограничения. Нужно учитывать, что коррупция как таковая – **явление вторичное,** а потому нельзя создать механизм ее ограничения, не выявив вызвавшие ее экономические причины.

Хотелось бы заострить внимание и на одном терминологическом аспекте. В связи с коррупцией, как правило, употребляется словосочетание "борьба с коррупцией", подразумевающее возможность ее полного устранения. Считаю это нереалистичным, поскольку всегда существуют те или иные вызывающие коррупцию экономические предпосылки, борьба за ликвидацию которых становилась бы борьбой с экономикой, т.е. была бы просто бессмыслицей. Для уточнения необходимо отметить, что возможна борьба (в данном случае совокупность направленных против коррупции юридических действий) только против тех или иных форм и масштабов коррупции, и в краткосрочный период это дает довольно наглядный эффект (иногда псевдоэффект). К тому, же если учесть, что в мировой практике, к сожалению, нет прецедента полного исчезновения коррупции, тогда, согласно вышесказанному, правильным с терминологической точки зрения будет словосочетание **"ограничение коррупции".**

Макроэкономическая нестабильность и коррупция. Природа коррупции в странах, находящихся в процессе посткоммунистической трансформации, принципиально иная, нежели в развитых странах. Сам этот процесс уникальный, поскольку экономика уже не командная, но еще и не полностью рыночная, что отражается непосредственно на вызывающих коррупцию причинах и формах ее проявления. При изучении природы коррупции во время посткоммунистической трансформации

экономики нужно помнить, что этот трансформационный процесс состоит из двух дополняющих друг друга подпроцессов, первый из которых, как известно, достижение макроэкономической стабильности, а второй – формирование соответствующих рыночной экономике институтов. Оба указанных подпроцесса, будучи не доведенными до логического завершения, могут стать (и, как правило, становятся) причиной, вызывающей соответствующую посткоммунистической трансформации экономики коррупцию.

Отсутствие макроэкономической стабильности может проявиться в высоких темпах девальвации национальной валюты, инфляции и (или) в недоборе в значительных размерах имеющихся реально в экономике налоговых доходов. Тогда это создает, прежде всего, возможность добывания "шальных" денег.

В этом случае для руководителей государственной банковской системы и приближенных к ним лиц, имеющих доступ к государственным кредитам, складывается "не ограничиваемая законом" возможность обогатиться на валютных или товарных операциях, пользуясь высокими темпами обесценения национальной валюты и роста цен.

Грузия, к сожалению, имеет такой горький опыт – в 1992-1994 годах главной формой коррупции было добывание именно "шальных" денег.

Невыплате налогов сопутствует оседание части средств государственного бюджета в карманах сборщиков налогов и их покровителей, невыполнение бюджета и создание благодатной почвы для того, чтобы руководство Государственного казначейства при финансировании утвержденных Законом о бюджете расходов и при использовании механизма взаимозачетов в расчетах с бюджетом отдало предпочтение взяткодателю. А низкие налоговые доходы не могут со своей стороны обеспечить соответствующий уровень оплаты труда занятых в бюджетном секторе, что служит объективной почвой для коррупционных деяний высоких должностных лиц.

Следовательно, **посткоммунистическая макроэкономическая нестабильность – это питающий коррупцию самый простой, легко заметный для общества и довольно мощный источник. Поскольку обуздать инфляцию, добиться стабильности обменного курса национальной валюты и сохранить его можно за довольно небольшой промежуток времени, то это создает возможность не только ограничения, но и практического искоренения коррупции в данной сфере.** Огромный опыт в этом деле есть у Международного валютного фонда (МВФ) и всех посткоммунистических стран, которые, сотрудничая с ним в интенсивном режиме, именно в кратчайший срок добились положительного результата. Наилучший тому пример – Грузия, где в рамках созданной и

осуществленной в 1994 году антикризисной программы в сотрудничестве с МВФ в 1995 году была успешно проведена денежная реформа.

Несравнимо сложнее установить абсолютный порядок в фискальной сфере. Как подтверждает международный опыт, в мире практически не существует страны, где бы не имело места сокрытие доходов в целях уклонения от уплаты налогов. Более того, это явление известно под названием "теневой экономики", поскольку, помимо таких преступных деяний, как например, наркобизнес, неуплата налогов – самая главная черта нелегальной деятельности в любой стране с развитой рыночной экономикой.

В целях ограничения коррупции в этой сфере необходимо проведение значительных институциональных реформ, о чем пойдет речь ниже.

Слабость рыночных институтов и коррупция. Как подтверждает международная практика, для реформирования фискальной сферы требуется не один год, что объясняется продолжительностью проведения соответствующих институциональных реформ, суть которых сводится **к созданию системы постоянного совершенствования управления налоговой и таможенной администраций, соответствующего налогового и таможенного законодательств, системы практически непрерывного образования населения в налоговых и таможенных вопросах.**

Наиболее серьезная для Грузии проблема возникла именно в этой сфере, поскольку **реформа в целях совершенствования уровня администрирования в налоговой и таможенной системах была начата с очень большим опозданием.** И это "заслуга" не только Правительства Грузии, но и МВФ, и Всемирного банка (ВБ), которые, несмотря на имеющийся у них богатейший международный опыт, не смогли сформулировать задачу приоритетности сравнительно раннего реформирования фискальной системы. Более того, в результате их рекомендаций, на основе проведенного с помощью и под наблюдением ВБ международного тендера в целях улучшения администрирования на таможне, была приглашена специализированная иностранная компания для осуществления предимпортного контроля, что, к сожалению, не принесло запланированных положительных результатов, поскольку для этого, при прочих равных условиях, необходимо было своевременное проведение вышеупомянутой реформы в Таможенном департаменте. В конечном счете, на Таможенный департамент была возложена явно пассивная роль в этой сфере деятельности, а контрабанда и соответственно коррупция не только не сократились, но и возросли по отдельным товарным потокам.

Еще более важна роль МВФ в отношении Налогового кодекса, проект которого теоретически был почти безупречен. К сожалению, Налоговый кодекс с самого начала не отражал существующего в налоговой и таможенной системах уровня администрирования. Наиболее наглядный пример – рекомендованный Грузии МВФ тяжелейший режим налогооб-

ложения табачных изделий, вообще не учитывающий действующую в соседних государствах систему налогообложения. В результате огромная часть этого бизнеса перешла, к сожалению, в "теневую экономику", и имеющиеся крупные масштабы коррупции в этой сфере возросли еще больше. Не менее впечатляющий пример представляет налог на добавленную стоимость (узаконенный также по требованию МВФ) сельскохозяйственных предприятий, имеющих годовой оборот свыше ста тысяч лари. Этот налог препятствует формированию крупных предприятий на селе.

Допущенные Фондом такого рода ошибки были отягощены осуществлявшимся Правительством Грузии в практически непрерывном режиме внесением бессистемных изменений в Налоговый кодекс, что сделало совершенно неэффективным налоговое законодательство страны. На таком фоне неудивительно, что в Грузии в течение более трех лет не преодолен бюджетный кризис. Исходя из этого, необходимо принять новый, упорядоченный Налоговый кодекс, без которого будет очень трудно ограничить коррупцию в налоговой сфере.

Помимо совершенствования налогового и таможенного институтов, не менее важно для установления порядка в фискальной сфере **восстановление Министерства финансов как единого финансового института** (с упразднением Министерства налоговых доходов и подчинением Налогового и Таможенного департаментов Министерству финансов), принятие реального государственного бюджета, совершенствование казначейской службы и формирование института государственных закупок. Несмотря на позитивную роль МВФ и ВБ в решении этих вопросов, сама грузинская сторона пока, к сожалению, медлит с их реализацией.

Еще раз следует подчеркнуть, что для второго составляющего процесса посткоммунистической трансформации экономики – формирования соответствующих рыночной экономике институтов требуется довольно продолжительное время. Отсутствие таких институтов либо их несовершенство и слабость создают объективную возможность существования коррупции. Нужно также подчеркнуть, что создание некоторых институтов в ускоренном режиме, для чего используется, как правило, непосредственное копирование западных аналогов, часто не оправдывает себя (в отдельных случаях имеет место ярко выраженный обратный эффект), что подтверждают в своих исследованиях многие видные ученые. Для Грузии сравнительно "безобидным" примером этого является подготовленный с помощью немецких экспертов Закон о банкротстве, – по сути копия немецкой законодательной модели. Несмотря на всеобщее одобрение иностранных экспертов, он с самого начала был мертворожденным, поскольку по этому закону ни одно в действительности обанкротившееся предприятие юридически не было признано банкротом.

Остановимся на Законе о реструктуризации налоговой задолженности, проект которого был подготовлен с помощью экспертов ВБ и явно выражает интересы антиреформаторских сил. Последние стараются создать из банкротства (обычного явления в странах развитой рыночной экономики) "образ врага". Нужно подчеркнуть, что продление функционирования фактически обанкротившегося предприятия сохраняет негодный менеджмент в неизменном виде (что лишает перспективы развития данное предприятие). **По своей природе процедура реструктуризации налоговой задолженности предприятий носит коррупционный характер,** поскольку от государственного чиновника зависит подготовка проекта о реструктуризации, предусматривающего сроки и иные условия. Вместе с тем упомянутые силы не первый год пытаются ввести механизм списания налоговой задолженности, и если они все же смогут своего добиться, то это станет шагом к углублению коррупции в данной сфере.

Сложную обстановку еще больше усугубляет передача отраслевым министерствам права управления долей государственного имущества на предприятиях, причем это не просто возвращение к коммунистической системе управления экономикой, а усиление коррупции в этой сфере в условиях существующего механизма реструктуризации налоговой задолженности.

Выход из сложившейся ситуации один: **следует лишить отраслевые министерства права управления долей государственного имущества на предприятиях и передать его Министерству управления государственным имуществом с целью обязательной и срочной приватизации.** Само же министерство должно претерпеть качественное реформирование; вслед за упрощением предусмотренных Законом о банкротстве процедур необходимо упразднить Закон о реструктуризации налоговой задолженности (этот закон может быть сохранен исключительно в целях привлечения иностранных инвестиций при приватизации соответствующих предприятий или передачи прав управления на продолжительный срок).

В целях ограничения коррупционных явлений, вызванных характерным для процесса посткоммунистической трансформации экономики институциональным вакуумом, необходимо выделить из институтов **главнейший,** без которого формирование рыночной экономики как таковой будет принципиально невозможно. А это, как известно, институт частной собственности.

Институт частной собственности и коррупция. Сложнейший процесс формирования института частной собственности – важнейший вызывающий коррупцию фактор в условиях посткоммунистической трансформации экономики, сопровождающийся первоначальным накоплением капитала.

К сожалению, в истории нет ни одного примера первоначального накопления капитала "чистыми руками" и только легальными путями. Этот процесс, как правило, основывался на том, что по современной терминологии известно под названием коррупции.

В западных странах первоначальное накопление капитала – давно осуществившийся процесс, без которого принципиально невозможен переход к рыночной экономике.

Основой укрепления института частной собственности служит создание либеральной законодательной среды для развития предпринимательства. Для каждого предпринимателя, как местного, так и иностранного, необходимы одинаковые условия, чтобы единственным путем выявления "победителя" среди них была справедливая конкуренция.

В развитых странах ограничена объективная экономическая основа для коррупции, поскольку, во-первых, высокие должностные лица обеспечены довольно высокой зарплатой, а, главное, у них, как правило, уже есть накопленный предками капитал, который при прочих равных условиях служит гарантией их достойного существования, а, во-вторых, в этих странах уже сформированы практически совершенные институты, обеспечивающие возможность защиты прав рядовых граждан. Несмотря на это, последнее время там было зафиксировано немало печальных фактов изобличения в коррупции и смещения по этой причине с должности, к примеру, правительства Евросоюза и премьер-министра Японии. В этих странах в целях ограничения коррупции применяют, как правило, **административные меры,** которые, учитывая упомянутую обстановку, вполне оправданны и, стало быть, понятны.

Но в процессе первоначального накопления капитала применение только административных мер в целях ограничения коррупции, безусловно, даст отрицательные результаты: **в случае применения только карательных мер процесс первоначального накопления капитала вновь вернется в свою исходную точку, и тем самым продлится "жизнь" коррупции.** Кроме того, в таком случае процесс первоначального накопления капитала возобновится в более замаскированных формах, и, следовательно, сформируется как более уродливое явление. В частности, сегодня в Грузии главнейшая форма овеществления новоприобретенного капитала – строительство домов или создание иной недвижимости, в результате чего трудоустроено немалое число людей, закупаются строительные материалы, производство которых опять-таки обеспечивает рабочие места (т.е. срабатывает известный эффект мультипликатора Кейнса). Результаты проведения операций только карательного характера незамедлят сказаться. Во-первых, из-за увеличения опасности изобличения (т.е. роста риск-фактора) повысится ставка взятки, во-вторых, добытые незаконным путем деньги уже не будут овеществляться в Грузии и про-

изойдет их утечка за границу. Иными словами, **не столько будет ограничена коррупция, сколько изменятся ее формы, а общество утратит указанный косвенный эффект (нелегальную трудовую занятость) от первоначального накопления капитала.**

Наиболее простой путь ограничения коррупции, обусловленной процессом формирования института частной собственности, – **узаконение имеющихся результатов первоначального накопления капитала,** которое откроет ему возможность легитимной деятельности.

Этот путь, наряду с достижением макроэкономической стабильности и вышеупомянутыми мероприятиями по утверждению соответствующих рыночной экономике институтов, представляет чисто экономический подход к ограничению коррупции.

Самый наглядный **недостаток** приведенного простейшего пути ограничения коррупции – **утверждение синдрома безнаказанности.**

Если учесть, что, к сожалению, большая часть населения Грузии находится в социально затруднительном положении, нетрудно догадаться, что такой путь будет явно неприемлемым для той части населения, наиболее "шумное" крыло которой нетерпеливо ожидает (в некоторых случаях вполне справедливо) возможности социального мщения.

Имея это в виду, **необходимо сочетать чисто экономический подход к ограничению коррупции с такого типа мерами карательного характера** (правильно выбранными решением юристов), **чтобы в стране не ухудшилась необходимая для развития бизнеса среда и, что не менее важно, неприкосновенным остался бы конституционно признанный принцип презумпции невиновности.**

О субъектах антикоррупционной деятельности. Задача ограничения коррупции требует четкого выделения субъектов, непосредственной функцией которых будет ее решение. Особая роль среди этих субъектов возложена на правоохранительные органы (которые, как и, к сожалению, все общество, сами поражены недугом коррупции). Подлежащие проведению институциональные реформы в целях ограничения коррупции в правоохранительных органах должны обязательно сочетаться с материальным стимулированием сотрудников. В противном случае занятые охраной правопорядка структуры могут сами стать инициаторами углубления коррупции, а в худшем случае – институтами сведения политических счетов.

Поэтому требуется большая осторожность в связи с созданием института, наделенного исключительными правами борьбы с коррупцией (в частности, осуществления уголовного преследования и следствия). В условиях недостаточной твердости институционального устройства государства такой институт сам превратится в гнездо коррупции, чему печальных примеров немало в мировой практике. **Приемлемо существова-**

ние лишь института с координирующей функцией, который в то же время будет осуществлять мониторинг за подлежащими проведению мероприятиями по ограничению коррупции.

Особое значение в ограничении коррупции придается соблюдению принципа гласности, что должно обеспечить максимальное информирование общественности о текущих процессах для повышения эффективности проводимых мероприятий. Необходимо, чтобы в этом направлении утвердилась ежемесячная публикация информации о расходовании государственными структурами бюджетных средств как действенный рычаг общественного мониторинга за этими расходами.

Выше уже отмечалось, что коррупция – заразный недуг, которым в большей или меньшей степени поражено все общество – рядовые граждане, присваивающие налоги, обкрадывающие казну, не оплачивающие стоимость потребляемой электроэнергии и т.д. К сожалению, не избежали полностью этого недуга и средства массовой информации, поскольку мощным в финансовом отношении кланам (в том числе с политической окраской) удается путем подкупа диктовать им, какого вида информацию следует распространять в обществе. Это опять-таки обусловлено неустройством государственных институтов и сложившимися в стране тяжелыми экономическими условиями, когда прессе и телевидению трудно существовать независимо. Несмотря на это, **только пресса и телевидение – эффективный инструмент, с помощью которого, в условиях содействия конкуренции между ними со стороны государства, будет возможно ограничение коррупции.**

И наконец, исходя из того, что коррупция – явление вторичное, **главной целью страны должно быть преодоление бедности путем экономического роста, поскольку он создает предпосылку ограничения экономических основ коррупции.**