

КОРРУПЦИЯ И ПРАВО

ОБ ОСОБЕННОСТЯХ ЭКОНОМИКИ КОРРУПЦИИ В УСЛОВИЯХ ПОСТКОММУНИСТИЧЕСКИХ РЕФОРМ (НА ПРИМЕРЕ ГРУЗИИ)

В. ПАПАВА, член-корр. АН Грузии

Коррупция - одна из наиболее острых проблем современности, и это однозначно обусловило актуальность ее рассмотрения на уровне международных организаций, в широких кругах политиков и ученых. На фоне глобализации коррупции¹, по оценке президента Всемирного банка Джеймса Вулфенсона, мы имеем дело с “коррупционным раком”².

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.

1. ВОПРОС О ТЕРМИНОЛОГИИ

Согласно одному из общепризнанных определений, приведенному в социологическом словаре Collins, коррупция – это отказ представителей власти от ожидаемых стандартов поведения с целью получения незаконной личной выгоды³. Это общее определение необходимо «свести» к сути коррупции в процессе посткоммунистического перехода к рынку; иначе говоря, задача заключается в правильном понимании экономической природы коррупции в посткоммунистических странах, вследствие чего можно будет создать действенный механизм ее ограничения.

Нужно также отметить, что коррупция, как таковая, - явление вторичное и, не выявив вызвавшие ее экономические причины, практически невозможно разработать дееспособный механизм ее ограничения.

Необходимо также заострить внимание на одном терминологическом аспекте. В частности, в связи с коррупцией, как правило, употребляется словосочетание: “борьба с коррупцией”. Считаю это неоправданным, поскольку существуют вызывающие коррупцию экономические предпосылки, борьба с

которыми, т.е. борьба с экономикой, просто бессмыслица. Для уточнения необходимо отметить, что возможна борьба (в данном случае совокупность направленных против коррупции юридических действий) только против форм проявления коррупции, и в краткосрочный период это дает довольно наглядный эффект (точнее псевдоэффект), но, по сути, все останется прежним: изменятся лишь имена “действующих лиц” коррупции, однако экономические причины ее возникновения останутся неизменными. Вместе с тем, если учесть, что в мировой практике, к сожалению, нет прецедента полного исчезновения коррупции, тогда, согласно вышесказанному, правильным подходом к данной проблеме с терминологической точки зрения будет словосочетание “ограничение коррупции”.

2. МАКРОЭКОНОМИЧЕСКАЯ НЕСТАБИЛЬНОСТЬ И КОРРУПЦИЯ

Природа коррупции в странах, находящихся в процессе посткоммунистической трансформации, принципиально иная, нежели в развитых странах. Сам этот процесс уникальный, поскольку соответствующая ему экономика уже не командная, но еще и не полностью рыночная, что отражается непосредственно на вызывающих коррупцию причинах и формах ее проявления.

Для изучения природы коррупции во время посткоммунистической трансформации экономики целесообразно вспомнить, что этот 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 (как правило, так и получается) причиной соответствующей посткоммунистической трансформации экономики коррупции.

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 “шалых” денег.

В этом случае для руководителей государственной банковской системы и приближенных к ним лиц, имеющих доступ к государственным кредитам, складывается “не

¹ Corruption and the Global Economy. Ed by K.A.Elliott. – Washington: Institute for International Economics, 1997.

² Mauro P. Why Worry About Corruption?// Economic Issues. – 1997. - № 6. - Washington, IMF. - P. 1, 3.

³ Джери Д., Джери Дж. Большой толковый социологический словарь (Collins). - Т.1. - М.: Вече, АСТ, 1999. - С. 322.

ограничиваемая законом” возможность обогатиться на валютных или товарных операциях, пользуясь высокими темпами обесценения национальной валюты и роста цен⁴.

Грузия, к сожалению, имеет такой горький опыт – в 1992-1994 гг. главной формой коррупции было добытие именно “шальных” денег⁵.

Если не изъяты налоги в пользу государственного бюджета, это означает не что иное, как их оседание в карманах сборщиков налогов и их покровителей, а невыполненный бюджет создает благодатную почву для того, чтобы руководство Государственного казначейства в финансировании утвержденных Законом о бюджете расходов и в введении в действие механизма взаимозачетов в расчетах с бюджетом отдало предпочтение взяточдателю. А низкие налоговые доходы не смогут со своей стороны обеспечить соответствующий уровень оплаты труда занятых в бюджетном секторе, что служит объективной причиной инициирования 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 есть у Международного валютного фонда (МВФ) и всех посткоммунистических стран, которые, сотрудничая с ним в интенсивном режиме, именно в кратчайший срок добились положительных результатов.

Наилучший тому пример – Грузия, где в рамках созданной и осуществленной в 1994 г. антикризисной программы в сотрудничестве с МВФ в 1995 г. была успешно проведена денежная реформа⁶.

Несравнимо сложно 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 налогов⁷. Более того, это явление известно под названием “теневой экономики”, поскольку, помимо таких преступных деяний, как, например, наркобизнес, неуплата налогов – самая главная составная часть 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.

⁴ *Ослунд А.* “Рентоориентированное поведение” в российской переходной экономике// Вопросы экономики. – 1996. - № 8.

⁵ *Папава В.* Международный валютный фонд в Грузии: достижения и ошибки. – Тбилиси: Империял, 2001. - С. 9-10.

⁶ *Папава В., Беридзе Т.* Экономические реформы в Грузии// Российский экономический журнал. – 1998. - № 1;

Папава В. О ходе реформ и перспективах развития экономики Грузии// Общество и экономика. – 1998. - № 2.

⁷ *Свенссон Б.* Экономическая преступность. М.: Прогресс, 1987.

3. 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 уровня администрирования в налоговой и таможенной системах, наличию соответствующего этому процессу налогового и таможенного законодательства, утверждению 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 такой оценки представляет рекомендованный Грузии МВФ тяжелейший режим налогообложения 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 обложение налогом на добавленную стоимость (узаконенное также по требованию МВФ) сельскохозяйственных предприятий, имеющих годовой оборот свыше ста тысяч лари, препятствующее формированию крупных предприятий на селе. Допущенные Фондом такого рода ошибки были отягощены осуществившимся Правительством Грузии в практическом 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. Кроме того, 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 представляет 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. Однако даже после совершенствования этого закона, введение его в действие может приостановить на неопределенный срок Закон 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”. В то же время нужно подчеркнуть, что продление функционирования фактически обанкротившегося предприятия сохраняет негодный менеджмент в низменном виде, что уничтожает перспективу развития данного предприятия. 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 существования 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; 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.

4. ИНСТИТУТ ЧАСТНОЙ СОБСТВЕННОСТИ И КОРРУПЦИЯ

Сложнейший процесс формирования института частной собственности в условиях посткоммунистической трансформации экономики – важнейший определяющий коррупцию фактор.

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

В странах посткоммунистической трансформации происходит первоначальное накопление капитала – давно осуществившийся в уже развитых сегодня западных странах процесс, без которого принципиально невозможен переход на рыночную экономику.

К сожалению, в истории нет ни одного примера первоначального накопления капитала “чистыми руками” и только легальным путем. Этот процесс, как правило, основывался на том, что по современной терминологии известно под названием «коррупция».

В развитых странах не существует (или почти не существует) объективной экономической основы 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 в последнее время там было зафиксировано немало печальных фактов изобилия 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.

Применение только административных мер в целях ограничения коррупции в процессе первоначального накопления капитала, безусловно, даст отрицательный результат: в случае применения только карательных мер процесс первоначального накопления капитала вновь вернется в свою исходную точку, и тем самым продлится “жизнь” коррупции.

Вместе с тем следует иметь в виду, что в случае применения только карательных мер возобновившийся процесс первоначального накопления капитала будет осуществляться в более замаскированных формах, и следовательно, сформируется как более уродливое явление. В частности, если 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 не замедлят 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 произойдет 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 развяжет ему руки для "действия" на благо народа.

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 выбранным решением юристов), чтобы в стране не ухудшилась необходимая для развития бизнеса среда и, что не менее важно, неприкосновенным остался бы конституционно признанный важнейший принцип презумпции невиновности.

5. О СУБЪЕКТАХ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Задача ограничения коррупции требует четкого выделения субъектов, непосредственной функцией которых будет ее решение.

Особая роль среди этих субъектов возложена на правоохранные органы, которые, к сожалению, как и все общество, сами поражены недугом коррупции.

Подлежащие проведению институциональные реформы в целях ограничения коррупции в правоохранных 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 (тем более, что мы располагаем горьким опытом сталинской эпохи - известными событиями 37-го года прошлого века, когда было репрессировано немало инакомыслящих, абсолютно невиновных людей).

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 немало печальных примеров в мировой практике. Приемлемо существование лишь института с координирующей функцией, который в то же время будет осуществлять мониторинг мероприятий 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 этих расходов.

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. К сожалению, не избежали полностью этого недуга и средства массовой информации, поскольку мощным в финансовом отношении кланам (в том числе с политической окраской) удастся путем подкупа диктовать им, какого вида информацию следует распространять в обществе. Это опять-таки обусловлено неустойчивостью 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.

