

ДК 32:33 (479.2)

ББК 66+65

Д 441

Д 441

Диаспора, нефть и розы. Чем живут страны Южного Кавказа. - Ереван, Фонд Генриха Бёлля и Кавказский институт СМИ, 2005. - 214 с.

Издание представляет собой русскую версию сборника статей о внутривосточном развитии стран Южного Кавказа, опубликованного в Германии в 2005 году Фондом Генриха Бёлля. Русское издание подготовлено совместными усилиями представительства Фонда Генриха Бёлля на Кавказе и Кавказского института СМИ. Авторы статей - ученые из Азербайджана, Армении и Грузии. Среди тем сборника - безопасность, выборы, СМИ, нациестроительство, экономика, коррупция, гендерные проблемы.

Редакторы Ивлиан Хаиндрава, Александр Искандарян

Художественный редактор Нина Искандарян

Дизайн обложки студии Matit www.matit.am

Макет студии "Коллаж"

Фото на обложке: студия Patker

ББК 66+65

Diaspora, Oil and Roses. What makes the countries of the South Caucasus tick. - Yerevan, Heinrich Böll Stiftung and Caucasus Media Institute, 2005. - 214 p.

Editors Ivlian Haindrava, Alexander Iskandaryan

Literary editor Nina Iskandarian

Cover design by Matit www.matit.am

Layout by Collage Ltd.

Cover photo by Patker

ISBN 99930-78-74-3

© Фонд Г. Бёлля, КИСМИ, 2005

© 2005 Heinrich Böll Stiftung and Caucasus Media Institute

Немецкое издание: *Diaspora, Öl und Rosen. Zur innenpolitischen Entwicklung in Armenien, Aserbaidschan und Georgien.* Heinrich-Böll-Stiftung, 2005. ISBN: 3-927760-48-X.

Роман Гоциридзе, Отар Канделаки

ВЛИЯТЕЛЬНЫЕ ГРУППЫ И КОРРУПЦИЯ В ГРУЗИИ

1. Почему Грузия "застряла" посреди пути

Для стран посткоммунистического пространства прошло уже более десяти лет радикальных перемен. Это был полный драматизма период перехода к частной собственности и рыночной экономике. Однако итоги перехода (transition) существенно разнятся от страны к стране. В некоторых государствах Центральной Европы и Балтии быстро развились рыночные институты и инфраструктура, они достигли необратимого характера реформ и значительного прогресса в плане необходимых преобразований для вступления в Европейский Союз. В ряде же постсоветских стран, несмотря на проведение некоторых важных реформ, наблюдаются существенные трудности в деле становления частного сектора. Не закончены либерализация цен и монополизация ценообразования, создание рыночных институтов, рационализация работы органов государственного управления и формирование эффективной системы правопорядка. Произошло это потому, что страны второй группы имели более сложные стартовые условия, они были сильнее вовлечены в единый экономический комплекс Советского Союза, и к тому же многим из них пришлось претерпеть гражданские конфликты. Однако справедливости ради нужно отметить, что с течением времени влияние стартовых условий снижается, и поэтому необходимо рассмотреть и другие причины.

Одним из основных факторов является то обстоятельство, что проведению реформ противятся влиятельные группы, заинтересованные в торможении перевода централизованной экономики на рыночные основы. Изначально сложные условия дают этим группам возможность узурпации экономической политики, ещё менее приемлемой, потому что влиятельные экономические группы представляют собой чрезвычайно сильную, но вместе с тем отчужденную, неорганичную часть социальной структуры общества. Это не дает основания считать их носителями функций социального класса.

В странах с переходной экономикой особенности формирования среднего класса служат главной причиной медленных темпов и противоречивого характера перемен. Образовалась социальная прослойка, которая уже не является традиционной "номенклатурой", но вместе с тем она ещё и не классическая буржуазия. Соответственно,

уже нет социалистической экономики, но ещё нет и капиталистической, с характерной для нее ориентацией производства на развитие и свободную конкуренцию.

После обретения Грузией независимости пришедшие во власть политические силы во главе с Гамсахурдиа проявили полную неспособность управления государством. Значительная часть новой политической элиты - выходцы из национального движения, занявшие ведущие позиции в парламенте Грузии - была лишена экономического влияния и, к тому же, не обладала "нахватанными" с коммунистических времен капиталами. Поэтому она так и не обрела возможности активного воздействия на политическую жизнь. Очутившись на вершине власти, она попросту завладела готовой государственной машиной, однако к управлению была привлечена старая партийная и хозяйственная "номенклатура". Управленческая несостоятельность первого национального правительства и допущенные в этот период политические ошибки (приведшие к его падению) стали основной причиной того, что вплоть до самого последнего времени страной управляли те же лица, которые достались независимой Грузии "по наследству" от старой системы. Если политическая элита в независимой Грузии существенно обновилась, то "управленческая элита" (включающая в себя кроме политической также экономическую, военную, идеологическую и духовную элиты) по-прежнему оставалась советской. Переместившись со своим "опытом" из старой эпохи в новую, она вовсе не стремилась окончательно перерезать пуповину, связывавшую её с государственным аппаратом, поскольку без особого напряжения, характерного для высококонкурентной экономики, оказалось возможным обогащаться за счет государства, фактически паразитируя на нем. Таким образом, будучи частью властных структур и подчинив государственный аппарат, "новая старая" элита обрела источники стабильных доходов и высокого социального статуса.

Попасть в высокие эшелоны политической и экономической элиты для образованного, способного и профессионально подготовленного человека возможно только при утверждении в стране основных принципов демократии, когда выборы действительно объективные, когда подбор кадров производится на основе здоровой конкуренции, когда политический плюрализм является нормой жизни. Шеварднадзевская Грузия была далека от этого, и, соответственно, пополнение элиты происходило преимущественно за счет членов бывшей советской "номенклатуры", ибо лица, осуществлявшие этот

подбор ("селекторат") были того же происхождения. Таким образом, опорой режима второго президента Грузии Эдуарда Шеварднадзе стали его старые партийные друзья и бывшие комсомольские кадры.

Эти процессы существенным образом определили облик влиятельных групп и обусловили утверждение порочной и незрелой модели рыночной экономики, известной как "приятельский капитализм" (*crony capitalism*). Этот термин применяется в основном для характеристики "азиатской" модели капитализма, опирающейся на семейные отношения. В Грузии же это явление в определенном смысле обрело кланово-приятельский характер, при котором деловые круги и правительство тесно взаимодействуют друг с другом, и где связи становятся формой приобретения высокого экономического влияния и взаимоподдержки.

2. Узурпация экономической политики

В начале переходного периода "номенклатура" (партийная, комсомольская, управленческая, руководители предприятий, известные как "красные директора", профсоюзные деятели и др.) боялась утратить свое привилегированное положение. Действительно, в тех странах, где реформы начались и развивались высокими темпами, существенно снижалась экономическая роль государства. В результате таких процессов влияние советской элиты значительно уменьшалось, чему способствовало также формирование конкурентного рынка.

В Грузии, в результате распада системных отношений власти и подчинения экономической политики узкогрупповым интересам "номенклатурной элиты", принципы трансформации страны уже не выражали общенациональных интересов. Возникли новые возможности личного обогащения представителей "номенклатуры". В деловых кругах появилось много таких членов этой элиты, которые смогли использовать для прибыльного бизнеса и прямого ограбления государства свои старые связи и бывший "номенклатурный" статус и ресурс.

На начальных стадиях перемен приобрело массовый характер, например, субсидирование энергии и основных сырьевых ресурсов. Одним из примеров этого было введение талонов на хлеб и дотация хлебопекарного бизнеса. Под покровом популистских призывов о необходимости кредитования промышленности и сельского хозяйства для повышения уровня занятости и экономического роста, в действительности осуществлялось нецелевое и неинвестиционное использование кредитов. Это служило одним из факторов роста

инфляции и даже образования отрицательных ставок ссудного процента. Предприятия, которые получали кредиты на льготных условиях, фактически не возвращали даже основных сумм, а их руководители обретали возможность переводить приобретенные подобным образом средства в образованные ими же новые предприятия. В пределах законов экономического характера нашлась возможность открытия новых фирм в рамках существующих государственных предприятий. Это уже фактически были частные структуры, которые использовали самые ценные ресурсы государственных предприятий для собственной прибыли. "Номенклатурная элита" организовала т.н. "ваучерные" и "нулевые" приватизационные аукционы, инвестиционные компании типа "пирамид", и осуществила прямую экспроприацию. Большая часть приватизированных таким путем предприятий простаивает и по сей день, а их владельцы продолжают накапливать капитал путем продажи земель и реализации на рынке основных фондов предприятий.

Осуществленная в 1992-93 годах т.н. "либеральная" денежно-кредитная политика фактически подорвала принятую поначалу населением с энтузиазмом новую грузинскую валюту - купон. Под покровительством Национального банка (выдававшего сверхльготные кредиты влиятельным экономическим группам и политическим фаворитам) произошло масштабное обнищание рядовых граждан и ещё большее обогащение элиты. В таких условиях последней оказалось выгоднее способствовать сохранению высокой степени вмешательства государства в экономику, чем заниматься реконструкцией неэффективных предприятий или участвовать в рискованных проектах создания новых. Принадлежность к элите давала возможность получать информацию из первых рук и безнаказанно оплачивать приятельские услуги в директивных органах. Естественным итогом этого стало распространение коррупции и расширение масштабов незаконных косвенных платежей и вымогательства.

Эту так называемую "ренту экономических реформ"¹, которую общество выплачивает старой элите, можно рассмотреть в контексте ключевых направлений перехода к рыночной экономике. Система извлечения этой "ренты" по-своему модифицирует выполнение таких задач, как финансовая стабилизация и преодоление последствий высокой инфляции; приватизация государственных предприятий и рост их чувствительности к рыночным импульсам; либерализация рынков и формирование конкурентной среды; институциональные

¹См. на эту тему: Oleh Havrylyshyn and John Odling-Smee. "Political Economy of Stalled Reforms", *Finance & Development*, September 2000.

реформы и правовое (в том числе - касающееся прав собственности) обеспечение рыночных отношений. Как оказалось, к этим направлениям влиятельные группы имеют избирательное и пристрастное отношение.

Если в начале 90-х годов новые влиятельные экономические группы воспользовались возникшим хаосом и гражданскими конфликтами для давления на властные структуры в целях получения различных субсидий, налоговых льгот и целевых кредитов, отрицательно сказывавшихся на макроэкономической стабильности, то к 1995 году ситуация в определенной степени изменилась. К данному периоду эти группы уже контролировали крупнейшие банки и предприятия, и поэтому были заинтересованы в финансовой стабилизации и проведении жесткой денежно-кредитной политики. К тому же они могли получать большие прибыли путем предоставления ссуд государству под высокие проценты. Как собственники новых капиталов они уже начали понимать, что стабильные цены представляют основу укрепления их экономических позиций. Они были заинтересованы также и в приватизации, поскольку накопленные богатства и приобретенное путем взяток влияние на государственные структуры давало им возможность закупать государственные активы на весьма выгодных условиях. Таким образом, влиятельные группы в конечном итоге поддержали как макроэкономическую стабилизацию, так и процессы приватизации.

Некоторые другие компоненты реформ не оказались столь же выгодными, и поэтому влиятельные группы выступили против них. Либерализация рынков и формирование конкурентной среды подрывали их монополистические позиции. Полная либерализация цен уменьшает ту выгоду, которую они получают при сохранении высокого уровня вмешательства государства в экономику. В результате всего этого в Грузии, как и во многих странах с переходной экономикой, в короткие сроки сформировалась высокая монополистическая концентрация активов, что ещё больше увеличило совокупную силу влиятельных групп. Попытка внедрения системы верховенства закона, прозрачных и всеобщих принципов защиты прав собственности также встретила сопротивление, поскольку снижала экономическую ценность привилегированных позиций, которые в свою очередь были приобретены "непрозрачными" методами формирования взаимных интересов представителей бюрократии и "теневой" экономики.

Таким образом, сформировавшиеся как монополистические

группы влиятельные силы стремятся только к частичному переходу к рыночной экономике и к такому (пусть временно) равновесному состоянию, где бы существовала частная собственность, но не действовал бы конкурентный рынок с равной возможностью для всех и каждого в предпринимательской деятельности. В условиях таких частичных реформ также возможно осуществление определенных изменений, однако не встречаются препятствий только те из них, которые не затрагивают интересы этих групп. К подобным реформам можно отнести развитие государственных институтов, в особенности укрепление Национального банка (хотя, например, вовсе не считается необходимым, по их мнению, усиление функции банковского надзора), Казначейства, и реформу государственного управления, которая направлена на рационализацию государственных органов и повышение эффективности их функционирования. Наряду с этим влиятельные группы часто препятствуют совершенствованию налоговой системы и укреплению администрирования в этой сфере. Они видят, что правительство готово предоставлять различные льготы и даже согласно на неплатеж налогов, если взамен получит соответствующие финансовые и политические дивиденды.

Деятельность влиятельных экономических групп, зачастую проявляющаяся также в сфере "теневой" экономики, препятствует попыткам продолжить экономические реформы. Старая партийно-комсомольская и управленческая элиты представляют главный элемент сопротивления. В начале 90-х годов предполагалось, что они пострадают больше всех в результате надвигающихся перемен. В действительности же они оказались в наибольшем выигрыше в результате частично проведенных реформ: они смогли фактически подчинить себе исполнительную власть и лоббировали деятельность законодательной власти для того, чтобы воспрепятствовать проведению реформ, мешающих их благополучию.

3. "Захват государства"

В рассуждениях на тему коррупции часто возникает упрощенный образ государственной власти, в которой чиновник или политик с целью удовлетворения собственных интересов вымогает средства у компании. На одном полюсе часто оказывается "плохой" государственный служащий, а на другом - "хороший" бизнесмен. С этой точки зрения традиционной рекомендацией для политики борьбы с коррупцией служит снижение экономической роли государства. Несмотря на то, что данное положение само по себе верно, для ус-

тановления объективной реальности необходимо видеть и обратную сторону медали. Заостряя внимание только на незаконных действиях государственного служащего, можно сформировать неправильные представления о данном явлении. В основном речь идет о вымогательстве правительством денег у компаний, и почти не делается акцент на попытках самих компаний подкупать государственных служащих.

Одним из существенных мероприятий, направленных против подобной практики, было принятие США в 1977 г. Акта о международном взяточничестве, который запрещает американским компаниям в целях развития бизнеса подкупать представителей правительств иностранных государств. Ни одно другое государство не имеет подобного законодательного акта, что может ставить американские фирмы в "неравное" по сравнению с конкурентами положение. Характерно, что иностранные филиалы американских компаний не включены в этот акт, и поэтому упомянутые ограничения на них не распространяются.

Традиционные представления о коррупции, которую именуют административной коррупцией, подразумевающей эксплуатацию компаний бюрократией, должны быть расширены наподобие "принципа дополнительности": яснее следует очертить роль мира бизнеса в стимулировании коррупции. Многие компании сами стремятся предоставлять незаконные заработки должностным лицам и политикам в целях получения взаимной выгоды. Такую стратегию некоторые авторы называют "захватом (скупкой) государства"² компаниями (state capture). Это явление в последнее время встречается все чаще и чаще. Широкое распространение получают также факты подкупа транснациональными компаниями представителей бюрократии отдельных государств. Смещение акцентов в этом направлении восполняет картину и способствует совершенствованию рекомендаций, касающихся антикоррупционной политики стран с переходной экономикой.

Административно-бюрократический аппарат ещё с коммунистических времён привык, да и сегодня не прекращает торговать распорядительными функциями. При исполнении законов большинство государственных служащих максимально стремится включиться в систему регулирования прав собственности, создавать искусственный дефицит этих прав. Исходя из своих корпоративных интересов

²Joel Hellman, Geraint Jones and Daniel Kaufman. "Beyond the "Grabbing Hand" of Government in Transition: Facing up to "State Captur" by the Corporate Sector", *Transition*, April 2000.

они торгуют лицензиями, административными решениями, и получают определенную ренту. В целом это называют "коррупцией" или "бюрократической рентой", которая более или менее характерна для любых административных структур. В условиях переходной экономики формирование легального рынка, так же как и становление функций бюрократии, ещё не завершено. Поэтому в данном случае лучше применять более специфическое понятие - "рента экономических реформ", результатом извлечения которой являются как коррупция, так и сопутствующие незаконные платежи и поборы.

Исследователи различают коррупцию - незаконные и "теневые" частные платежи, которые компании выдают должностным лицам для "корректированного" применения действующих норм и положений (количественно определяется как процент совокупного дохода компании, выданный в качестве взятки), и "захват государства" - способность компании посредством взяток, недобросовестного лоббирования или других политических сделок оказывать воздействие на государственные институты при самом формировании основных норм и положений (количественно определяется как часть парламентских законов, постановлений правительства, указов президента, решений Центрального банка и постановлений судебных органов, принятых под влиянием компаний).

Всемирный банк и Европейский банк реконструкции и развития провели исследование для установления уровня развития указанных явлений и выработки соответствующих рекомендаций. В результате индекс "захвата государства" (подчинения, подкупа) в 22 странах с переходной экономикой в среднем оказался равен 21 проценту, в том числе: в Эстонии - 10%, Грузии - 24% и Азербайджане - 41%. Средний же уровень административной коррупции оказался равным 3 процентам, в том числе: в Эстонии - 1,6%, Грузии - 4,3% и Азербайджане - 5,7%³.

Анализ взаимозависимости таких явлений, как "захват государства" и уровень развития гражданского общества, привел к выводу о том, что феномен "захвата государства" возможен только там, где экономическая либерализация и демократические реформы проведены частично. В тоталитарном государстве и развитом гражданском обществе это явление, как правило, не может иметь места. Именно этим объясняются такие парадоксы, когда "индекс захвата" очень низок в таких странах, как Беларусь (9%) и Узбекистан (5%). Последний показатель - самый низкий среди 22 стран с переходной эко-

³ *Transition. The World bank/ William Davidson Institute, Volume 11, #2, April 2000*

номикой. Это вызвано как авторитарностью политических режимов, так и недостаточным уровнем приватизации и неразвитостью частного сектора. Низкий индекс в Словении, Эстонии, Чехии, Литве, Польше показывает, с одной стороны, уровень развитости демократии и рыночной экономики, а, с другой - сам обусловлен теми же факторами. Среди перечисленных 22 государств по показателю индекса "захвата" показатели худшие, чем у Грузии, имели 8 стран, тогда как по показателю административной коррупции - всего 5 стран.

Заинтересованность компаний в "захвате государства" определяют два основных обстоятельства: то, что в стране недостаточен уровень защиты прав собственности, из-за чего им требуются дополнительно купленные права, а также то, что и "покупатели" сами испытывают недостаток необходимого для конкурентной борьбы управленческого и маркетингового знания и опыта, восполнить который они пытаются путем "купленных" привилегий. Порочная практика "закупки" необходимых решений в разных ветвях и на разных уровнях властных структур - знакомая картина не только для предпринимателей; она проявляется также во многих других сферах общественной жизни.

Воздействие компании на государство осуществляется не только в форме "захвата (или скупки) государства". Посредством связей в разных кругах власти компании, которые к тому же могут быть в собственности чиновников высокого ранга, осуществляют разными методами лоббирование выгодных для них финансовых и других привилегий экономического характера. Как заметил один депутат парламента Грузии, за представленным в парламент правительством законопроектом проглядывают портреты знакомых персон. В таких случаях принятие желаемых решений происходит не путем подкупа должностного лица, а посредством политического и кулуарного лоббирования необходимых решений. Наглядный пример тому - осуществленные Президентом Шеварднадзе списания или отсрочки (реструктуризации) на длительное время долгов некоторых предприятий (в том числе частных), или перекладывание на правительство обязательств по погашению внешнего долга некоторых фирм.

Одна из стратегических целей влиятельных экономических групп заключается в получении налоговых льгот в тех сегментах бизнеса, которые включены в сферу их интересов. В последние годы это явление приобрело характер явного лоббирования. С 1997 года, или с тех пор, как в Грузии принят новый Налоговый кодекс, на протяжении последующих лет для внесения изменений в него было приня-

то несколько десятков законов; значительная часть из них связана с налоговыми льготами. В результате этого законодательство Грузии предусматривает по разным группам налогов до 150 освобождений и льгот.

Налоговые льготы видоизменяют главные рыночные, информационные и распределительные механизмы - систему ценообразования и её функционирование. Из-за разных льгот распределение ресурсов в экономике происходит на основе искаженных ценовых ориентиров. Льготы изменяют также и мотивацию экономической деятельности индивидов. В то же время они создают квазирыночные правила поведения и механизмы (институты), которые способствуют существованию коррупции или, говоря по-другому, в государстве формируется так называемый "рынок льгот". Создается положение, когда льготами пользуются не социально незащищенные слои населения, а напротив - приближенные к властям лица с высоким доходом. Льготы ставят хозяйствующих субъектов в неравное положение, и создают в стране нездоровую конкурентную среду.

В условиях слабого налогового администрирования льготы способствуют расширению нелегального сектора экономики. Фирмы путем неправильного декларирования доходов сужают налоговую базу или вовсе незаконно освобождаются от налогов. Подобные факты многократно зафиксированы различными контролирующими органами.

В результате всевозможных льгот и освобождений возникает такое явление, которое в экономической теории известно как "разрушение налоговой базы". Тут же нужно отметить, что бюджет теряет больше средств не путем непосредственного освобождения от налогов определенных сфер экономики, а в результате незаконного применения льгот. Известно много случаев, когда импортированный в Грузию товар, который согласно действующему таможенному законодательству должен облагаться налогом в режиме обычного импорта, оформляется как транзитный или в другом льготном режиме; импортируемые пищевые продукты, нефтепродукты и другие товары оформляются на таможне как товары инвестиционного назначения или импорт, осуществленный на основе гуманитарной помощи (не облагаемый налогом), что стало одним из значительных плацдармов расширения коррупции.

Несмотря на то, что законодательством многих стран в той или иной мере предусмотрены налоговые льготы, их масштабы в Грузии (учитывая плачевный уровень бюджетных доходов) превысили вся-

кие логические пределы. Очевидно, что установление налоговых льгот должно происходить только в тех случаях, когда трудно определить налоговую базу (имеются в виду не слабость администрирования, а объективные сложности её расчета) или когда бюджетные поступления незначительны (даже если удастся вести полный учет налоговой базы) по сравнению с необходимыми для их получения затратами. В остальных случаях следует применять компенсационные бюджетные ассигнования в рамках программного финансирования или же систему возврата налогов. Необходимо при этом четко определять адресата подобных льгот.

В Грузии налоговые льготы образовывались также и по территориальному признаку (для Аджарии), что вызвано политическим давлением на центр.

Конечно, упразднение налоговых льгот вызовет острую реакцию со стороны тех, кого оно непосредственно коснется. Но тяжелая бюджетная ситуация в Грузии должна побудить новые власти проявить политическую волю и упорядочить систему налоговых льгот.

Если компании-"ветераны" надежно защищены как налоговыми льготами, так и привилегиями других видов (в том числе - от произвола наиболее коррумпированных правоохранительных органов), а некоторые из них явно пользуются мощной политической поддержкой заинтересованных групп, то "новым" очень трудно закрепиться на рынке и конкурировать с фирмами-монополиями. Поэтому и последние тоже прибегают к способам "захвата государства", ищут и часто находят так называемых "покровителей" (иначе - "крышу").

Находясь в непосредственной зависимости от административных решений, предприниматель уже не видит возможностей ведения своего бизнеса на законных основаниях путем добросовестной конкуренции, и осуществляет его посредством "теневого" сговора с государственным служащим. Чиновник может со своей стороны освободить предпринимателя от ответственности за нарушение закона, предоставить ему гарантии другого рода, в том числе - создавая непреодолимые преграды для конкурентов своего протекта. Вместе с тем, в целом ряде случаев инициаторами "теневого" сговора предстают сами бизнесмены, когда дело касается прямого нарушения ими законов, экономических правонарушений или "отмывания грязных денег". Таким образом, представители "теневого" бизнеса и коррумпированной бюрократии становятся жизненно заинтересованными друг в друге. Сговоры между ними приобретают характер долговременного сотрудничества и оформляются институционально. Офици-

альное лицо - представитель государственной власти - становится владельцем особого рода "капитала" административных решений, который он "вкладывает" в частный бизнес.

В Грузии специфическую форму "захвата государства" приобрело также непосредственное участие предпринимателей в работе парламента и местных представительных органов или же "делегирование" защитников их интересов в структуры исполнительной власти.

Кроме бизнесменов, представители коррумпированной бюрократии осуществляют "теневой" сговор и с прочими гражданами, когда в интересы последних входит незаконный рост потребления общественных благ или уменьшение их роли в формировании этих благ - будь то уклонение от военной службы, сокрытие доходов или, например, незаконное получение муниципального жилья.

"Рыночные" отношения распространились также на такое общественное благо, как всеобщее право безопасности, и превратили его в товар. Услуги по обеспечению безопасности обрели свою рыночную цену, и часто она оказывается недоступной для рядовых граждан. Ситуация осложняется и тем, что лица, обеспечивающие безопасность, зачастую сами представляют угрозу. Если, например, сотрудник полиции использует свои служебные возможности за пределами легального права, этим он фактически вынуждает жертву полицейского произвола вести "теневые" операции. Таким образом, к сокрытию доходов толкают не только высокие налоги, но также и "теневые" поборы, из-за чего предприниматели вынуждены создавать так называемые "черные кассы" и вести двойную бухгалтерию. Другой стороной такого рынка является защита преступника от закона, определенная торговля "индальгенциями преступлений". Те же, кто не способен за них заплатить, подвергается чрезмерно жестоким карательным мерам.

Конечно, полицейский-вымогатель или иной представитель правоохранительных органов действует не в одиночку. Его "деятельность" структурирована вертикально, что служит институционализации подобного поведения. Военная дисциплина, строгая субординация, инструменты силовых структур, коррупционная иерархия и вытекающие из этого моральная и идеологическая беспринципность - превращают грузинскую полицию и другие правоохранительные органы в весьма грозную и неуправляемую силу.

Масштабы ущерба, который Грузия испытывает от коррупции, весьма велики. Для того, чтобы оценить потери, вызываемые коррупцией в одних только высших эшелонах власти, можно привлечь

примеры, когда удавалось определить подобные убытки. Например, было рассчитано, что в Италии в результате операции "Чистые руки", которая была направлена против коррупции, государственные затраты на дорожное строительство сократились на 20 процентов. А исследование, проведенное учеными Гарвардского университета, показало, что снижение коррупции с уровня Мексики до уровня Сингапура вызывает эффект, равнозначный 20-процентному росту сбора налогов. Если это сравнение перенести на грузинскую почву, то окажется, что 20 процентов от собранных в стране в бюджеты всех уровней в 2000 году сумм в размере около 500 миллионов долларов США, будут равны 100 миллионам долларов США. Это больше, чем тратится из Центрального бюджета на оборону, охрану общественного порядка и безопасность, образование и здравоохранение вместе взятые.

Одной из повсеместно распространенных форм коррупции в высших эшелонах власти во всем мире являются государственные заказы и закупки. По проведенным оценкам в означенной сфере, потери от коррупции часто превышают бюджетные расходы по соответствующим статьям на 30 процентов.

Коррупция процветает и в нижних эшелонах власти. По расчетам экспертов российской общественной организации "Технологии - XXI век", мелкие предприниматели тратят в этой стране на подкуп чиновников самое меньшее 500 миллионов долларов в месяц, или 6 миллиардов долларов в год. Эти же исследования показали, что представители мелкого и среднего бизнеса тратят по коррупционным выплатам до 10 процентов своих доходов. Вместе с тем, на начальных этапах (регистрация предприятия и прочее) затраты ещё значительнее.

По расчетам экспертов Международного валютного фонда⁴, коррупция оказывает отрицательное воздействие на экономический рост и на его наиболее значительный фактор - инвестиционную активность. Снижение индекса коррупции, например, с 8 до 6 (по десятибалльной шкале) производит эффект, равный росту инвестиций на 4 процента, или вызывает увеличение на 0,5 процента валового внутреннего продукта.

4. Как преодолеть сопротивление влиятельных групп

Жизнестойкость таких явлений, как "захват государства" и коррупция, обусловлена также тем, что в условиях переходной экономики у компании появляется множество стимулов для сговора с чи-

⁴Paolo Mauro, "Corruption and Growth", Economics, August 1995

новниками. В таком случае традиционные рекомендации о проведении экономической и торговой либерализации оказываются недостаточными для искоренения коррупции.

Там, где "захват государства" уже вызвал существенное искажение процесса реформ и обусловил появление монополистических структур, эта задача - не из простых. Вместе с тем, особое значение приобретает развитие конкуренции и облегчение процессов проникновения на рынок, что даст возможность новым фирмам конкурировать с влиятельными. Это вызовет возникновение новых предпринимателей, у которых появится возможность участия в приватизации государственного имущества и приобретении активов обанкротившихся предприятий, что ограничит сферу действий влиятельных экономических групп. Через некоторое время могут появиться новые группы "малых олигархов", опираясь на которые станет возможным постепенно преодолеть вызванное "захватом государства" искажение экономической политики и действующего законодательства.

Большое значение для повышения "прозрачности" государственных решений имеет участие общества в процессе их принятия. Необходимо раскрыть многие из тех данных о работе государственных органов, которые по сей день закрыты. В средствах массовой информации, научных публикациях должна быть высвечена порочная практика "захвата государства", её вредное воздействие как на экономику, так и на социальную жизнь в целом. Эти соображения следует распространить среди населения, неправительственных организаций, и в тех группах, которые поддерживают реформы.

Все крупные правительственные контракты, так же как и конкурсы на проведение государственных закупок, должны быть подконтрольны обществу, политикам и неправительственным организациям. Следует шире применять возможности Интернета для борьбы с коррупцией и формирования общественного мнения. Интернет должен обеспечить также быстрое распространение принятых законов и других нормативных актов, так же как и позицию отдельных депутатов при голосовании в парламенте по тому или иному вопросу. Надо сделать гласной и доступной путем Интернета информацию об имущественном состоянии всех государственных служащих и публичных политиков.

Как уже отмечалось, одним из существенных факторов ограничения коррупции является облегчение процессов вхождения на рынок и стимулирование появления новых хозяйствующих субъектов. Исследователи Гарвардского университета на примере 75 стран показа-

ли величину необходимого времени и средств на учреждение новой фирмы без употребления взяток⁵. "Если в какой-то стране трудно зарегистрировать фирму, то нас не должна уже удивлять малочисленность и неразвитость новых компаний. Если же не создаются новые компании, то как же будут обеспечиваться занятость и экономический рост?" - ставят вопрос авторы.

Это исследование выявило процедуру создания новых фирм: в этих 75 странах для открытия фирмы в среднем необходимо получить более 10 различных документов, на что уйдет 63 дня ожидания, и придется заплатить не менее трети годового дохода. Например, предпринимателю, начинающему новое дело, в Словакии нужно провести 110 дней в кабинетах государственных учреждений, а в Польше - официально уплатить 1000 долларов для оплаты бюрократических услуг. В Канаде государственное вмешательство в дело регистрации предприятий доведено до минимума, и бюрократические услуги стоят не так уж дорого. В этом отношении Канада опережает даже США. На последнем месте - Боливия. Между Боливией и Канадой расположены остальные 73 страны, включая страны Западной Европы. Парадоксально, но и в некоторых странах Европейского Союза довольно высоки бюрократические препоны, например, в Италии, где на открытие нового бизнеса тратится 4 месяца. Неблагополучно обстоят дела также в большинстве государств Восточной Европы и Латинской Америки.

В Грузии список документов, необходимых для регистрации в суде нового предприятия, тоже обширен, хотя процедура регистрации достаточно проста и не занимает много времени. Суд обязан зарегистрировать предприятие в течение двух недель после представления всех необходимых документов. Если за этот период регистрация не проведена или заявитель не уведомлен об отказе, предприятие считается зарегистрированным. Хотя по сравнению с другими странами затраты не столь уж велики, да и процедуры не столь длительны, принимая во внимание чрезвычайно низкий уровень доходов населения Грузии, расходы, как и бюрократическая волокита, достаточно существенны. Вместе с тем, если учредители фирмы дадут взятку, то регистрационное свидетельство можно получить всего за два дня, то есть достичь уровня Канады не так уж сложно.

Ученые Гарвардского университета ставят вопрос: неужели эти бюрократические проволочки так уж необходимы? Может быть, чиновники нарочно создают подобные барьеры, чтобы обеспечить получение взятки или спокойную работу?

⁵Rudiger Dornbush. "How to Fail in Stimulating Business Without Really Trying", *Project Syndicate*, November 2000.

Действительно, экономика оказывается в ущербе не только от сокращения рабочих мест, но и от того, что она вынуждена нести затраты по содержанию бюрократии. Эти барьеры создают на практике также и другие проблемы: если трудно начать новый легальный бизнес, тогда он "уходит в подполье". Его вытеснение в "теневые" сегменты экономики, криминализация процесса создания и функционирования предприятий, плохо не только с экономической, но и с социальной точки зрения. Факт, что множество предприятий попросту не основывается даже в неформальном секторе, что препятствует созданию новых рабочих мест. Поскольку чрезмерное регулирование открытия предприятий трудно обосновать, правительство должно предпринять решительные меры для устранения этих преград.

С точки зрения сокращения препонов, чинимых влиятельными группами, положительные перемены возможны как в самих этих группах, так и вовне их. Эти группы могут принять некоторые реформы по двум причинам: во-первых, под активным воздействием извне, они могут прийти к заключению, что исходя из их же долгосрочных интересов, более приемлемо существование такого общества, где будут защищены права собственности и действовать принцип верховенства закона, а не объявляющее страну беззаконие. С другой стороны, влиятельные группы могут сменить образ поведения исходя из более узких экономических соображений. В последнее время в постсоветских странах наблюдаются признаки того, что деловые круги отказываются от некоторых кратковременных сделок (например, от бартерных операций) для того, чтобы в целях увеличения собственных прибылей способствовать общему оздоровлению экономики. Ощутимое снижение в последние годы количества бартерных сделок объясняется в определенном смысле и этим обстоятельством. Все более явно проявляется естественная тенденция влиятельных групп к переориентации инвестиционной и производственной деятельности на получение операционной прибыли. В результате этого у них крепнет понимание того, что обладатели капитала получают растущую прибыль в условиях более сильной экономики.

Изменения, инициированные извне, проявляются по-разному. Появление новых сильных лидеров, которые окажутся готовы воспрепятствовать влиятельным группам, вынудит последних соблюдать "правила игры" и, тем самым, придаст действенный импульс делу ускорения реформ. Можно также предположить, что растущий средний класс сможет более активно использовать политические процес-

сы для постепенного укрепления принципа верховенства закона и снятия особых привилегий влиятельных групп. Последние, конечно, попытаются использовать для защиты собственных позиций находящиеся в их распоряжении финансовые рычаги управления политикой. Если противостоящие силы окажутся примерно равносильными, влиятельные группы могут заключить, что продолжение борьбы против средних и мелких предпринимателей является бесперспективным, и в конечном счете направлено против национальных интересов. Однако возможно и желательно, чтобы политически влиятельный средний класс сформировался и организационно окреп до того, как влиятельные группы смогут организовать сопротивление. Наиболее перспективная сила в этих процессах - мелкие предприниматели, которые в текущих условиях фактически принуждены функционировать в рамках "теневой" экономики и ожидают шанса выхода на более широкую политическую арену.

Значительное давление влиятельные экономические группы могут испытать и из-за границы, в особенности - со стороны конкурентов. Очевидно, что позиции таких групп более слабы в тех странах, где поддерживаются прямые иностранные инвестиции. Давление может исходить как со стороны зарубежных стран, так и от международных финансовых организаций и доноров, которые в целях проведения необходимых реформ могут предъявлять в качестве предварительных условий особые требования странам - реципиентам (т.н. "обусловленность помощи"). Особое внимание должно уделяться вопросам улучшения качества государственного управления, совершенствования управления общественными ресурсами. Необходимо стимулировать такую политику становления административной системы и институциональных перемен, которая будет исключать возможности коррупции и недобросовестной конкуренции⁶.

В результате совокупного действия упомянутых внутренних и внешних факторов влиятельным группам придется изменить правила политического и экономического поведения по многим важным направлениям. В первую очередь это касается формирования на национальном рынке здоровой конкурентной среды. Политически организованные мелкие предприниматели должны суметь упразднить многие регулирующие ограничения и преодолеть организованный на государственном уровне "рэкет".

Важнейшим фактором является дальнейшая демократизация политической и экономической жизни, что позволит заместить прове-

⁶Thomas Wolf, Emine Gurgen, "Improving Governance and Fighting Corruption in the Baltic and CIS Countries", IMF, *Economic Issues*, No. 21, July 2000.

дение реформ "сверху" политической активностью свободных предпринимателей и местного самоуправления.

Реализация антикоррупционных мероприятий и ограничение незаконных форм воздействия влиятельных групп на основы общественной жизни могут быть осуществлены только сильным правительством. Для решения многих проблем необходимы воля и стойкость, мандат народного доверия. Власти должны обладать способностью очистить в первую очередь правительство и все высшие инстанции исполнительной власти от коррумпированных людей. Большинство из них поименно известны всему обществу. Должна возникнуть своего рода "общественная коалиция" - форма сотрудничества между партиями, неправительственными организациями и различными социальными группами для достижения общих целей.

Грузия вернула себе шанс, и нельзя его упустить.