

Во что обходится обществу коррупция в верхах*?

Дж. Муди-Стюарт

В каком бы аспекте не рассматривалась коррупция, в первую очередь необходимо дать определение этому явлению. Пожалуй, из всех формулировок наиболее точна и лаконична предложенная "Энциклопедией общественных наук": "Коррупция – злоупотребление государственной властью с целью извлечения личной выгоды". Безусловно, такое определение включает все виды подкупа должностных лиц национального и местного уровня, но исключает взяточничество в частном секторе.

Нужно различать коррупцию в верхах государственной власти, или "большую коррупцию", которая наблюдается среди должностных лиц высшего ранга, включая министров и глав государств, и мелкое мздоимство, характерное для сотрудников иммиграционных служб, таможенников, полицейских и т.п. Речь идет не просто о

разнице в размерах взяток. Мелкое взяточничество подразумевает возможность пройти формальную процедуру поскорее или же обойти ее вовсе, в то время как "большая коррупция" предполагает влияние на принятие ответственных решений.

Сосредоточив внимание на "большой коррупции", мы ни в коем случае не имеем в виду примирение с мелким взяточничеством, которое особенно отравляет существование рядовых граждан, наиболее уязвимых перед лицом чиновничьего произвола. Но большая коррупция способна разрушить государство. Там, где не обуздана большая коррупция, нечего и думать о том, чтобы справиться с мелким взяточничеством.

Пожалуй, можно выделить три основных критерия сделок, питающих большую коррупцию. Первый из них – масштабность

* Статья перепечатана с любезного согласия Центра международного частного предпринимательства США (CIRE) и Торгово-промышленной палаты РФ из специального выпуска "Экономические реформы сегодня".

сделки: если стоимость проекта или контракта не выражается в крупных цифрах, его даже не удостоивают вниманием. Второй критерий – возможность получить вознаграждение тотчас же: вряд ли кому-то интересна перспектива ждать своих денег два-три года. И последнее, то, что можно назвать "непрозрачностью объекта": чем более сложной является сделка, чем более она "окутана государственной тайной", тем меньше шансов, что относительно нее будут задавать "неудобные" вопросы.

Применение этих критериев позволяет сделать вывод, что самой благодатной почвой для коррупции являются операции, связанные со следующими видами деятельности:

- военные поставки, закупки авиатехники, кораблей и оборудования для телекоммуникаций;
- поставки товаров производственного назначения для крупных промышленных и агроиндустриальных объектов, а также масштабные строительные проекты (например, плотины, порты, мосты, шоссейные магистрали);
- лицензии на деятельность добывающих предприятий;
- консультационные услуги;
- постоянные государственные закупки оптовых партий, например, нефти, удобрений, цемента, школьных учебников или фармацевтических препаратов.

Безусловно, привлекательность разных контрактов варьируется в весьма широком диапазоне.

Очень важным звеном в механизме большой коррупции является местный представитель. Руководители отделов сбыта крупнейших корпораций, как правило, не разъезжают по миру с чемоданами, полными сто-

долларовых купюр. Вместо этого они назначают представителя, чаще человека, пользующегося уважением в обществе, которому предлагается комиссия в размере 10-20 процентов стоимости контракта в случае его получения. Таким образом корпорация избавляет себя от каких-либо недостойных отношений напрямую с ответственным работником. Руководству корпорации не обязательно знать, какой процент из столь щедрой комиссии представитель передает в третьи руки, и передает ли он что-то вообще.

Именно из-за дистанции между взяточдателем и коррумпированным чиновником многим людям трудно поверить, что крупные, известные корпорации с вроде бы безупречной репутацией втянуты во взяточничество. Далее, хотя подкуп чиновников в своей стране повсеместно является уголовно наказуемым деянием, дача взятки иностранному должностному лицу на чужой территории преступлением не считается нигде, кроме Соединенных Штатов Америки. У многих солидных фирм маховик большой коррупции плавно вращается, смазываемый некриминальностью, т.е. легальностью зарубежных взяток и формальной незапятнанностью в подкупе при использовании агентских услуг.

Рост стоимости сделок

Как оценить ущерб, причиняемый коррупцией? Наиболее очевидный эффект – увеличение стоимости сделки. Если размер выплачиваемой взятки составляет, скажем, 10%, то следует иметь в виду, что из кармана продавца будет выплачена весьма значительная доля этой суммы, поскольку он просто заложит взятки в продажную цену.

Собственно говоря, сам факт выплаты взятки вполне может позволить продавцу

увеличить цену на сумму, даже превышающую размер взятки. Если же объектом продажи являются импортные товары, то благодаря взятке увеличится сумма валюты, необходимая покупателю, а ведь во многих развивающихся странах валютные ресурсы весьма ограничены.

Однако увеличение стоимости несопоставимо по степени вреда с другим аспектом: как только возможность извлечения личной выгоды становится реальностью, в сторону отходят все законные критерии заключения контракта: стоимость, качество, условия поставки и т.д. В результате выбор падает на далеко не оптимального поставщика и/или подрядчика, и закупаются далеко не лучшие товары.

Предпочтение отдается ненужным закупкам и проектам, а не тем, которые наиболее соответствуют потребностям государства, по одной-единственной причине: государственные чиновники могут получить щедрое вознаграждение. Памятуя, что военные поставки принадлежат к той категории, которая весьма благоприятствует процветанию большой коррупции, не приходится удивляться, что военные закупки часто делаются без особой на то потребности.

Помимо экономического ущерба, причиняемого большой коррупцией, нельзя не сказать о не менее серьезном моральном ущербе. Довольно часто в развитых странах можно слышать такие аргументы: "Приходится мириться с их практикой ведения дел. Взятничество – составная часть их культуры. То, что неприемлемо здесь, вполне нормально там" (под "там" подразумевается какая-либо развивающаяся страна). Однако такое оправдание с негодованием отмечается порядочными афри-

канцами, азиатами, восточноевропейцами и латиноамериканцами. Нельзя не согласиться с тем, что в развивающихся странах коррупция развита больше, чем в передовых индустриальных государствах, но утверждать, что это явление – неотъемлемая часть чьей-то культуры, неверно.

Сравнительная характеристика уровня коррупции в разных странах

Организация "Транспэрэнси интернэшнл", некоммерческий альянс против коррупции в бизнесе, со штаб-квартирой в Берлине, разработала весьма полезный Индекс влияния коррупции, охватывающий на сегодняшний день уже 54 страны. В основу индекса положены десять исследований по каждой отдельной стране, причем в него не вошли страны, где нельзя было получить данные хотя бы четырех независимых исследований. Высший балл по десятибалльной шкале ставится стране, полностью свободной от проявлений коррупции, а ноль означает, что в стране во всем предпринимательстве господствует вымогательство и взяточничество. Ни одна страна не набрала ни десяти, ни ноля баллов. Максимальные и минимальные показатели принадлежат соответственно Новой Зеландии (9,43) и Нигерии (0,69). За несколькими исключениями, страны в верхней половине списка – стабильные и крепкие демократические государства. Обратная ситуация наблюдается в нижней части.

Большая коррупция наносит серьезный ущерб демократическому устройству общества. Как сказал еще в 1777 г. выдающийся англо-ирландский государственный деятель Эдмунд Бэрк: "Свобода не может существовать долгое время в обществе, где процветает коррупция". Он предвидел то,

что произошло в некоторых африканских и латиноамериканских странах два столетия спустя. И хотя коррупция не обязательно приводила к полному краху демократии, в некоторых странах она несомненно вызывала ее деградацию. Например, очевидно, что коррумпированные министры и чиновники не допустят свободы слова и свободы печати, которая могла бы сделать их действия достоянием общественности.

Не дадут они это сделать и парламентской оппозиции. Обогащение вследствие большой коррупции может в значительной степени помочь коррумпированным политикам оставаться у власти за счет нечистоплотных методов.

Мы не бессильны

Как бороться с большой коррупцией? Наивно полагать, что ее можно искоренить вообще. Во многих странах уже появилось немало организаций, сотрудничающих с "Транспэрэнси интернэшнл", и верящих, что коррупцию можно существенно сократить. Как сказал Джереми Поуп, распорядительный директор "ТИ", коррупцию нужно превратить из минимально рискованного и высокоприбыльного предприятия в минимально прибыльное и высокорискованное.

Первым орудием в борьбе с этим злом должно стать уголовное право. Закон США о недопущении коррупционных методов за рубежом (1977 г.) не оставляет руководителям американских корпораций и тени надежды на то, что в случае попытки прямой или опосредованно подкупить иностранного чиновника или политика они получат более мягкое наказание, чем если бы они пытались дать взятку гражданину США. Подобного закона пока нет ни в од-

ной другой стране; но, надо верить, положение изменится. Правительства государств-участников ОБСЕ (некоторые, впрочем, с весьма большой неохотой) высказали свое согласие с тем, что взяточничество на территории другой страны следует объявить уголовным преступлением. И хотя некоторые английские юристы возражали, ссылаясь на то, что экстерриториальные законы противоречат английскому праву, их аргументы выглядели весьма неубедительно, потому что Великобритания подчиняется экстерриториальным законам, направленным на борьбу с терроризмом и ввозом наркотиков. Несомненно, однако, что потребуются немало времени для того, чтобы воплотить в жизнь предлагаемые изменения на территории всех стран ОБСЕ.

Некоторые оппоненты Закона США о недопущении коррупционных методов за рубежом утверждают, что он неэффективен, поскольку американские компании все равно раздают взятки. Но об эффективности закона судят не по тому, насколько он совершенен, а по тому, насколько он в состоянии обеспечить какие-то перемены к лучшему. Это испытание Закон США о недопущении коррупционных методов за рубежом безусловно выдержал. Относительно его эффективности также следует делать выводы, принимая во внимание неспособность других крупнейших торговых держав принять подобный законодательный акт - что подчас побуждает американских экспортеров идти на нелегальные шаги, чтобы угнаться за своими конкурентами.

Взяточничество – вне закона

Объявление взяточничества уголовно преследуемым преступлением безусловно повлияет на налогообложение корпораций.

До недавнего времени во всех европейских странах существовала стихийно сложившаяся – и неприемлемая – ситуация, при которой суммы на взятки за рубежом оформлялись как "деловые расходы" и освобождались от налогов, что, в сущности, служило источником субсидирования коррупции. Все страны-члены ОБСЕ заявили о своем стремлении и готовности исправить положение, а в Великобритании это уже сделано. Несмотря на то, что по англосаксонскому общему праву обвиняемый считается невиновным, пока его вина не будет доказана, презумпция невиновности не действует при разрешении разногласий с налоговыми органами.

Новый статус взяточничества изменит также положение аудиторов. Если аудитор не заявит о нелегальности появления того или иного платежа на счету компании (что является прямой обязанностью всякого внешнего аудитора), какой-нибудь неудовлетворенный акционер может тут же обвинить его в халатности и подать в суд.

Недавно "Транспэрэнси интернэшнл" разработала еще одну любопытную концепцию под названием "Островки чистоты в бизнесе", которая основывается на включении положений "Антикоррупционного пакта" (АКП) во все крупнейшие контракты в государственной сфере. Согласно АКП стороны контракта – государственные чиновники и руководители корпораций, подписывающие контракт – обязуются не вымогать и не предлагать в связи с ним "поощрений" ни в каком виде. Санкции за любые действия коррупционного свойства, которые явно нарушают положения АКП, включают внесение виновных в "черный список" на длительный срок и расторжение ранее заключенного контракта.

Против "Островков чистоты" можно выдвинуть тот аргумент, что обе стороны договорных отношений, дескать, делают только то, что и так должны делать: не предлагать и не брать взятки. Тем не менее есть убедительные свидетельства того, что антикоррупционное обязательство, заложенное в конкретном контракте, и подробно расписанные санкции за их невыполнение воспринимаются сторонами значительно более серьезно, чем общие фразы и абстрактные обещания "вести себя правильно".

Американские законы, предусматривающие поощрения и вознаграждения для "сигнальщиков" – людей, сообщающих о получении начальством чрезмерных или нелегальных личных доходов от государственных контрактов – в последнее время приковывают к себе все большее внимание европейцев. Общественное мнение все больше склоняется к такой практике, а "сигнальщики" рассматриваются как весьма полезное средство в борьбе с коррупцией. Но в будущем упор будет скорее всего делаться на защите от коррупции, а не на вознаграждении "сигнальщиков".

Важную роль играют также финансовые организации (особенно международные), предоставляющие средства для крупных проектов в развивающихся странах. С каждым днем растет понимание того, что в обязанности таких организаций входит следить, чтобы выделяемые фонды использовались по целевому назначению, а не прилипали к рукам коррумпированных поставщиков и государственных чиновников, причастных к сделке. Например, Джеймс Вулфенсон с первых дней своего пребывания на посту президента Всемирного Банка включил антикорруп-

ционные меры в число приоритетных направлений деятельности Банка.

Сегодня вряд ли кто-нибудь будет оспаривать тот факт, что помощь развивающимся странам – как бы важна она ни была для бедных государств – не найдет поддержки в странах-донорах, если будет растрачиваться на взятки.

И последнее: рассматривая имеющиеся средства борьбы с большой коррупцией, не следует недооценивать эффективность такого орудия, как общественное мнение. Хотя на этом важном участке требуется еще немало усилий, сам факт того, что общество все больше говорит о коррупции и понимает важность противодействия ей – это хороший знак.

Таблица. Страны с самым низким уровнем коррупции

Место	Страна	Баллы за 1995 г.	Баллы за 1996 г.	Место	Страна	Баллы за 1995 г.	Баллы за 1996 г.
1	Новая Зеландия	9.55	9.43	28	Греция	4.04	5.01
2	Дания	9.32	9.33	29	Тайвань	5.08	4.98
3	Швеция	8.87	9.08	30	Иордания	-	4.89
4	Финляндия	9.12	9.05	31	Венгрия	4.12	4.86
5	Канада	8.87	8.96	32	Испания	4.35	4.31
6	Норвегия	8.61	8.87	33	Турция	4.10	3.54
7	Сингапур	9.26	8.80	34	Италия	2.99	3.42
8	Швейцария	8.76	8.76	35	Аргентина	5.24	3.41
9	Нидерланды	8.69	8.71	36	Боливия	-	3.40
10	Австралия	8.80	8.60	37	Таиланд	2.79	3.33
11	Ирландия	8.57	8.45	38	Мексика	3.18	3.30
12	Великобритания	8.57	8.44	39	Эквадор	-	3.19
13	Германия	8.14	8.27	40	Бразилия	2.70	2.96
14	Израиль	-	7.71	41	Египет	-	2.84
15	США	7.79	7.76	42	Колумбия	3.44	2.73
16	Австралия	7.13	7.59	43	Уганда	-	2.71
17	Япония	6.72	7.05	44	Филиппины	2.77	2.69
18	Гонконг	7.12	7.01	45	Индонезия	1.94	2.65
19	Франция	7.00	6.96	46	Индия	2.78	2.63
20	Бельгия	6.85	6.84	47	Россия	-	2.58
21	Чили	6.94	6.80	48	Венесуэла	2.66	2.50
22	Португалия	5.56	6.53	49	Камерун	-	2.46
23	ЮАР	5.62	5.68	50	Китай	2.16	2.43
24	Польша	-	5.57	51	Бангладеш	-	2.29
25	Чехия	-	5.37	52	Кения	-	2.21
26	Малайзия	5.28	5.32	53	Пакистан	2.25	1.00
27	Южная Корея	4.29	5.02	54	Нигерия	-	0.69

Примечание. Место в списке основывается исключительно на результатах ряда опросов, и отражает только оценку уровня коррумпированности, данную опрошенными бизнесменами. В 1995 г. исследования проводились в меньшем количестве стран, поэтому индекс этого года приведен лишь для примерного сравнения.