СИСТЕМА НЕОФИЦИАЛЬНОГО НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ

А в т о р ы :

Игорь Мунтяну

Испольнительный директор Института Развтия и Социальных Инициатив (ИРСИ) „Виторул“. Эксперт в области права и политических наук. Автор многочисленых публикаций в Молдове и за рубежом.

Вячеслав Ионицэ

Доктор экономических наук, преподователь в Академии Экономических наук. Лидер Центра Экономических политик ИРСИ „Виторул“. Автор многочисленных публикаций и статей.

Татьяна Ларюшина

Доктор экономических наук, преподователь в Университете Гуманитарных Наук. Старший экономический эксперт Центра Экономических Политик ИРСИ „Виторул“. Координатор программ по мониторингу и анализу публичных политик.

Игор Мунтяну Татьяна Ларюшина Вячеслав Ионицэ

СИСТЕМА НЕОФИЦИАЛЬНОГО НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ





CARTIER

СИСТЕМА НЕОФИЦИАЛЬНОГО НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ

Вместо предисловия

Данное исследование было проведено экспертами IDIS „Viitorul" при поддержке американского Центра Международного Частного Предпринимательства (CIPE) в период с июня 2006 по февраль 2007 г.г. В исследовании мы ставили перед собой задачу проанализировать особенности деловойсреды в РМ, связанные с феноменом «неофициального налого-обложения», с целью сформулировать выводы и рекомендации, направленные на качественное улучшение условий для развития предпринимательства в Республике Молдова.

Мы исходили из понимания того, что эта тема имеет большое значение с точки зрения систематического и регулярного изучения неофициального сектора экономики в Республике Молдова для выявления причинно-следственных связей между экономическим ростом и качеством деловой среды, регуляторной реформой и субъективным восприятием ее представителями малого и среднего бизнеса. Исследуя феномен неофициального налогообложения, мы стремились сформулировать вопросы, ответы на которые должны будут дать государство, в лице правительства, профессиональные ассоциации деловых людей, политический класс и научные круги, с тем, чтобы четко определить, какая модель экономики является оптимальной для Молдовы, какие меры политики наилучшим образом обеспечат стабильное функционирование предпринимательства, в том числе, для местных и иностранных инвесторов, и в какой мере налоговая система и существующие порядки, в целом, стимулируют или сдерживают деловую инициативу? Мы также стремились понять, как меняется характер частно – государственных отношений в Кишиневе и на местах, какие ресурсы играют определяющую роль в отношениях между представителями центральной власти и крупным бизнесом и какие в провинции; раскрыть как общие, так и специфические тенденции экономической и политической адаптации предпринимателей к постоянно меняющимся правилам игры.

Мы твердо убеждены, что автономность бизнеса и власти является решающим условием для развития экономики и эффективного функционирования правового государства в Молдове. В контексте процесса децентрализации эта парадигма развития особую роль придает политике дерегулирования и ее роли для становления эффективной экономики. Проведенное нами исследование позволило рассмотреть отношения между государством и бизнесом в комплексе, выявить побудительные мотивы, по которым определенные вещи происходят не в рамках установленных норм, а по неписанным правилам и оценить последствия этого для общества. Использованная нами методология дала возможность не просто использовать данные официальной статистики и правительственных отчетов, но снабдила качественными показателями, полученными в результате

индивидуальных интервью и фокус-групп, проведенных с апреля по февраль 2006 года в разных районных центрах по всей стране.

Мы пришли к выводу, что бизнес в Молдове дважды, а возможно даже трижды, «облагается налогом». Подавляющее большинство экономических агентов в РМ вынуждено помимо официально установленных налогов в рамках существующего законодательства, систематически выплачивать представителям власти под видом «пожертвований» и «помощи» значительные суммы, создавая тем самым среду для двусмысленных и неоднозначных отношений между государством и бизнесом. Нужно сказать, что в целом все эти отношения формируют, по сути, параллельную систему налогообложения, посредством которой часть предпринимателей совместно с некоторыми представителями администрации, умудряются договориться о разных преимуществах и «транзакционных выгодах», что поощряет политический клиентилизм, двусмысленное толкование законодательства и разнообразные асоциальные проявления (больше известные как коррупция, протекционизм или экономический фаворитизм). Все это требует более пристального внима-ния, как со стороны представителей власти, так и общества в целом.

До сих пор, проблемы, возникающие во взаимоотношениях бизнеса и власти в Молдове на неформальном уровне, рассматривались преимуществен-но на примере теневой экономики, коррупции и взяток. Вместе с тем, теневая экономика является только частью более обширной неофициальной, или как ее у нас называют ненаблюдаемой экономики, а коррупция только одним из наиболее очевидных, но далеко не единственным проявлением неформальных взаимоотношений политической и деловой элиты в РМ. Определяемый как «систематические поборы» или как «вымогательство к участию», феномен неофициальной экономики не является еще коррупцией, но генерирует ее; не является производной от взяток, но порождает их самые разнообразные формы; еще не содержит элементов организованной преступности, но создает предпосылки для возникновения такой системы, в которой «вымогательство к участию» и «административный ресурс» создают неприемлемые для поддержа-ния или развития бизнеса условия. Все эти особенности, придают неофициально-му налогообложению довольно опасные черты, т.к. это способствует созданию клиентельской, олигархической и несправедливой системы.

Такие понятия как «неофициальное налогообложение», «принуждение к благотворительности», «навязанное спонсорство», «добровольные социальные пожертвования» не просто невинные термины, которые описывают отдельные вопиющие ситуации, в которых власти вынуждены апеллировать к бизнесу, а вскрывают серьезный сбой в функционировании политической и административной системы, порождающий уклонение от налогов и привелигерованный режим тем компаниям, которые предоставляют ресурсы под «политический заказ».

Собранные в проведенных фокус-группах и индивидуальных интервью данные, конфиденциальны, для того чтобы защитить наши источники информации, опрашиваемые с этой целью. И все же мы попытались отразить когда, как и почему все же бизнес осуществляет эти выплаты. Мы так же попытались оценить размер и частоту этих выплат, как по видам бизнеса, так и по характеру предназначения на который были запрошены эти вклады.

Заметим также, что «скупленное государство» отражает, как правило, создание и функционирование неформальных правил, более предпочтительных по сравнению с существующей нормативной базой и которые обеспечивают перевод средств (финансовых, материальных или других) от сектора развития бизнеса к властным структурам как атрибут клиентельской и клептократической системы. Без устранения инструментов, с помощью которых администрация осуществляет злоупотребления, невозможно будет справиться с «большой коррупцией». Последствия принуждения бизнеса к участию во всевозможных «мероприятиях» или идеологических «стройках» оказывают влияние не только на предпринимателей, но и на самих представителей административной или политической власти; либо непосредственно через их подкуп, либо через систему привилегий, основанную на ложном понимании того, что административными методами можно управлять рыночными объектами. В этих условиях остается лишь с уверенностью констатировать, что в Молдове четко просматриваются симптомы, присущие «скупленному государству»

Можно также заметить, что в настоящее время феномен «неофициального налогообложения» отражает довольно серьезную и неоднозначную ситуацию взаимоотношений между представителями власти и предпринимателями. В сложившихся условиях бизнес выживает только при молчаливом и добровольном согласии с условиями своей зависимости от сложившейся системы неофициальных отношений. Запутанность взаимоотношений между представителями власти и деловых кругов, в свою очередь выстраивается из неверия в верховенство закона, издержек законодательной системы и отсутствия четкого разграничения власти и бизнеса. Мы надеемся, что наши рекомендации и предложения по изменению законодательства, представленные в конце исследования вниманию гражданского общества, деловым кругам, демократическим представителям политического класса, будут способствовать приведению нормативной базы и существующих практик к стандартам и нормам, способствующим демократическому развитию и процветанию страны. Мы уверены, что этим аспектам будет уделяться больше внимания, чем до сих пор.

Игорь Мунтяну
*Директор, IDIS Viitoru*l

СОДЕРЖАНИЕ

ВМЕСТО ПРЕДИСЛОВИЯ .....
СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ .....

I. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СРЕДА И ОТНОШЕНИЯ МЕЖДУ БИЗНЕСОМ И ПРЕДСТАВИТЕЛЯМИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В МОЛДОВЕ.
1.1. «Неофициальное налогообложение»: методы оценки отношений между властью и бизнесом .....
1.2. Действующее законодательство и деловые практики .....
1.3. Институциональные и законодательные риски частного сектора в Молдове .....
Выводы к главе I .....

II. ЧАСТНЫЙ СЕКТОР И ПОЛИТИЧЕСКАЯ ВЛАСТЬ .....
2.1. Формула власти и проблема «играющего арбитра» .....
2.2. Регуляторная реформа и ее воздействие на бизнес.....
2.3. Выплаты, навязанные властью: вклад со стороны бизнеса.....
2.4. Плохо понятое партнерство или что скрывается под «вынужденной» благотворительностью?.....
Выводы к главе II.....

III. СПОНСОРСТВО КАК ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЙ ИСТОЧНИК ОРГАНОВ ВЛАСТИ.....
3.1. В поисках альтернативных источника финансирования.....
3.2. Превращение пожертвований и спонсорства в налог.....
3.3. Администрирование неофициальных налогов .....
3.4. Контроль за циркуляцией неофициальных налогов.....
3.5. Размер неофициальных взносов.....
Выводы к главе III .....

IV. РЕКОМЕНДАЦИИ .....

ABBREVIATIONS

LPA	Local Public Administration
BEEPS	Business Environment and Enterprise Performance Survey
WB	World Bank
CCECC	Center of Combating Economic Crimes and Corruption
CDB	Costs of Doing Business
EEC	European Economic Community
CEMI	Central Economics and Mathematics Institute
CIPE	Center for International Private Enterprise
CIS	Commonwealth of Independent States
CSRC	Conflict Studies Research Center
ERBD	European Bank for Reconstruction and Development
SIFM	Social Investments Fund of Moldova
IMF	International Monetary Fund
SMSE	Small and Medium-Size Enterprises
MACPI	Moldovan-American Center for Private Initiative
MFAEI	Ministry of Foreign Affairs and European Integration
MEC	Ministry of Economy and Commerce
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
CPRM	Communist Party of the Republic of Moldova
GDP	Gross Domestic Product
ROSC	Reports on Observance of Standards and Codes
NSPCPM	National Scientific and Practice Center for Preventive Medicine
EGPRS	Economic Growth and Poverty Reduction Strategy
SME	Small and Medium Business
ISS	Information and Security Service
EU	European Union

1. «НЕОФИЦИАЛЬНОЕ НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ»: МЕТОДЫ ОЦЕНКИ ОТНОШЕНИЙ МЕЖДУ ВЛАСТЬЮ И БИЗНЕСОМ.

Настоящее исследование рассматривает структуру частно-государственных отношений в Молдове в контексте проводимой политики дерегулирования, ее восприятия предпринимателями и того воздействия, которое «неформальные» правила оказывают на рост экономики в целом. Исследование ставило перед собой цель выявить «позиционные роли» предпринимателей и чиновников в отношениях между ними на примере всевозможных выплат в виде пожертвований и помощи, помимо официально выплачиваемых налогов.

Мы опирались на самые различные данные: статистические, аналитические, научные и субъективные. Качественное измерение восприятия деловой среды проводилось в период с июня по декабрь 2006 г. Вопросы в ходе фокусирования группе и индивидуальных интервью формулировались для оценки институциональной среды и политики регулирования, определения отношений между представителями власти и предпринимателями, а также условий необходимых для формирования частно-государственного партнерства в РМ.

Неизученность неформального сектора национальной экономики в РМ, отсутствие достоверных данных для определения уровня сотрудничества и форм взаимодействия между представителями власти и бизнеса в условиях переходной экономики, требуют с самого начала уточнить некоторые понятия и определения.

Так, в данном исследовании под «неформальной экономикой» понимается любая хозяйственная деятельность вне налогового и статистического учета. Под «системой неофициального налогообложения» мы понимаем комплекс неформальных правил, в той или иной степени, приемлемых как для представителей власти, так и для предпринимателей, с помощью которых осуществляется сбор финансовых и материальных ресурсов для специфических интересов власти. Под «властью» мы понимаем структуру, наделенную, (1) публичными функциями, что с экономической точки зрения означает выполнение обязанностей гаранта «правил игры» и производителя общественных благ и (2) правом на принятие обязательных для других субъектов хозяйствования решений и легальными полномочиями по контролю за их исполнением.

Неоинституциональная экономическая теория (Krouz R, 1993; Williamson O.,1996; North D, 1997) относит *неофициальные выплаты* к одной из категорий **транзакционных издержек**[1]. Неофициальное налогообложение возникает в тот момент, когда определенные участники институционального процесса, в первую очередь представители власти, чей мандат как гаранта соблюдения «правил игры» состоит в предоставлении общественных услуг и обеспечении законодательного и экономического исполнения обязательств, нарушают этот мандат, превышая установленные законом обязательства и, тем самым искажают правила игры, установленные в экономике.

Мы также принимали во внимание исследования, изучающие особенности пост коммунистических трансформаций (North D., 2004; Stiglitz, 2004, 2006; Радаев В., 2005; Roderic, 1999; de Melo M., 1995) и стремились учитывать их связь с институтами (North D, 1997; Polterovich V, 1999;). В этих работах рассматриваются взаимосвязи между характером макроэкономических реформ и эффективностью действующих институтов, и в частности доказывается, что «институциональные ловушки нередко являются результатом макроэкономического управления в процессе реформ»[2].

В зарубежной литературе широко представлены различные модели взаимодействия власти и бизнеса в условиях становления правового государства и перехода к рынку.

Обычно выделяют *идеальную, национальную, нормативную и законодательную* модели отношений власти и бизнеса. *Идеальная* картина дает некий образ того, какими эти отношения «должны быть» в условиях «идеального рыночного хозяйства». Эта модель, определяет роли субъектов взаимодействия следующим образом: «субъекты, представляющие интересы бизнеса договариваются о правилах игры и поручают контроль над их соблюдением арбитру, т.е. государству как агенту-гаранту».

Обязательства сторон в этой модели зафиксированы таким образом, что бизнес берет на себя обязательства по уплате налогов и воспроизводству используемых экономических ресурсов, а государство гаран-

---

[1] Транзакционные издержки, представляют собой издержки, связанные с входом на рынок и выходом с рынка, доступом к ресурсам, передачей, спецификацией и защитой прав собственности, заключением и обслуживанием деловых отношений.

[2] Victor Polterovich, Institutional Traps and Transition, CEMI and New Economic School, 1999

тирует бизнесу создание благоприятной деловой среды и производство необходимых для развития бизнеса общественных благ, таких как производственная, социальная и институциональная инфраструктура.

Таблица 1. Модели частно-государственного взаимодействия

Идеальная модель *«как должно быть»*	***Национальная модель*** *«как есть на самом деле»*
Нормативная модель *Нормы, правила и формальные практики*	***Институциональная модель*** *Нормы, правила, формальные и неформальные практики*

Идеальная модель соотносится с *национальной* моделью взаимодействия власти и бизнеса, т.е., с тем « как есть», в которой находит отражение предшествующая история развития страны, успехи и проблемы государственного строительства и реальная практика функционирования частно - государственных отношений. Например, сложившиеся в стране представления о «справедливости» во многом определяют целевые функции экономических субъектов, их отношение к возможным вариантам распределения прав собственности на экономические ресурсы между частными агентами и государством, как в центре, так и на местах, т.е. отражает реально сложившиеся *уровни экономической и политической децентрализации*. Это в свою очередь модифицирует роли власти и бизнеса в их взаимодействии, а также определяет объем и характер их взаимных обязательств.

Наконец, выделяют *нормативную, т.е. законодательную* модель взаимодействия бизнеса и власти, складывающуюся из установленных в данной стране формальных норм, правил и практик их применения, а также противостоящую ей реальную *институциональную* модель, как совокупность формальных и неформальных норм, правил и практик их взаимодействия.

В свою очередь, эта же совокупность правил, с институциональной точки зрения образует неформальный сектор национальной экономики, без учета которого невозможно составить себе представление о реальной политической и экономической ситуации в стране.[3]

[3] Douglass North, Local Knowledge and Institutional Reform, Washington, August, 2004

При описании особенностей частно – государственных отношений, обычно выделяют три зоны их взаимодействия: белую, черную и серую. «Белая зона», охватывает формальные практики, такие как регулирование, законодательством налоговых отношений, административного и экономического регламентирования бизнеса (регистрации, лицензирования, контроля и принуждения к исполнению установленных норм и т.п.), конкурсы по распределению государственных заказов и т.п. «Серая зона» охватывает неформальные практики поборов с бизнеса, непосредственно не связанные с коррупцией и практики его неформального торга с властью относительно условий функционирования конкретного бизнеса. «Черная зона» охватывает неформальные нелегальные и криминальные практики и, прежде всего, коррупцию.

Таблица 2. Зоны взаимодействия власти и бизнеса.

«Белая зона» Охватывает формальные практики: - налоги - регламентирование бизнеса - тендеры и госзакупки	**«Серая зона»** Охватывает неформальные практики: - финансовые ресурсы, изъятые у бизнеса, но которые не обязательно представляют собой коррупцию - неофициальные договоренности между властью и бизнесом относительно условий функционирования определенных видов бизнеса.	**«Черная зона»** Включает в себя неформальные, практики, а именно: - нелегальные практики - криминальные практики и коррупцию

«Белая зона» основывается на создании единых правил игры для всех предпринимателей и на неизбирательном их принуждении государством к выполнению данных правил в случае допущенных кем-либо нарушений. «Черная» и «серая» зоны, напротив, обслуживают создание и поддержку преференциальных режимов для отдельных предпринимателей, и избирательное применение санкций со стороны государства в случае нарушения формальных норм. Они основаны на вложениях бизнеса в «хорошие отношения» с властью.

Принципиальное различие между «черной» и «серой» зонами состоит в целях и наборе инструментов создания преференциальных режимов. Отношения «черной зоны» основаны на индивидуальных корыстных интересах отдельного чиновника, а инструментом достижения интересов предпринимателя оказывается взятка, вовлечение в бизнес чиновника. Если, сложившиеся в РМ формы взаимодействия чиновника и предпринимателя в «черной зоне» в целом совпадают с общими характеристиками коррупции в других странах, то практики «серой зоны» в молдавской хозяйственной системе обнаруживают специфические особенности, связанные с действующей системой межбюджетных отношений и с потребностями решения органами местного самоуправления проблем местного развития.

Отношения в рамках «серой зоны» основаны на заинтересованности сторон в выживании территории, инструментом достижения интересов предпринимателя становится добровольный или добровольно-принудительный взнос (в натуральной или денежной форме) в дофинансирование территории, на которой он ведет свой бизнес.

Нарушения принципа разделения власти и бизнеса в рамках «серой зоны» характеризуются следующими основными чертами: (i) доминированием неформальных норм и правил над официально установленным законодательством; (ii) избирательность применения санкций и (iii) чрезмерным вмешательством государства в частнопредпринимательскую деятельность.

Среди наиболее характерные способов вмешательства государства в экономическую деятельность, такие как: (a) переплетение формальных и неформальных практик при доминировании последних; (в) избирательность принуждения со стороны государства при том, что напрямую не нарушается законодательство; (c) государство использует неформальные практики, превращаясь из гаранта «правил игры» в «играющего арбитра»

Обширная практика внедрения неформальных практик в отношениях между бизнесом и властью, как и применение некоторых механизмов перевода формальных правил в «в правила приемлемые» в Молдове, как и в других странах бывшей командной системы, берет свое начало еще в советской экономике[4]. Отмечается, что практически во всех этих стра-

[4] Особенности этих отношений лучше всего описываются в рамках «теорией зависимости от предыдущего этапа развития»

нах закон потерял свою обязательную силу, а практика его применения весьма далека от демократического принципа «один закон для всех».

Разрастание отношений «серой зоны» связано с динамикой межбюджетных отношений, с перераспределением расходных полномочий в сторону их роста у муниципальных образований и налоговых поступлений, их снижением у муниципий, то есть с идущим на протяжении ряда лет вниз по уровням системы экономической децентрализации сбросом ответственности без адекватной финансовой поддержки. При этом официальные объемы дефицита местных бюджетов далеко не в полной мере отражают объемы недофинансирования территорий.

1. 2. Действующее законодательство и деловые практики.

В последнее время все чаще приходится слышать утверждение о том, что законодательство в Молдове не работает или работает плохо. Однако прежде чем искать ответы на вопрос, *почему* законы (формальные нормы) не работают в РМ, стоит разобраться в том, *какие неформальные практики* у нас сложились и *как* работают они, так как понимание сложившихся реальностей способно значительно быстрее продвинуть нас к пониманию того, почему в Молдове никак не возникнет спрос на правовое государство[5].

Это тем более оправдано, если учесть что «неофициальное налогообложение» - явление, порожденное в первую очередь именно этим, гигантским расхождением между формальными нормами и неформальными практиками, т.е. между тем **как должно быть** и **как есть на самом деле**.

В последнее время появилось много исследований, посвященных особенностям трансформации постсоветских экономик и их институциональной составляющей. В них, в частности, доказывается, что теневые практики, первоначально возникшие еще в советской экономике[6], к настоящему времени распространились и активно реализуются и в политике и в социальной сфере. Отмечается, что практически во всех этих странах закон потерял свою обязательную силу, а практика его приме-

---

[5] J. Stiglitz, „The Transition from Communism to the Market", EBRD Annual Meeting: a Reappraisal, May 2006, Landon, UK

[6] Данные аспекты хорошо описываются в рамках «теории зависимости от предыдущего этапа развития».

нения весьма далека от демократического принципа «один закон для всех»[7].

В Молдове, как и в других постсоветских экономиках, создалась среда, в которой любые формальные институты прорастают неформальными отношениями[8] и личными связями. Эти институты чуть ли не сразу же подвергаются своего рода *мутации* и в результате становятся неспособными выполнять свое предназначение — служить общепринятыми правилами игры. Неизбежный для всех трансформирующихся обществ период ослабления институциональных систем у нас не просто затянулся, а принял некую устойчивую, стабильную форму; общество оказалось в ранее неизвестном состоянии «стационарного институционального неравновесия»[9].

Между тем, разрыв между существующим законодательством и реальными практиками служит не просто индикатором для определения правового благополучия общества, но является показателем предсказуемости, управляемости его трансформации, свидетельствует о возможностях воздействовать на его развитие с помощью соответствующих законов и норм. Именно поэтому, чем больше расхождение между ними, тем неблагополучней общество и непредсказуемей его будущее.

---

7 Duglass North в своей книге «Institutions, Institutional change and Economic Performance», Canbridge University press, 1996, понимает под неформальными правилами, такие правила, которые складываются стихийно, в процессе множества взаимодействий между агентами, как общепринятый способ снижения транзакционных издержек. А формальное правило – как уже «оформленное неформальное». Другими словами, сначала возникает коллизия по вопросу о том, как поступать, потом внутри экономического уклада вырабатывается некоторый ответ, который затем кодифицируется. Таким образом, неформальное правило выступает как фиксация устойчивого ядра уклада, а неформальное – как его изменчивая периферия. В РМ, вышедшей из советской системы, право изначально не кодифицировало уже «разрешенные» коллизии и, следовательно, представление о законах как о «фиксации устойчивого ядра уклада» не соответствует действительности. Это в некотором роде объясняет весьма «лояльное» отношение к разнице между бытовой и правовой нормами, когда любое обращение к праву со стороны агентов становится проблематичным или «крайней мерой».

8 Под *формальными институтами* мы понимаем законодательно-правовую базу, составляющую основу общественных институтов, а под реальными практиками – процесс реализации этих институтов.

9 Капелюшников Р., «Где начало того конца?..» (заметки об институциональной природе переходных обществ). - «Вопросы экономики», 2001, №1

Среди многообразия причин, определяющих связь между формальными нормами и реальными практиками, в посткоммунистических трансформациях, как правило, выделяют четыре основных:

Во-первых, это *качество* законодательства или качество формально - правовых норм, под которым имеются в виду их достаточная полнота, отсутствие внутренних противоречий, степень практической выполнимости и соответствие интересам тех социальных актеров/участников, которым они адресованы. Второй фактор – это *легитимность* формально-правовых норм и их соответствие социокультурным нормам и представлениям участников о том, как обычно поступают, и как следует поступать в тех или иных ситуациях. Третий фактор – *эффективность* государственного *контроля* за выполнением законов и норм, зависящая как от его формальной организации, так и от качеств контролирующих функционеров – их квалификации, честности и мотивации. Наконец, четвертый, очень важный фактор – *мера осведомленности* социальных актеров о формально-правовых нормах, регулирующих те или иные виды деятельности.

В условиях, когда нарушаются практически все эти требования, как это происходит в РМ, трудно рассчитывать на то, что формирующаяся система законодательства в Молдове будет эффективно функционировать, будет сокращаться разрыв между формальными нормами и неформальными практиками. Среди основных причин, ограничивающих спрос на правовое государство в Молдове, чаще всего назывались следующие:

Во-первых, *отсутствие системности при формировании совокупности формально – правовых норм.* Сложившаяся законодательная база неполна, противоречива, многие нормы в современных условиях просто не выполнимы, а само появление некоторых законов зачастую связано не столько с «фиксацией устойчивого ядра сложившегося уклада» (North D, 1996) сколько с причудливыми представлениями о законотворчестве или с запросом на тот или иной закон со стороны различных групп интересов.

Опрос наших экспертов, подкрепляет эти выводы рядом конкретных примеров.

«... для властей Молдовы в последнее время характерна одна особенность, отражающая общую слабость правления, а именно, ….неспособность формулировать «видение в категориях политики». Вот эта неспособность подменяется и в лучшем случае написанием законов. В результате мы имеем массу неработающих законов, неподкрепленных

ни финансово, ни организационно, которые, тем не менее, создают, с одной стороны основу для кипучей деятельности по дерегулированию, а с другой - предпосылки для избирательного, «когда это нужно», применения законодательства» - отметил в интервью один из международных экспертов.

В другом интервью с влиятельным представителем делового сообщества, приводятся примеры молдавских «институциональных ловушек» -

«*…плохо, что реформы мы начали до того как определились с тем, куда мы хотим двигаться (европейская интеграция или в СНГ), поэтому сегодня мы видим такие результаты как, например, еле живой фондовый рынок…, а чего было ждать, если модель приватизации была чешской, модель фондового рынка – американской, а в действительности стала складываться европейская модель финансирования бизнеса (через банковскую систему), или давайте вспомним, что закон об АО, списанный с российского, у нас принят в 4 чтении!*»

«*... чего стоит история с внедрением Налогового Кодекса в Молдове, который, мягко говоря, очень сильно отразился на налоговой дисциплине…*»

Вместе с тем, нет ничего более вредного для правого государства, чем установление органами власти правовых норм, которые явно не могут быть выполнены, что в корне подрывает идею обязательности выполнения законов.

Еще одна особенность постсоветских реформ, непосредственно связанна с *конфликтом новых либеральных норм хозяйствования и старых социальных взглядов и ожиданий массовых групп.* Так, в основе «патерналистской модели трансформации» РМ заложены большие ожидания населения, связанные с государственными обязательствами, в сочетании с устойчивой практикой «обмана государства».

«*Это сложилось еще при советском строе, когда украсть у колхоза считалось чем—то естественным…*», владелец небольшой мельницы.

«*… на самом деле у вас такой либерализм, который в моей стране еще не скоро наступит, потому что ваше население уже давно махнуло рукой на государство и самостоятельно решает свои вопросы, помогает своим старикам, поднимает своих детей, находит работу заграницей… и бизнес давно уже ограничил то, что принято называть общественным сектором, «разумными» пределами, потому, что кто же будет иметь дело с таким «партнером», который так распоряжается твоими налогами, мандатом, который ему дан, что ни дорог, ни образованной ра-*

бочей силы, ничего, что принято называть общественными услугами в Молдове нет…», международный эксперт.

В-третьих, *слабость государственного контроля за выполнением закона и отсутствие действенных механизмов подотчетности власти*. Получила распространение практика когда, контролирующие органы используются для документирования нарушений, когда результаты проверок, даже если они опубликованы и имеют значимый резонанс, не влекут за собой никаких мер пресечения.

«*…если ты в бизнесе, то должен быть всегда начеку, потому, что …знаешь, что твои успехи «протоколируются и отслеживаются» и лучше уж договариваться или не высовываться, так как тут же отнимут дело, вытолкнут с рынка, …они ведь дают раскрутиться, ждут пока пройдет самый трудный период, когда высокие риски, когда надо много вкладывать и средств и сил и времени…, в нашем бизнесе это где-то года два - три, а потом приходят и предлагают его у тебя «купить», а чтобы цену сбить, показывают «папочку» или организуют кампанию в прессе и все…*», из интервью с предпринимателем, переведшим свой бизнес из Молдовы в другую страну.

Наконец, в-четвертых, *низкий уровень правовой грамотности граждан РМ*.

Подавляющее большинство населения Молдовы просто не осведомлено о формально-правовых нормах, призванных регулировать их поведение. Многие, в том числе, занимающиеся предпринимательством черпают свои сведения о действующих законах и о своих правах не из формальных каналов, предназначенных для правового просвещения, а из прошлого социального опыта, случайных сообщений в СМИ, от правоохранительных органов, общения с соседями, друзьями, коллегами.

В целом в Молдове «*законы в Молдове знают плохо*», к тому же «*существует стабильность только для приближенного бизнеса*», потому, что «*у нас законы для того существуют, что бы их нарушать в первую очередь представителями власти*» и как результат - «*Самого начала у бизнесмена есть сложившийся стереотип и стратегия, разработанная им самим или позаимствованная от кого-то другого, как уклоняться от налогов или честной конкуренции, если хотите. Так как в противном случае он становится неконкурентным» (IP)*.

Результатом такого положения дел является глубокое расхождение реальной социальной жизни общества с системой формально-правовых норм, несформированность правового сознания граждан. Широкое распространение получили понятия и представления о том, что закон - сам

по себе, а жизнь - сама по себе. Низкий уровень правосознания в свою очередь усугубляет расхождение социальных практик и формально-правовых норм, делая процессы мало управляемыми.

Такие глубокие сдвиги в базовых институтах, регулирующих отношения *власти, собственности, прав и свобод человека,* по сути, ведут не к формированию правового государства и правового общества, а создают благоприятную среду для неформальных, часто откровенно криминальных отношений. В конечном счете, такие практики становятся частью новых общественных институтов, обусловливая их *мутацию*[10] *и перерождение по сравнению с их зарубежными образцами.*

В политической сфере подобные тенденции проявляются в попытках государства монополизировать СМИ, в закрытости власти по отношению к обществу, келейности в подготовке важных для страны решений, в откровенном манипулировании общественным мнением.

В экономике – в возникновении устойчивых механизмов внеправового взаимодействия чиновников с бизнесменами, перетекании «захвата государства» в « захват бизнеса» и, наоборот, во всевозможных формах «вымогательства участия» бизнеса в принуждении к благотворительности и финансировании социальных проектов, относящихся к непосредственной компетенции исполнительной власти.

В юридической сфере – в полной зависимости органов правосудия от власти, избирательном применении закона, ненаказуемой экономической и уголовной преступности.

«…первая система, которую надо менять обязательно – это судебная система. Сегодня в суде вы можете за деньги выиграть любой вопрос. Все экономические вопросы вообще повально решаются только так. Судьи должны не назначаться, а выбираться, как было раньше…», предлагает один их грандов молдавской экономики.

Постоянное воспроизведение всех этих феноменов свидетельствует об их системности и о том, что в их основе лежит соответствующий социальный механизм, требующий всестороннего изучения.

Если использовать аналитическую схему, позволяющую оценивать эффективность правил с точки зрения участников рынка (Радаев В., 1999, Латов Ю.2002), то уже предварительное применение этого исследовательского аппарата позволяет сделать вывод об основных факторах, создающих предпосылки для прямого государственного вмешательства в процесс координации действий участников рынка:

---

[10] V. Polterovich, “Institution traps: Is There a Way Out?”, Social Sciences, 2005,v.36, N1

- максимальная регламентация хозяйственной деятельности и избыточной формализации; непрозрачность формальных правил;
- недостаточная эффективность их поддержания;
- углубление разрыва между формальными и неформальными институтами, все это создает административное давление[11], реальные угрозы применения существующих формальных правил и санкций в ущерб интересам экономических агентов в обмен на денежные вознаграждения[12].

Несоответствие между правовой и бытовой нормами, такое типичное для постсоветских государств, лучше всего проявляется в том, что в случае возникновения хозяйственных споров, решения принимаются не «*по закону, а в его тени*». То есть, у нас закон изначально не воспринимается как рутинный способ разрешения конфликтов, а как некая «*крайняя мера*», чаще всего одинаково нежеланная для конфликтующих сторон.

«*…какой суд, вы, что!... лучше я договорюсь, потому, что чтоб в суд идти «за правдой», денег столько надо иметь, что я бы их в дело пустил, если бы имел. Для меня к юристам обратиться – это как в детстве к стоматологу… нотариусы еще туда – сюда, а адвокаты! …спасибо, не надо, вы думаете, они ваши проблемы решают - они свои проблемы решают через вас, у нас (в Молдове) это очень мутный бизнес... И никакой гарантии, а вдруг тот даст больше, у нас никто гарантии не дает, они (юристы) так и говорят, мол, сами знаете как у нас. И на меня в суд не будут подавать, мы не в Париже живем, …мы всегда договариваемся, так дешевле, нормальней…*», говорит руководитель торговой компании.

«*Поиск правды*» в подавляющем большинстве случаев интерпретируется и чиновниками и предпринимателями как, по меньшей мере, неразумный поступок. Сложились вполне устойчивые практики «как надо и как не надо вести себя с контроллерами».

---

[11] «удержание множества бюрократических барьеров выступает не продуктом недоработок, а способом воспроизведения всеобщей зависимости от властных структур», Радаев В, «Неформальная экономика и внеконтрактные отношения в российском бизнесе. Подходы к исследованию неформальной экономики // Неформальная экономика: Россия и мир/ Под ред. Т. Шанина. М.: Логос, 1999

[12] Именно сознательное возведение барьеров новой бюрократией становится главной причиной ухода предпринимателей в «серые зоны» рынков и широкой коррумпированности государственного аппарата. Низкая эффективность системы легальной защиты прав собственности заставляет бизнесменов заключать деловые контракты в основном в пределах устойчивых деловых сетей, где неформальные связи превалируют над формальными обязательствами…», Латов Ю., Плохие законы или культурные традиции, 2002, Москва.

Успешная стратегия: «*… мне выписали штраф и нужно было прийти в претуру, там мне предложили, взять консультанта на четверть ставки на 100 долларов в месяц, а ей (консультанту) 20 лет, правда, фамилия у нее такая же, как у сотрудника претуры, редкая*».

Неуспешная стратегия: «*Председатель Орхейского района обрушил на предпринимателей, отказавшихся участвовать в финансировании музейного комплекса, а также в восстановлении церкви и реконструкции памятника героям ВОВ и в обустройстве прилегающих территорий, всю мощь местно - карательных органов, в результате чего несколько частных фирм вынуждены были прекратить свою деятельность*»[13].

Впрочем, нередки ситуации, когда право и, соответственно, правоохранительные органы, выступают своеобразным «ресурсом» одной из конфликтующих сторон, эксклюзивным инструментом наказания «нарушителя конвенций».

«*…все знают, кто у нас решает, жить тебе «по статуту» (уставу) или у тебя «налоговые каникулы» …понятно, что это во многом зависит от лично хороших отношений на «самом верху», но в какой-то момент поддерживать «хорошие отношения» становится слишком накладно для дела… и тогда либо тебя выдавливают с рынка или у твоего бизнеса меняется собственник, либо ты не высовываешься и придерживаешь дело, или надо такой бизнес замутить, что бы до них не дошло, как он устроен и где создается прибыль,… это, действительно, как на минном поле…*», поделился предприниматель, работающий теперь в соседней стране.

Невыполнимость формальных правил, в ситуации, когда одно из этих предписаний еще может быть соблюдено, но их совокупное выполнение невозможно, формирует устойчивое и весьма распространенное понимание того, что «*все так делают*» и что «*всех не поймают*». Отметим, что в действительности выражение нарушают «*все*» означает, что для обхода того или иного правила сложилась, по крайней мере, одна устойчивая схема.

« *думаю, не ошибусь, если скажу, что у нас успеха (в бизнесе) добились те, кто хорошо улавливает грань между «законно – незаконно», видит рамки, за которые не стоит выходить, причем, сегодня, потому, что уже завтра все это может поменяться…*»,

«*…я думаю, что на меня не стали заводить дела именно поэтому, …я подходил творчески, что ли, балансируя между развитием (предприятия)*

[13] Молдавские ведомости, N76, 1 ноября 2006

и законом, потому, что просто невозможно не нарушать,…, например, при тех налогах, которое у нас сегодня есть, мы с главбухом подсчитали, с каждого доллара я чуть ли не 99,9% должен был бы отдать…», из интервью с бизнесменом, одним из лидеров молдавского бизнес - сообщества.

При этом, как известно, официальные налоги - далеко не единственный вид издержек, которые несет предприниматель.

«если говорить о налоге на прибыль, у нас этот налог не самый большой 15%. Но при этом забываем сказать о непрямом налогообложении – 20% НДС итого 35%, даже если это не точная цифра, все равно. Кроме того, местные сборы, расходы, вызванные теми же административными выплатами. И тогда становится понятно, что те, у кого есть возможности, с одной стороны рискуют, но они под протекцией тех же силовых структур, Центра, полиции и т.д. А те, кто не позволяет себе такое, и входят в бизнес открыто, корректно изначально становятся неконкурентным по цене» утверждает один из специалистов по молдавскому бизнесу.

Наконец, в дополнение к неформальным практикам решения проблем в отношениях «Business to Business» в *«тени права»*, неформальные отношения «Business to Government» вносят свои особенности. Ведь в отличие от предпринимателя, для которого выполнение закона является *«всего лишь одной из стратегий оптимизации бизнеса»*, чиновник рассматривает исполнение закона как *«максимально возможную санкцию в рамках экономических трансакций»*. В этом случае неадекватность формальных правил имеет еще большие последствия, особенно в ситуации «нарушения без жертвы», когда, с одной стороны, в роли нарушителя оказывается предприниматель, а с другой стороны конфликта, от имени государства, выступает чиновник.

«Центр по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией инкриминирует провайдерской компании MegaDat.Com незаконное присвоение здания посредством «перевода права собственности на здание в обход законодательства», в то время как защита строится на том, что в деле нет потерпевшей стороны, так как у участников сделки, состоявшейся 4 года назад нет претензий друг к другу»[14].

В результате между субъектом и объектом реализации правил складываются весьма специфические отношения, внутри которых

[14] Подробности и предыстория этого сюжета широко освещалась в СМИ, см. например, http://www.reporter.md/ru/Interview.asp?NewsType=FullDocument&idDocType=3&idDocument=94470

власть осуществляется на основе избирательного применения закона. Другими словами, известная формула *«законы не действуют, но применяются»* актуальная и для РМ, на практике работает в двух уровневом правовом режиме[15]:

1) в режиме *действующих* норм, создающих реальные рамки функционирования бизнеса, выполнение, которых трудно избежать, такие, например, как уплата НДС;

2) и в режиме норм *применяемых*, которые нарушаются «всеми», но санкции за их нарушение могут быть применены селективно. Например, нарушения по налогу на прибыль или по зарплате, можно найти практически у любой компании.

Помимо двухуровневого правового режима, эксперты также указывают на существование двух типов фирм, выделяя особую «привилегированную» группу компаний, для которых получить «исключение из правил» означает критически важное условие пребывания на рынке, потому что *действующие* правила, по сути, являются для них непреодолимым входным барьером.

Обратной стороной такой «избранности» становится уязвимость этих кампаний перед любым чиновником, как перед тем, кто это исключение из правил предоставил, так и перед любым другим проверяющим, контролирующим, надзирающим и т.д. представителем власти.

Наконец, пожалуй, самой важной особенностью полученных нами эмпирических данных, которые подтверждают нашу исследовательскую гипотезу, является то, что утверждение *«все нарушают»* и *«любого можно поймать на нарушениях»* трактуется и предпринимателями и чиновниками, как неограниченная власть со стороны государства. При чем, такая власть, которая используется регулярно, а не эпизодически, для получения, тех же взяток. Эта власть не ограничивается рамками некоего неформального коррупционного коридора, как, например, на Западе. В Молдове именно возможность применения практически неограниченных санкций в любой момент времени и порождает ту безграничную

[15] Примечательно, что *отсутствие* норм, или аномия, является наиболее распространенным теоретическим толкованием *коррупции*, введенной Э.Дюркгейном и развитой Р. Мертоном. Аномия в переходные периоды включает в частности: (1) слабость и даже разрушение государственной машины; (2) правовой вакуум, связанный с тем, что старые нормы права утрачивают легитимность, а новые появляются не сразу; (3) ослабление таких сдерживающих начал, как традиции и мораль.

власть чиновника над предпринимателем, которая используется чаще всего, как основной рычаг давления на бизнес, в рамках некоей неформальной конвенции, которую предлагается соблюдать обеим сторонам.

«…все прекрасно понимают, что никакое это не спонсорство…было интересно услышать как ветераны на церемонии открытия, говорили примерно то же, но только громко, будто специально, чтобы мы «спонсоры» это слышали…», делится лидер бизнес-сообщества.

Полученные нами эмпирические результаты и выводы в целом поддерживают результаты таких социологических исследований, таких как «Cost of Doing Business» и широкомасштабного исследования МБ и ЕБРР «Характеристика деловой и предпринимательской среды» BEEPS (2005). И панельными данными по Молдове за 1999, 2002, 2005 годы, которые, в свою очередь объясняют появление законодательных и институциональных рисков ведения бизнеса в нашей стране.

1.3. Институциональные и законодательные риски частного сектора в Молдове

Одним из противоречий, сдерживающих прогресс в экономических и политических преобразованиях в РМ, стала ситуация, когда *формальное право собственности на хозяйственные активы является вторичным по сравнению с возможностью реально контролировать экономические, административные и медийные ресурсы.* Результаты нашего исследования поддерживают выводы других опросов молдавских фирм[16] о том, что в Молдове сам по себе титул собственника без реального контроля над ресурсами, практически ничего не значит. Скорее наоборот, титул собственника является естественным дополнением к реальным рычагам контроля над активами, который может быть установлен и без приобретения их в собственность. Естественно, что в условиях подобной системы право собственности, в том числе право частной собственности не являются *безусловными*. Эта важнейшая отличительная черта сложившейся в Молдове институциональной системы, в свою очередь означает, что ни законопослушность, ни добросовестное ведение дел, ни даже соблюдение «неписаных понятий» не гарантируют защиту прав собственника, в том числе защиту от передела собственности или ее изъятия более сильным в экономическом, политическом или административном плане субъектом.

[16] Costul Afacerii, Raport final, Chisinau, Iunie 2005, BEEPS/MD, February 2006.

Результатом такой законодательной и институциональной ситуации в Молдове является тотальный дефицит доверия. Власть не доверяет бизнесу, бизнес не доверяет власти, население не доверяет ни власти, ни бизнесу, так как гарантией исполнения хозяйственных обязательств являются не государственные институты, такие как, например, контрактное право, а собственные силы и возможности.

Дефицит доверия, в свою очередь, ведет к тому, что горизонт хозяйственного планирования для каждого из экономических субъектов неизбежно сужается, а долгосрочные инвестиции могут позволить себе только самые мощные, уверенные в своей неофициальной силе и влиятельности структуры. Громкие скандалы последнего времени показывают, что от передела собственности не спасает ни партнерство, например, с такими международными организациями как ЕБРР[17], ни годами выстраиваемая деловая репутация.

Даже для немногочисленных иностранных инвесторов, работающих в РМ, инвестиции связаны с очень высокими рисками и практически сводят на нет привлечение долгосрочных заемных средств из частных источников на мало-мальски приемлемых условиях[18]. Для подавляющей же части бизнеса сроки конкретного делового планирования и соответственно окупаемости инвестиций, ограничиваются максимум полутора-двумя годами, что практически исключает возможность их выхода на перспективные и высокотехнологические рынки.

В конце концов, массовое игнорирование и нарушение прав миноритарных акционеров привело к концентрации капитала в руках немногочисленных клептократов, извлекающих выгоды из увода активов и передела собственности, на фоне сознательно поддерживаемой ими институциональной слабости страны и ограниченности спроса на правовое государство[19].

Еще в 1999 году Дж. Стиглиц предупреждал, что проведение массовой приватизации в условиях институциональной и законодательной несостоятельности государства и представление о фирме как о полноправ-

---

17 E.g. EBRD's Project Victoria Bank Credit Line, www.ebrd.com etc.

18 Proposal of Improvement of the Investment Climate in Moldova, Foreigner Investor Association, Chisinau, 2005

19 «Quis custodiet ipsos custodes? Неудачи корпоративного управления при переходе к рынку», Доклад на ежегодной конференции Мирового банка по европейскому экономическому развитию. Париж, июнь, 1999

ной собственности крупных акционеров при игнорировании остальных заинтересованных лиц, ведет к появлению неэффективной рыночной модели. По данным Мирового Банка на начало 2004 года «*пять самых крупных инвесторов из 10 самых крупных акционерных обществ Молдовы контролировали в среднем 71% всего капитала страны*» [20], вместе с тем, согласно данным НКЦБ акционерные общества, приславшие в том же году свои финансовые отчеты (49,1 % от общего числа АО) показали прибыль в размере 70 млн. долларов. Примечательно, что при сравнительном анализе европейского права и правовой доктрины РМ выяснилось отсутствие определения «компания»[21].

Нелояльная конкуренция является еще одним серьезным риском ведения бизнеса в Молдове. Несмотря на то, что закон о защите конкуренции был принят еще *в 2000* году[22], он только недавно вступил в силу, во многом из-за противодействия лидеров неформального сектора национальной экономики. Учреждение независимого Агентства по защите конкуренции и антимонопольной политике[23] без конца откладывалось, хотя поступало все больше тревожных сигналов о грубом нарушении рыночных отношений в Молдове и чрезмерном вмешательстве государства в дела бизнеса[24].

Отдельного исследования требует оценка влияния неурегулированности приднестровской проблемы и ее влияние на конкурентную среду в РМ. До тех пор пока будет существовать разница в таможенном и налоговом режимах Молдовы и ПМР при отсутствии внутренней границы между ними, будет существовать реальная угроза нелояльной конкуренции, т.к. фирмам будет просто выгодней минимизировать издержки в обход законов и давать взятки, чем честно конкурировать между собой. При этом для оценки реального размера неформального сектора национальной экономики представляется важным выйти за рамки анализа отдельных ее составляющих, таких как, например, контрабанда и рас-

---

[20] Raport asupra respectării standardelor si codurilor (ROSC). Evaluare de tara a guvernării corporative. Moldova, Banca Mondiala, Mai, 2004

[21] Например, Codul Civil al RM (art. 23) использует вместо «компании» термин «юридическое лицо» 8 L E G E cu privire la protecţia concurenţei Nr.1103-XIV din 30.06.2000, Monitorul Oficial al R.Moldova nr.166-168/1205 din 31.12.2000

[22] HOTĂRÎREA GUVERNULUI REPUBLICII MOLDOVA despre Agenţia Naţională pentru Protecţia Concurenţei şi Reglementarea Monopolurilor Nr.889 din 16.07.2003, Monitorul Oficial al R.Moldova nr.155-158/930 din 25.07.2003

[23] Proposal for the Investment Climate in the Moldova, Foreign Investor Associations, 2005

[24] Monitorul Economic, nr. 8, 2006

смотреть более развернутые деловые схемы «налоговой оптимизации», с учетом «приднестровского оффшора»[25].

Нужно отметить, что правительство РМ в Меморандуме к МВФ «Об экономической и финансовой политике» (май, 2006) кроме других амбициозных задач, взяло на себя обязательства провести регуляторную реформу с целью создания «открытой и гибкой деловой среды с малыми затратами для содействия инвестициям и нововведениям в бизнесе». [26]

Формирование благоприятной деловой среды в Молдове является ключевым аспектом процесса трансформации, так как условия, стимулирующие частную инициативу, непосредственно связаны с экономическим развитием страны, снижением бедности, с ее будущим.

В международной практике для оценки прогресса в этом направлении принято использовать несколько параметров, реально характеризующих деловую среду. Благоприятный деловой климат, в первую очередь, связан с качеством государственных и частных институтов, политикой правительства, правовыми и нормативными рамками, которые защищают права частной собственности и обеспечивают выполнение договоров и контрактов. Здоровая деловая среда зависит от профессиональной компетентности и честности государственных и частных агентов, успехов в борьбе с преступностью и коррупцией. Эффективная инфраструктура и надежный финансовый сектор также представляют собой важный элемент такой среды.

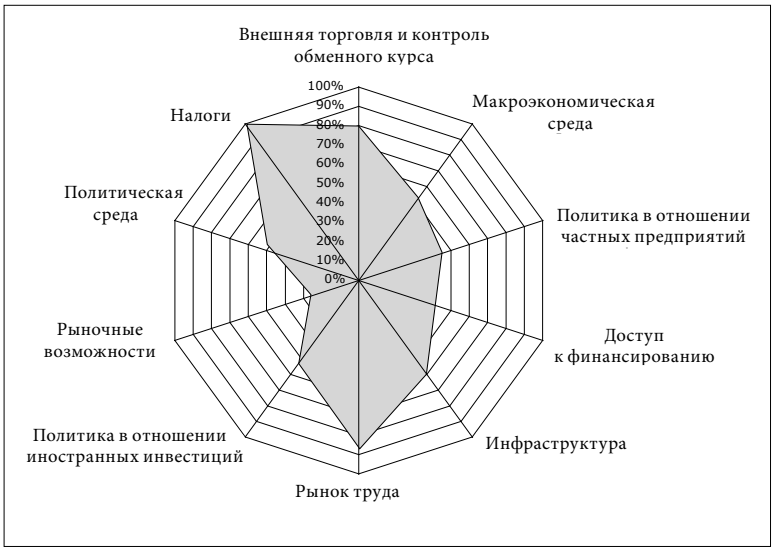
Она требует политической и экономической стабильности, равных условий для участников рынка и налоговой системы, которая не ведет к деформациям и применима ко всем без исключения компаниям. То есть фактически все то, что характеризует неукоснительное соблюдение ключевого принципа демократического правления и эффективного функционированиям рыночных институтов – ***принципа разделения бизнеса и власти.***

---

[25] Кроме того, правительство обязуется во второй половине 2006 года приступить ко второму двухлетнему этапу регуляторной реформы «Гильотина II», в рамках которого предусмотрено утверждение в Парламенте закона «Об основных принципах и механизмах регулирования предпринимательской деятельности», создание системы оценки воздействия на экономику (ОВЭ) для повышения прозрачности и применения законов и нормативных актов (до 30 сентября 2006), на основе системы одного окна для регистрации предприятий должен быть создан аналогичный механизм для лицензирования. www.imf.md

[26] BEEPS/MD, 2002

Диаграмма 1. Политическая среда в Республике Молдова по сравнению со странами новыми членами Европейского Союза.

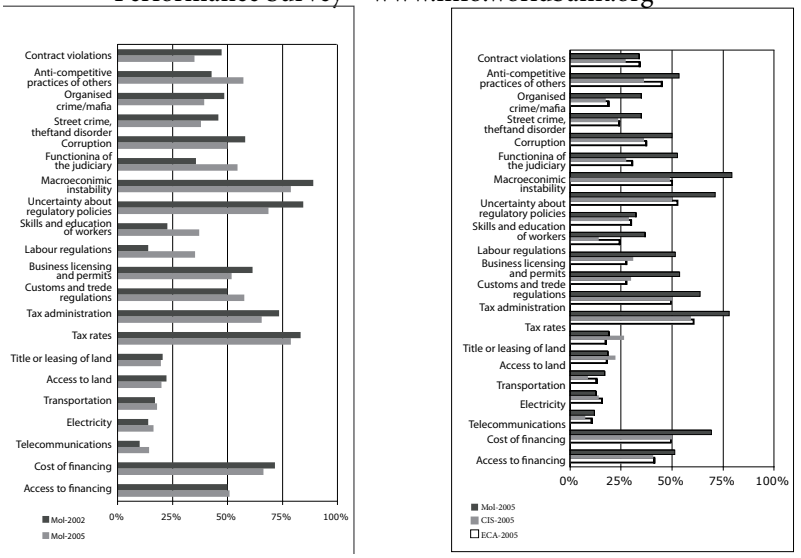


Источник: Оценка конкурентоспособности в Молдовы. Исследование, осуществленное для USAID проектом BIZPRO, внедренным DAI Inc., Кишинев, июль 2004 года

Полученные нами в результате исследования эмпирические данные подтверждают основные выводы международных мониторингов деловой активности и социологических опросов молдавских предпринимателей, таких как «Обзор деловой среды и функционирования предприятий» (BEEPS/MD), «Затратность ведения бизнеса» (Cost of Doing Bussiness/MD) регулярно проводимых Всемирным банком и ЕБРД. В этих исследованиях деловой климат РМ, определяется как по качественному восприятию самими фирмами институциональной и законодательной ситуации в стране, так и по количественным замерам административных барьеров с которыми сталкиваются молдавские компании. Сравнение эмпирических данных полученных нами в результате исследования с основными тенденциями, выявленными в этих широкомасштабных социологических обзорах, позволяет более точно оценить риски ведения бизнеса в РМ, в том числе те, которые вызваны нарушением принципа разделения власти и бизнеса.

Так, общей тенденцией, просматриваемой во всех BEEPS/MD (1999, 2002, 2006) является то, что предприниматели РМ в целом стали лучше разбираться в законодательстве и политике государства, регулирующей бизнес процессы в стране.

Рисунок 2, The Business Environment and Enterprise Performance Survey – www.info.worldbank.org



Источник: BEEPS/MD, 2006

Например, данные предыдущих двух раундов BEEPS/MD (1999 и 2002) показали, что в Молдове из года в год улучшалось восприятие предпринимателями деловой среды; фирмы сообщали о некоторых усовершенствованиях экономического развития, была заметна определенная тенденция к выравниванию условий для различных видов компаний, мелких, вновь созданных и крупных государственных предприятий и др.

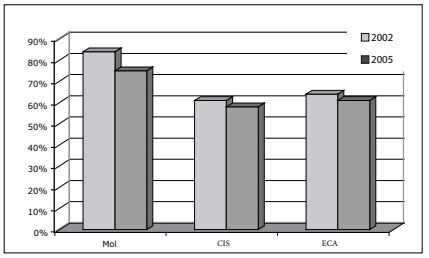
Можно было ожидать, улучшения на таких направлениях как обеспечение прав собственности, коррупция и ограниченность инвестиций, сдерживающих прогресс экономики. Однако, в последнем исследовании BEEPS/MD (2006) обнаружились некоторые интересные моменты, которые заслуживают, на наш взгляд, более пристального рассмотрения, именно в контексте исследования системы «неофициального налогообложения» в РМ.

Так, по данным BEEPS за 2002 год, в Молдове, создалась, на первый взгляд, противоречивая картина, когда с одной стороны фирмы сообщали, что затраты на административную коррупцию сократились и в целом воздействие коррупции на них уменьшилось, в то время как частота дачи взяток возросла[27].

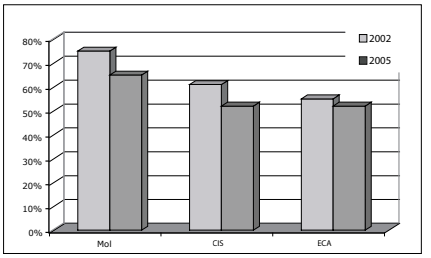
[27] Steves Franklin, Samuel Fankhauser and Alan Rousso The Business Environment in the CIS – 7 Countries, EBRD, 2004

Рисунок No.3

Уровень налогообложения как проблема ведения бизнеса. Процент фирм, указавших на уровень налогов как на проблему ведения бизнеса



Налоговое администрирование как проблема ведения бизнеса. Процент фирм, указавших на налоговое администрирование как на проблему ведения бизнеса.



Источник: The Business Environment in the CIS – 7 Countries, 2004, EBRD BEEPS/MD, 2006

2. Правовое государство и регуляторная среда в РМ Кол. Ответов/Ср. величина

6.	В какой мере в 2006 году регуляторная среда стала более прозрачной и предсказуемой		
	a. прозрачность регуляторной среды.	24	2,5
	b. предсказуемость	18	2,39

FG

«Институциональная среда у нас можно сказать, что хорошо развита, но в тоже время существует слишком много барьеров для развития бизнеса. Вероятно, где-то по середине находится советская ментальность, по которой институты власти призваны контролировать, вместо того, что бы помогать (IP)

« Самые большие проблемы, с которыми сталкивается гражданин, возникают на уровне примаров, или лучше сказать на уровне местных советов, любой вопрос, любое решение, имеющее отношение к общественным финансам проходит через Совет, там главными инструментами являются лоббизм и коррупция. (IP)

«Существует множество механизмов сдерживания бизнеса, в том числе продление сроков рассмотрения документов взамен не выплаты на всевозможные церкви, дороги и т.п. такой механизм поражает коррупцию среди представителей власти. Причем, те функционеры, которые больше всего говорят о коррупции, как правило, больше всего замешаны в ней, в том числе в коррупции в пользу государства!... Вот тут нужно су-

дить государство, создающее такие условия, просто порой невыносимые для бизнеса. Очевидно, что и средства информации должны быть лучше информированы и более активны, чтобы знакомить общественное мнение со злокачественными корнями коррупции, а не с толкованиями, которые власть хотела бы видеть, для того чтобы искоренить и традиции давать взятки и даже провокации к коррупции» (FG)

По всей вероятности, именно в этот период (1999 -2002) произошло то, что многие исследователи назвали *«институализацией и привыканием к административной коррупции».*

Фирмы в Молдове смирились с необходимостью давать взятки местным администраторам, и поэтому финансовые последствия от этого стали более предсказуемы. К 2005 году тенденция к снижению коррупционного налога приняла более устойчивые параметры; количество фирм указывающих на взятки как преграду для ведения бизнеса продолжало сокращаться, существенно сократилась и частота взяток. Одновременно все отчетливее проявляются контуры «системы неофициального налогообложения» в условиях чрезмерного официального налогообложения.

3. Налоговая политика и малый бизнес Количество ответов/Средняя величина

8.	Как вы оцениваете устойчивость и прозрачность налогообложение малого бизнеса.		
	a. устойчивость налоговой системы	25	1,72
	b. прозрачность налоговой системы	23	2,17

FG

«…если говорить о налоговой системе…я думаю, что, налогообложение физического лица, у которого зарплата ниже прожиточного минимума в принципе не должно быть, так как себе представить выплата налогов государству теми, кто едва-едва сводит концы с концами? Должны быть определены четкие критерии: какой должна быть сумма, из которой можно было бы приобрести самое необходимое для жизни, и вот эта сумма, скажем 1500 лей не должна облагаться налогом. В РМ население бедное и мы облагаем налогами тех, которым должны помогать» (IP)

« Схема начисления налогов с физических лиц довольно запутанная; налоги собираются централизованно и затем распределяются на места» (IP)

Дела у нас идут так, потому что налоги слишком высоки. И это порождает, по – крайней мере, две опасности как для государства, так как накапливаются нерешенные социальные проблемы и для экономического агента которые не платят, находясь в тени» (IP)

„Зачем брать налог с торговли на прибыль, там не показывают никакую прибыль. Или с метра или с места или просто установить какую-то фиксированную норму отчислений; пришли, договорились, столько то стоит твой бизнес, будешь отчислять сто тысяч в год, подписали соглашение, все работай, не считаешь потом больше у него меньше, если он платит - все, отстаньте от него. Еще не один ресторан не обанкротился, почему? Потому что никто ничего не платит".

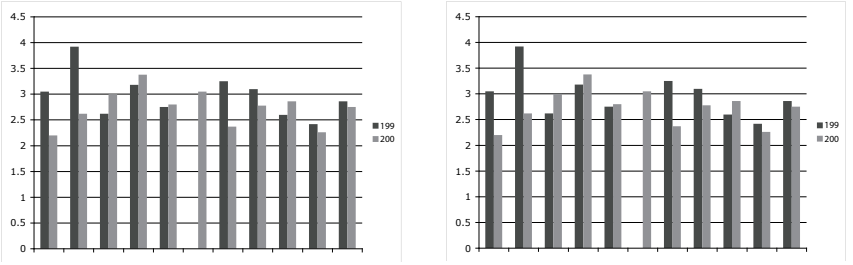
„Прежде всего, снижение пресса, это налог на заработную плату, дальше, на прибыль, снижение, но особенно на заработную плату, что бы наконец-то избавиться от левых зарплат в конвертах, это тоже громадный резерв в социальном фонде. Огромный резерв»

„Смотрите, я отдал в зарплату 100 лей, из них я должен 27 отдать государству. А если я вам отдал 50, то я должен только 13. А те 13 я себе оставил.… Значит надо бизнес мотивировать, чтобы он платил все налоги, надо уменьшить налог, что бы не 27, а 17, для начала, а потом16 -13. Да, у нас налоговая база маленькая, да еще уходят от налогов. Понизить надо не на 2% как у нас, а резко на 10%, тогда вместе с этим 30-40 млн. резерва и покрывать из него пока поймут, что платить надо и жестко взяться за собираемость. Что случиться с нашим предприятием, если мы положим в этот фонд 50 тыс. долларов, и так же химчистка положит 200 долларов, которые она сегодня ворует, положит в этот фонд официально под программу".

Наконец, сохраняются жесткие ограничения на доступ к финансовым ресурсам[29]. Так, последнее исследование BEEPS/PM (2006), которое поддерживается и результатами нашего исследования, выявило изменения заслуживающие, на наш взгляд, более пристального рассмотрения, именно в контексте «неофициального налогообложения» в PM. Согласно данным BEEPS, еще в 2002 в PM сложилась противоречивая картина, когда с одной стороны фирмы сообщали о снижении расходов на административную коррупцию, но увеличилась частота дачи взяток[30].

30 Согласно закону о поддержке и защите малого бизнеса, № 112 – XIII от 20 мая, 1664 предприятия малого бизнеса создают до 9 рабочих мест и имеют оборотный капитал до 3 миллионов лей (USD 250 000), в то время как средний бизнес создает от 10 до 50 рабочих мест и имеют объем оборотного капитала до 10 млн. лей (USD 833

Рисунок No. 4 Costs of administrative corruption correlated to the frequency of bribes



Источник: BEEPS/MD, 2002

По всей вероятности именно в этот период (1999-2002) имело место то, что впоследствии стало называться «институциализацией и адаптацией административной коррупции». Молдавские фирмы просто смирились с всевозможными платежами сверх официальных выплат. Институционализация таких практик как собирание неофициальных платежей стало для системы скорее правилом, чем исключением. Государство превратилось в главного поставщика спонсорских услуг от имени частного сектора и в тоже время единственной инстанцией распоряжающейся этими средствами, породив «силовое принуждение» к благотворительности.

Общественный контроль полностью отсутствует или весьма ограничен, гражданское общество, не располагая инструментами контроля, мониторинга и оценки воздействия на «циркуляцию денег» стало «главным отсутствующим». Не трудно предвидеть последствия для бизнеса такого положения дел. Заметим только, что такая филантропическая модель радикально отличается от того, как осуществляется благотворительность в демократических обществах.

Как уже отмечалось снижение коррупционного налога и других коррупционных выплат в этот период, компенсировались существенным нарастанием неформальных платежей под видом всевозможных «добровольных» выплат и принуждению к участию бизнеса в многочисленных проектах власти. В период с 2002-2005, более половины зарегистрированных молдавских компаний сообщили о своих сомнениях в независимости судебной системы и выражали обеспокоенность нелояльной конкуренцией. Согласно этим данным экономические показатели в РМ намного превосходят аналогичные в странах ЦВЕ и СНГ. И именно в этот период обозначились тенденции, отражающие усиление вмешательства государства в дела бизнеса, заложившие основу «системы неофициального налогообложения» (См. Диаграмму 2).

В 2005 году в РМ было в два раза больше компаний, которые выражали недовольство тем как функционирует судебная система по сравне-

нию со странами СНГ и тем более ЦВЕ. Более того, эти исследования выявили четкую связь между уровнем коррупции и ростом затрат на преодоление административных барьеров необходимых для поддержания и развития бизнеса. Наши данные поддерживают этот вывод. В 2006 году и представители крупного бизнеса в столице, и представители малого бизнеса в провинции, считали что «налогов слишком много и размер их велик» и что «существует много вариантов и уклониться от налогов».

4. Неофициальное налогообложение и вмешательство государства дела бизнеса

		Кол. ответов	Средняя
13.	Как вы оцениваете отношения между бизнесом и представителями местной властью, а центральной?		
	a. отношения бизнеса с представителями местный власти	23	2,7
	b. отношения бизнеса с представителями центральной власти	23	

FG

«Должен действовать принцип пропорциональности: государство не должно предпринимать меры, которые напрямую не связанны с его функциями, такими как безопасность, охрана порядка или защита окружающей среды. Все меры, которые не соотносятся с задачами государства, не должны совершаться. С другой стороны, должен обеспечиваться баланс между правами и обязанностями, относящимися к раздельному существованию частного и публичных секторов» (IP)

«Предприниматель должен использовать практики в соответствии с действующими нормами. Например, что его деятельность соответствует санитарным нормам, а государство обязано ему верить на основе заключенных контрактов. И только в случае, если установят нарушения, предприниматель должен будет нести всю полноту ответственности» (IP)

«Закон о благотворительности не стимулирует филантропию в РМ. Для того, что бы сбалансировать суммы пожертвований и размер освобождения меня от налога, нужна законодательная база, такая как в мире в Европе, что бы не выгодно было работать в соответствии и неформальными соглашениями...» (IP)

„Чем сильнее государство, тем надежнее работать нам, бизнесу. Сила государства в выполнении законов, которые к стати у нас хорошие и по инвестициям и т.д. они просто не выполняются. Государство от того, что у него есть много государственной собственности – это совсем не

сильное государство. Сильное государство это государство способное собирать налоги, обеспечить правила игры, социальную политику, вот это сильное государство." (IP)

Отношение государства к предпринимателям полностью лишено уважительности. Администрация сплошь и рядом злоупотребляет своими полномочиями, для того чтобы принудить бизнес принимать решения совершенно не присущие рынку и демократическому государству. И когда бизнес обвиняют, что он послушен, нужно понимать, почему так происходит. Что бы не получилось как с тем пастушком, который кричал «волки! волки!», а когда действительно нужда пришла, никто не откликнулся. (IP)

«Когда «силовой фактор» появляется там, где можно получить гарантированное государством финансирование, капитальные инвестиции, госзаказы…мы в этом году из-за этого потеряли два конкурса …тут нужно доработать, осознать что не важно деловые круги это или бизнес сообщество нужно выстраивать корректные отношения. В деловых кругах есть такое желание, большинство предпринимателей, поверьте, хочет работать честно, хотя всегда найдутся и любители нечистых дел…»(IP)

В целом среди самых серьезных проблем для развития предпринимательства предприниматели называют:

(1) проблемы во взаимоотношениях с властью, такие как «бюрократия, меньше проверок, взаимоотношения с местными органами власти, плохая подготовка кадров образовательной системой, некомпетентность персонала в органах власти» (4 из 12); (2) регуляторную политику: «слишком много контроля, *отсутствие стимулов для развития частной инициативы, трудности в получении сертификатов, политическая неустойчивость*» (4 din 12); (3) высокие налоги: «*огромный социальный налог, желательно ввести единую налоговую ставку*» (3 din 12); (4) изменения в законодательстве, «незащищенность прав собственности, постоянные изменения в законодательстве» (2 из 12).

Кроме того, упоминается дефицит квалифицированных трудовых ресурсов, в том числе в органах власти: «низкая квалификация специалистов, кадров, отсутствие нужных кадров, некомпетентность представителей власти на местах», коррупцию высокие процентные ставки. В целом наши данные поддерживают основные выводы CDB/MD 2005 и BEEPS/MD 2005

Разумеется, и эмпирические замеры нашего исследования и широкомасштабные обзоры ЕБРР и ВБ находятся под влиянием субъективной

природы используемых качественных измерителей. Большую роль в ответах экспертов, менеджеров, бизнесменов из глубинки, действующих и бывших функционеров играют личные предположения, в том числе и опасение репрессий и неприятностей. Поэтому мы с пониманием отнеслись и к отказам от интервью; для нас это тоже была ценная информация, и лучше всего мотивы своего отказа сформулировал один из успешных бизнесменов Молдовы «***правду я вам не скажу, а врать – не хочу***»

Выводы к первой главе:

1. Начало процесса государственного строительства и рыночных преобразований при отсутствии национального консенсуса относительно своего будущего и с очень слабым стартовым потенциалом готовности к реформам, нерешительность в отношении европейского выбора привела к тому, что формирование законодательной базы РМ проходило вне европейской правовой доктрины и сопровождалось процессом импорта всевозможных законодательных норм и институтов. Противоречивость законодательной базы, в свою очередь, создавала благоприятную среду для двусмысленного толкования законов и избирательного права, в интересах немногочисленной, но весьма влиятельной группы клептократов, подрывая веру в верховенство закона и беспристрастность судебной системы в стране.
2. Обширная практика неформальных отношений между бизнесом и властью, как и внедрение механизмов перевода формальных правил в «правила изменяемые» в РМ, как и в других, пост - советских странах, берут свое начало в советской системе.
3. Еще одной особенностью первого этапа рыночной трансформации РМ стало формирование «патерналистской модели рынка», характеризующееся избыточным вмешательством государства в дела бизнеса и слабой системой рыночных стимулов, сдерживающих развитие предпринимательства в стране. Нарушение принципа автономного функционирования бизнеса и власти в Молдове характеризуется свободным перетеканием всевозможных форм «захвата бизнеса» в «захват государства» и, наоборот, при чем как на центральном, так и на местном уровнях.
4. Особенности частно-государственных отношений в «серой» и «черной» зонах обусловлены преимуществами нелояльной конкуренции, избирательностью и фаворитизмом в применении

санкций. Специфика «серой зоны» в РМ определяется существующей системой межбюджетных отношений и проблемами развития территорий.

5. Нарушение прав собственности и распространение нелояльной конкуренции ведет к институциональным и законодательным рискам для частного сектора в РМ. Формальное право собственности на экономические активы является вторичным по сравнению с возможностью реально контролировать экономические, административные и медийные ресурсы.
6. Нарушение прав миноритарных собственников в РМ, привели к сверхконцентрации капитала в руках отдельных групп клептократов, которые извлекают выгоды из увода активов в условиях слабости институтов государственной власти и сдерживания спроса на применение независимого правосудия.
7. Существенным фактором, подрывающим конкурентоспособность национальной экономики Молдовы, является наличие территориальной сецессии и существование двух таможенных и налоговых режимов
8. Институциализация административной коррупции в РМ сопровождается ростом неофициального налогообложения. Снижение коррупционного налога в виде взяток и другие коррупционные выплаты, компенсируются значительным ростом неформальных выплат в форме всевозможных «добровольных пожертвований» или «спонсорских поборов» и вымогательства к участию бизнеса в разнообразных проектах власти на всех уровнях.

II ЧАСТНЫЙ СЕКТОР И ПОЛИТИЧЕСКАЯ ВЛАСТЬ.

2.1. Формула власти и проблема «играющего арбитра».

Рыночная экономика стала институциолизированной реальностью, но все еще нефункциональной. Более 93,2% всех предприятий бизнеса, зарегистрированных сегодня в РМ, являются предприятиями с частным капиталом, в то время как государственные предприятия или те предприятия, в которых государство владеет акциями, составляют всего лишь 3,5 % от их общего числа. Около 90 % фирм зарегистрированных в Республике Молдова являются либо микро, либо малыми предприятиями[31]. Более 93 % из общего числа экономических единиц равного 121,637 представляют собой частные предприятия и, по данным Национального Бюро Статистики, эта цифра постоянно увеличивается (на 3,4 % в 2002 году и 9,6 % в 2003 году). Однако в 2003 году частные фирмы создали лишь 57% ВВП, и только 71% рабочих мест востребованных на рынке труда, в то время, как только 4% из компаний с государственным капиталом создали около 24% ВВП, предоставив 23% всех рабочих мест.

Одним из объяснений может быть то, что сфера бизнеса является обескураживающей для экономических агентов, что заставляет часть частных компаний скрывать доходы, нанимая на работу нелегально, или ведя двойную бухгалтерию, в условиях, когда менеджмент не имеет достаточного доверия к государству и законодательству. Впрочем, можно констатировать, что предприятия с государственным капиталом располагают лучшим менеджментом, в отличие от предприятий с частным капиталом, что противоречит тому, что мы знаем о капиталистическом рынке и современной деловой среде. Официальная статистика установила, что только 20% из числа официально зарегистрированных единиц являются на самом деле «экономически активными», это означает, что они периодически отчитываются перед налоговыми и статистическими органами о своей деятельности, в то время как участники неформальной экономики, не предоставляют никакой информации о своей настоящей деятельности.

---

[31] Всего лишь 21.5% из общего числа экономических единиц зарегистрированных в РМ предоставили официальные статистические и финансовые отчеты в 2001 (НБС) – данные, предоставленные в рамках конференции “Developing Entrepreneurship and SME in Moldova” (29 – 30 июня 2004).

Обычно, представители этой группы компаний утверждают, что «единственной причиной по которой они работают неофициально, является то, что они не в состоянии полностью оплатить все официальные налоги[32] ». Важные документы, официально принятые Правительством Республики Молдова, а также многочисленные отчеты и независимые исследования делового климата выявили ряд препятствий на пути развития предпринимательства. Среди главных препятствий развития предпринимательства в РМ Стратегия отмечает: а) нестабильность правовых и регулирующих норм; б) бюрократия, выраженная в наличии огромного числа лицензий, разрешений которые увеличивают издержки управления предприятием; в) вмешательство органов контроля в частный бизнес; г) ограниченный доступ на рынок кредитных ресурсов; д) ограничение доступа на внешние рынки, а также отсутствие услуг внешнего маркетинга, е) коррупция и другие факторы, которые являются причиной снижения заинтересованности в легализации бизнеса и подключения к внешним потокам капитала, инвестиций и технологий.

Отсутствие экономической эффективности увеличивает риск системной коррупции, поскольку открывает возможность покупки определенных «преимуществ» которые не в состоянии предложить свободный рынок. Но эти правила бизнеса снижают доверие к органам власти; влияют на уровень экономического роста и социальное соглашение. Местные и зарубежные частные инвесторы, нуждаются в благоприятном инвестиционном климате, основанном на доверии и соблюдении законности и эффективности правления, предсказуемости и транспарентности государственной политики. Те несколько случаев «денационализации бизнеса», к которым было прибегнуто в 2001 - 2002 гг. широко представлены в

[32] С 2001 по 2005 года были аннулированы 28 приватизационных контрактов, по причине невыполнения первоначальных обязательств по инвестициям. Одним из самых общеизвестных случаев отмечен в 2003 году, контракт Отеля Дачия, приватизированного в 1999 признан аннулированным вследствие нарушения обязательств; среди др. случаев Farmaco, Moldova-Tur и NIS Struguraş, чьи приватизационные контракты были аннулированы, что привело к денежным потерям инвесторов. IMF Country Report. No. 05/54, Republic of Moldova: selected issuses, P.76 (www.imf.org/external/pubs/ff/2005). Отметим, что аннулирование инвестиционных контрактов абсолютно не решили проблему. Товары и услуги этих предприятий стали дороже, а государство пытается решить данную проблему административными ресурсами. К примеру, в 2006 г. Правительство обязало медико-санитарные учреждения РМ приобретать антибиотики у Farmaco, даже если эти лекарства самые дорогие на рынке, 28.12.2006, www.economie.moldova.org/stiri. и www.e-democracy.md/e-journal/2006.

анализах и исследованиях некоторых международных организаций как хрестоматийные случаи «интервенционизма государства» и «устранение конкуренции». Этот аргумент является более веским, нежели сотни конференций по привлечению иностранных инвестиций[33].

Качество управления, особенно за последние пять лет, служило серьезным препятствием, в значительной мере ухудшающим имидж и позиции, удерживаемые в РМ в международных рейтингах. Эти тенденции резко отличаются от положительной эволюцией соседних стран Западной Европы, несмотря на то что ситуация в РМ могла бы служить в определенной степени эталоном по сравнению с некоторыми постсоветскими странами.

Потеря достижений РМ породила, с одной стороны, внешнюю критику, а с другой стороны, эта критика вызвала недовольство среди официальных лиц РМ. Зачастую, инициированные реформы ограничивались громкими заявлениями или незавершенными политическими действиями, а незначительные изменения затронули лишь реформы организационного характера, движимые клиентельскими, а не стратегическими интересами.

Международные рейтинги подтверждают отсутствие серьезного прогресса в направлении улучшения экономической привлекательности РМ. Экономика РМ на 59.5% является свободной согласно международным оценкам 2007 года, что позволяет ей занять 81 место в мире. Общий рейтинг Молдовы снизился на 0.1% по сравнению с 2006 годом, частично отражая изменение методики оценивания. Все же РМ располагается на 33 месте из 41 государств Европы, а этот показатель намного ниже среднего регионального уровня[34]. Показатель Молдовы относительно прогресса структурной и институциональной реформ, согласно оценкам ЕБРР, находится ниже показателей регионального уровня. Варьируя в интенсивности и платежах, этот феномен беспощадно бьет по любым видам предпринимательства: частного, акционерного и даже по иностранным инвесторам, вынуждая их использовать двойную бухгалтерию, только для того, чтобы выжить в условиях, навязываемых государством.

Общий анализ основных показателей, применяемых на международном уровне, разрушает миф, распространенный в определенных власт-

---

[33] Index of Economic Freedom, Washington DC, 2007.

[34] S.Johnson, D.Kaufmann, and P.Zoido-Lobaton (Corruption, Public Finances, and Unofficial Economy. World Bank Policy Research Working Paper #2169, 1999)

ных кругах, о «существовании превосходных условий для бизнеса в Молдове», и все из–за того что, на самом деле, деловой климат остается все еще нестабильным и непредсказуемым. По правде говоря, даже органы власти РМ признают, что деловой климат недостаточно благоприятен для развития предпринимательства.

Важные документы, официально принятые Правительством РМ, а так же многочисленные отчеты и независимые исследования оценки делового климата выявили ряд препятствий на пути развития бизнеса. Картина, описанная выше, наводит на мысль о том, что функции государства, в условиях трансформации собственности и появления доминирующего в экономике частного сектора, должны были кардинально измениться. Однако, к сожалению, этот процесс адаптации страны к динамике и нормам жизнеспособной рыночной экономики, посредством своих регламентирующих агентств, не отме-чен достаточным прогрессом, в то время как неофициальная экономика, неформальные правила и вездесущая коррупция значительно прогрессировали в РМ. Существует 3 главные причины сложившейся ситуации: а) Сложные рамки регламентирования повышают степень административного воздействия; б) Жесткость налоговой системы; в) Воздействие денежных переводов на политику государства.

A. **Деловой климат является трудным, нестабильным, непредсказуемым. Контекст регламентирующей политики,** как и политическая нестабильность характерные переходному периоду, зачастую представляются как препятствия на пути иностранных инвестиций. Эти же факторы определяют сохранение внушительного сегмента рыночных отношений в сфере неофициальной экономики, соответственно и сохранение двойной бухгалтерии, и не в последнюю очередь, клиентельской системы, связанную с административной властью в государстве. По мере того как доля контролируемого государством экономического сектора сократилась, то замедлился рост и уровня иностранных инвестиций. Эти инвестиции составляли в 2005 году около 2,9% из числа 128-000 частных фирм зарегистрированных в РМ. Но статистический рост числа частных фирм (годовой темп роста составляет около 4 – 6 %) никак не отражается на уровне ВВП страны.
B. **Неэффективное администрирование национальных налоговых систем,** как и коррупция, повышает долю неформальной

экономики[35]. Как правило, частный сектор больше всего подавлен бременем регламентирования и административным бременем, политической нестабильностью, уровнем преступности, коррупцией и качеством правоведения. В этом плане, деловой климат в РМ является одним из самых трудных на региональном уровне. Согласно оценкам Национального Бюро Статистики РМ, в первом семестре 2006 года доля неофициальной экономики в ВВП составляла 17,5 %, увеличившись, таким образом, на 0.2 % по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года. Самый высокий уровень (7,4 %) неофициальной экономики зафиксирован в сфере оптовой и розничной торговли (4,9 %), в сельском хозяйстве, рыболовстве, охоте (4 %), в промышленности (2.6 %)[36]. Нестабильность нормативных актов, сложность процедур отчетности и внешнему надзора за деятельностью частных предприятий требует дополнительных издержек, которые не по силам большинству из них. Примером тому служит тот факт, что в 2004 году одному малому или среднему предприятию необходимо было затратить от 18 до 29 рабочих дней для подготовки ежемесячных финансовых отчетов, предоставляемых органам налогового контроля, для соблюдения налогового законодательства и других законных предписаний.

C. Полная зависимость экономики от денежных переводов из-за границы (денежные переводы в экономике Молдовы в 2004 году достигали примерно 26% ВВП, и около 35% в 2006 году), обуслови-

---

35 Кишинэу, 15 ноября (Infotag).

36 С 2006 года общий объем ежегодных денежных переводов достигает уровня суммы всех иностранных инвестиции в РМ. ВВД на каждого жителя вырос быстрее чем ВВП в период 2000 – 2005 года (21% по сравнению с 18 %). В 2006 году, объем ежегодных выплат по задолженностям приблизился к сумме равной сумме всех иностранных инвестиций. Большая часть этих потоков используется для финансирования хозяйств, покупки недвижимости и выплаты долгов. Лишь 7% из этих средств привлекаются к финансированию инвестиций, оставшаяся часть, оседая в туннелях неофициальной экономики. Анализируя роль налоговой системы и взяток, на основании данных, предоставленных 49 странами Латинской Америки и странами с переходной экономикой, исследования Всемирного Банка выявили, что неофициальная экономика занимает большую часть ВВП в странах, где не эффективность и ли бюрократия развиты в большей степени и где частный сектор сталкивается со сложностями регламентации и налогообложения наряду со взятками и официально признанной коррупцией. Естественно, что чем менее эффективно применение законов тем сложнее проходит сбор средств государственного дохода.

ла все более явное безразличие государства к условиям функционирования местного бизнеса, в то время как большая часть доходов бюджета собирается на таможне (около 70% из них составляют акцизы на импортируемые товары). Получаемые переводы ставят Молдову в один ряд со странами, наиболее зависимыми от внешних денежных переводов. НДС и таможенные акцизы составляют около 70% из бюджета государства, что создает впечатление того, что определенные органы власти могут с легкостью отказаться от тех небольших доходов, которые приносят бюджету малый и средний бизнес на местном уровне. Соответственно, двойная зависимость (от импорта для потребления и от притоков денежных средств, получаемых домохозяйствами) создает ситуацию глубокой аномалии в системе национальной экономики[7]. Только 7% из этих ресурсов привлекаются к финансированию инвестиций, несмотря на то, что поток денежных средств извне определяет рост доходов населения и, соответственно, рост цен на внутреннем рынке. Как правило, частный сектор больше всего подавлен бременем регламентирования и административным бременем, политической нестабильностью, уровнем преступности, коррупцией и качеством правоведения.

Согласно подсчетам Всемирного Банка Молдова, по сравнению с 145 анализированными странами, является страной с возросшими издержками в администрировании бизнеса. Исследование, проведенное Всемирным Банком в 2006 году „Costs of doing business" выявило, что расходы, связанные с открытием бизнеса, составляют около 18,6 % ВВП на одного жителя, по сравнению с расходами других стран региона – 15,5 %, или стран ОЭСР – 8% . Эти цифры показывают регресс Молдовы по сравнению с другими странами, и даже принимая во внимание пересчет индекса за 2005 год, как следствие изменения методики и добавления 20 новых государств, бизнес климат не выглядит более привлекательным на фоне ожидания экономического роста.

Таблица No. 3 Матрица международных рейтингов экономики Р. Молдовы

Ease of ….	2006	2005	Change in rank
Doing business	103	88	- 15
Starting a Business: необходимые шаги для регистрации нового бизнеса	84	74	- 10
Dealing with licenses: время, стоимость и порядок регистрации и лицензирования	119	74	-45
Employing workers: порядок найма и увольнения работников	128	127	-1
Registering properties: законная защита собственности	47	41	-6
Getting Credit: информация о кредитах и законных правах кредиторов	101	96	-5
Protecting Investors: меры защиты инвесторов, транспарентность сделок, материальная ответственность перед акционерами	99	96	-5
Paying Taxes: общая сумма платежей, которые средняя фирма платит государству	119	113	-6
Trading Across Borders: время и процедуры экспортных стандартов	1005	99	-6
Enforcing Contracts: оценка времени, издержек и процедур переговоров	55	52	-3
Closing a Business: время и стоимость банкротства	78	82	+4

Отметим, что доля неформальной экономики в реальном секторе экономики РМ породила различные разногласия. Независимые эксперты утверждают, что размер неформальной экономики в 1999 году составлял около 60% ВВП (Центр Стратегических Исследований и Реформ)*, в то время как представители власти уверяли, что этот показатель на самом деле в 2 раза ниже (30 %). Данные МВФ и Всемирного Банка свидетельствуют о 35%, а SCERS отмечает в 2004 году, что размеры неформальной экономики достигают 44%. Такой большой разрыв в оценках объясняется как сложностью данного явления, так и методикой применяемой для подсчета этого показателя.

* www.cisr-md.org

Однако очевидно, что влияние неофициальной экономики на общество и на экономический рост является весьма внушительным. Одна из основных причин укоренения неофициальной экономики связана с существованием жестких регламентирующих рамок (законы, нормативные акты), на фоне напряженных отношений между государством и бизнесом. В первую очередь, по причине того, что возросшее налоговое давление углубляет существующие расколы между официальной и неофициальной экономикой, в том числе и теневой или криминальной экономикой (см. определение в главе I). Теневая экономика определяется как «сфера, в которой осуществляется деятельность, не приносящая доход государству или не отражаемая в официальных государственных реестрах»[37]. Или, если использовать определение МОТ, неофициальная экономика является составной частью «незамеченной»[38] экономики, которая включает: нелегальное и подпольное производство.

Известный экономист из Перу Ernesto de Soto, называет их «пиратами, которые скрывают свои доходы, уклоняясь от содействия разрешению важных социальных проблем», но приходит к парадоксальному выводу. Он утверждает, что «виной всему не черный рынок, а государство, потому что неорганизованный (неофициальный) рынок представляет собой стихийную реакцию населения на неспособность государства удовлетворить потребности обнищавшего населения»[39]. Таким образом, существует законно–нормативная база, более или менее приспособленная к нормам и требованиям рыночной экономики и другие различные «практики», нигде не признанные законными, но которые лучше всего объясняют реальное поведение бизнеса. В случае, когда бизнес вынужден принять правила, отличающиеся от официальных правил, это передается и общественной морали. Различные экономики, находящиеся в переходном периоде могут быть легче поняты посредством пояснения принципов «неофициальных отношений», которые оказывают сильное негативное влияние на отношения между экономической и политической элитой государства, на общественную мораль и на ожидания, связанные со способом взаимодействия государства с остальным обществом.

---

37 Gutmann, 1977; Feige, 1979; Tanzi, 1980; Frey, Pommerehne, 1984.

38 International conference of labour statisticians (ICLS). Resolution concerning statistics of employment in the informal sector, 2000 Edition, Geneva (www.ilo.org/bureau/public

39 Ernesto de Soto, Третий путь. О невидимой революции третьего мира. Москва 1995

2.2. Реформа регулирующих политик и её влияние на бизнес.

Хорошее управление – основа экономического роста[40]. Если первая волна реформ предусматривала создание общих регламентирующих рамок, начало структурных реформ по пути определения модели перехода к рыночной экономике, то вторая волна реформ содержала непрерывные усилия по освоению принципов хорошего управления, которые проявляются: в повышении эффективности и ответственности государства, в снижении коррупции и политической нестабильности, в создании простых регламентирующих рамок, адаптированных к условиям современного бизнеса, параллельно с формированием демократических механизмов сближения граждан к властям, принимающим решения, и становлением правового государства.

Органы власти признают, что деловая среда представляет собой дополнительное препятствие для экономического роста и развития частного сектора. Известно, что трудная деловая среда обходится бизнесу намного дороже, так как различные препятствия на пути предпринимателей действуют как дополнительный налог, уменьшая чистые доходы предпринимательства, и делая их менее конкурентоспособными на внутреннем и внешнем рынках. Осознавая существующие недостатки, центральные власти предприняли за последние годы ряд мер с целью улучшить положение в сфере бизнеса путем снижения законодательного и управленческого бремени. С 2004 года Министерство Экономики и Торговли (МЭТ) инициировало несколько реформ с целью снижения административного бремени и дополнительных издержек, связанных с получением лицензий, разрешений, а также расходов на услуги, предоставляемые государственными органами надзора и контроля. Для того чтобы интегрировать неформальный сектор экономики и для легализации неформального бизнеса, Правительство должно создать юридические и институциональные условия для уменьшения числа этих пре-

[40] Переходный период в большинстве экономик центральной и восточной Европы сопровождался ростом неофициального сектора, в котором фирмы стараются избежать официальных налогов. Авторы исследовали влияние политических и экономических стимулов на рост неофициальной экономики и то как этот сегмент влияет на экономические успехи. Эта ситуация описана, как «негативное равновесие»: применение налогового и административного бремени, коррупция, неадекватное применение законов.

пятствий[41], продолжая искать пути снижения неустойчивости в области налоговой политики.

10 августа 2005 года, основываясь на оценках государственной Комиссии по реорганизации предпринимательства, Правительство РМ решило утвердить единый Реестр официальных документов, регламентирующих деятельность малых и средних предприятий (Официальный Монитор 3 октября 2005 г.). Реестр включил в себя 426 документов, список, состоящий из 99 аннулированных документов, список нормативных актов представленных к аннулированию (7), список нормативных актов, подлежащих изменению и опубликованных в последствии в Официальном Мониторе (285) с целью произвести необходимые изменения до 1 января 2006 года. В начале 2007 года Министерство Экономики и Торговли провозгласило ускорение II этапа «гильотины», как политика упрощения регламентирующих рамок и как приоритет правительственных программ. Закон «гильотины» был, таким образом, одним из самых обсуждаемых реформистских действий Министерства Экономики. К моменту принятия закона «гильотины» в РМ существовало около 65 органов власти, имеющих функции контроля и около 3500 нормативных актов, регулирующих функционирование бизнеса.

Процесс дерегламентирования подразумевает рационализацию документов, регламентирующих функционирование бизнеса, а опыт других стран показывает, что этот способствует экономическому росту посредством уменьшения числа административных препятствий и снижения издержек бизнеса. Этот процесс призван преодолеть не только препятствия, связанные с несовершенством законодательства, или неадекватными действиями контролирующих органов, но и с инерцией восприятия деловой среды, а их восприятие непреодолимо. Исследование, проведенное в период с июля 2006 по февраль 2007 гг. позволило нам собрать большую базу восприятий, мнений и замечаний о качестве сфере бизнеса в РМ. В общих чертах результаты опроса выделяют следующее:

(1) Большинство предпринимателей склонны к участию в различной благотворительной деятельности, не только для создания положительного имиджа компании и, но из чувства моральной ответственности, которую, как они утверждают, они имеют перед обществом.

[41] в 2004 году уровень подоходного налога уменьшился на 2 %, а обязательные взносы в соц. фонд - с 29 до 28%.

(2) Не существует четкого понимания значения «социальной ответственности» и механизмов её формирования; несмотря на существование множества проектов социального и благотворительного характера, участие бизнеса в них ограничено из-за неустойчивости законодательства и выборочного отношения к предпринимательству;
(3) Отношения власти и бизнеса в определении «социальных нужд » являются сложным и неясными, так как, зачастую, социальная ответственность заменяется административным обязательством;
(4) Осознавая необходимость поиска диалога с властью, предпринимательство желает наладить сотрудничество, основанное на стабильной, транспарентной и структурированной системе поощрений и льгот, а не на преференциальных или отдельных мимолетных соглашениях;
(5) Существует очень мало членов бизнес сообщества рассматривающих благотворительность, как элемент стратегического планирования развития бизнеса; это объясняется отсутствием устойчивых традиций западного менеджмента, современных методов анализа и продвижения;
(6) В Молдове существует большой дефицит мнений о благотворительности, как результата инициатив социального партнерства; это объясняется и так называемой узко корпоративной групповщиной, сводящейся к неохотному, и невнятному обсуждению целей общественных организаций.

Респонденты знакомы с частью эффектов этого закона, потому что «закон от 6 августа 2005 года сократил 99 законодательных актов и положил начало реестру нормативных актов для бизнеса». Все же, некоторые из респондентов считают закон «декларативным», потому что был нацелен практически только на «законы, противоречащие друг другу», а суть системы не была изменена. Часть респондентов утверждают, что поведение органов контроля «стало более приличным», и что сегодня, «либо из–за страха потерять работу, либо по другим причинам, работники государственных органов не позволяют себе бесцеремонностей, которые совершались еще несколько лет назад»[42]. Около 75% зна-

[42] Данные по фокус группе №5/13.03.07 Кишинэу.

ют о существовании программы упрощения регламентирующих рамок, но только 55% утверждают, что в 2006 году по сравнению с 2005 годом, число контролирующих инспекторов уменьшилось. Другая часть, все же утверждают, что нестабильность нормативных рамок[43] способствует приостановлению деятельности бизнеса и численному уменьшению действующих фирм в 2005 году. Существуют и другие мнения, согласно которым и в 2006 году продолжились «самовольные» проверки, в том числе и с участием полиции и представителей ЦБЭПК (Центра по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией).

«И в самом деле, проверки стали реже, по сравнению с прошлыми годами, когда каждую неделю осуществлялись проверки. Но все же сохранились случаи вмешательства полиции в различные случаи контроля бизнеса. Причины, по которым полиция берет на себя такие самовольные обязанности, в большинстве своем являются необоснованными. К сожалению, «закон гильотины» не изменил существенно роль и статус центральных служб, которые и в дальнейшем поддерживаются различных инструкций и правил, которые наносят ущерб предпринимательству. Это упущение, кажущееся невинным, делает отношения с государством еще довольно неясными. Система налогообложения остается довольно сложной, а формы и отчеты меняются очень часто, так что одного бухгалтера малым и средним предприятиям не хватает».

Опрошенные респонденты[44] утверждаю, что нестабильность нормативных рамок привела к значительному сокращению числа маленьких фирм в 2005 году, а многочисленные «самовольные» проверки продолжились, в том числе и с участием полиции и Центра по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией.

«За один только год, один экономический агент был проверен ЦБЭПК 16 раз, а в течение 32 дней налоговой инспекцией. Предприниматели утверждают, что число проверок снизилось: 1 или 2 раза в год. В розничной торговле их осталось больше всего. Существует мнение, что налоговые службы и полиция «не преследуют защиту потреби-

[43] Анкета исследования включает 120 респондентов, которые участвовали в рамках 5 фокус–групп на региональном уровне и около 18 тематических интервью проведенных в городах Кагул, Хынчешты, Орхей, Сорока, Кишинев.

[44] Опрос, осуществленный IDIS, включает 120 респондентов, которые участвовали в рамках 5 фокус–групп на региональном уровне и около 18 тематических интервью проведенных в городах Кагул, Хынчешты, Орхей, Сорока, Кишинев.

теля, а собственных доходов»», которые зависят от числа наложенных штрафов. Чувствуется план штрафов, уверяют респонденты. Подобная система используется и дорожной полицией, Налоговой Инспекцией и САНЭПИД. Штрафы увеличились по сравнению с прошлым годом, что выгодно инспекторам. С 1994 года мы основали собственную компанию, и с тех пор мы 4 раза меняли кассовые аппараты и примерно столько же раз налоговые накладные.

Рисунок No. 5
Уменьшение контролирующих инспекции

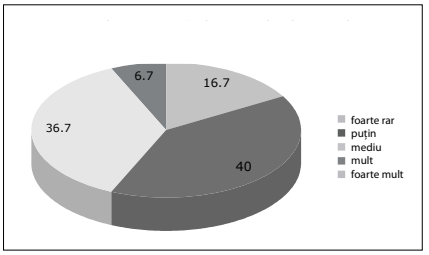
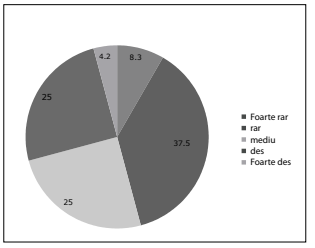


Рисунок No. 6
Частота финансовых сборов



Источник: Опрос проведённый ИРСИ (июль – октябрь, 2006 г.)

Официальные отчеты сообщают о снижении финансового бремени с 34% в 1995 году до 26% в 2000 году и 19% в 2006 году[45]. Вместе с тем, анализы Центра рыночной экономики показывают, что (2002, стр 33) налоговое бремя для малых и средних предприятий остается еще довольно высоким, по сравнению с другими секторами национальной экономики. Сложность подсчета НДС и сильно бюрократизированные процедуры отчетности представляют собой большую проблему для с развития фирм и вынуждают их принимать на работу дополнительный персонал. Таким образом создание благоприятной среды для развития малых и средних предприятий на зависит только от уменьшения числа налогов. Это предусматривает так же снижение ставок некоторыхналогов, упрощение бюрократических процедур, излишнего регламентирования, а также значительное сокращение количества проверок бизнеса.

«Со времени регистрации фирмы (1994) я поменял уже 4 раза кассовых аппаратов, и это в 25 коммерческих единицах фирмы достигает непосильных затрат! Замена накладных имеет то же воздействие, так как предполагает дополнительные затраты для бизнеса. Думаю, что и с «законом гильотины» было жульничество. Кто–то захотел упразднить некоторые законы и сделал это неуклюже... другими словами пуская

[45] Национальное Бюро Статистики, www.statistica.md

пыль в глаза. Возможно, они хотят показать Европейскому Союзу, что ведется работа и в РМ, но она пока не привела ни к каким результатам. К сожалению и другие существенные проблемы не решаются, например, банки, которые не выдают кредитов и не дают финансовых гарантий для получения кредитов, которые слишком высоки для их резонности…»

В ту же категорию включим и те вклады которые частный сектор постоянно делает по просьбе официальных лиц в рамках частых «национальных кампаний по сбору денег», и которые оцениваются ежегодно в десятки и сотни млн. лей. Неофициальные налоги представляют собой совокупность неофициальных правил, которые питают недостатки административно–политической системы. Было бы ошибочно думать, что это явление является единичным или редким, как в случае с коррупцией, раскрываемых специализированными органами. Замечания и свидетельства собранные в рамках этого исследования, доказывают наличие системы рантье мошеннического использования административных полномочий для сбора платежей с частного бизнеса. Под видом невинных «рент», собранных под различными предлогами, эта система мошеннически использует совокупность административных и политических постов, которая ведет к созданию необоснованных, незаконных денежных фондов под предлогом покрытия некоторых общественных расходов. Противореча официальной точке зрения, предприниматели практически единогласно (99%) считают эти платежи «бременем» и «незаконным обложением».

Около 80% респондетов отметили, что заплатили эти деньги наличными, без каких-либо чеков или счет-фактур, а выплаты, на местном уровне, зависят от должностного лица, требующего выплат и от размера бизнеса.

Данные собраные в ходе опроса показывают, что 4 из 5 опрошенных решительно подтвердили, что в 2006 году со стороны местной администрации с них потребовали выплат, кроме официальных налогов, предусмотренных налоговым законодательством РМ. Таким образом, основываясь на данных опроса, мы можем констатировать, что «средние и малые предприятия платят мало, но очень часто». Сумма одного взноса варьирует от 1000 до 5000 лей. Респонденты утверждают, что выплачивали на различные спонсорства, намного чаще, чем они сами хотели бы (в среднем 2,97), но будут и дальше выделять средства на благотворительные акции (2.32).

Общий размер взносов, выплаченных малым бизнесом, сильно варьирует в зависимости от частоты, размера, предназначения и дав-

ления. Так, чаще всего выплаты просят у фирм занятых в сфере общественной торговли и транспорта; сельскохозяйственные предприятия выплачивают чаще всего в натуральной форме, нежели деньгами. Большие компании в большей степени склонны оплачивать социальные проекты, когда это он них требуются, в то время, как малый и средний бизнес предпочитает делать это только в крайних случаях, и склонны делать это наличными, по первому требованию, получая в замен приемущества на которые они договариваются местных властей. Очень трудно подсчитать размах этих выплат. В Российской Федерации, для сравнения, местные компании, выплачивают около 17% своих доходов (или 1.5 млрд долларов США в 2003) на благотворительные акции[46], по сравнению с теми 2 – 3%, выплачиваемых западными компаниями. Ассоциация менеджеров России (АМР) отмечает, что социальные инвестиции бизнеса составляют сумму от 8 до 30% доходов после выплат налогов. Союз промышленников и предпринимателей России оценил социальные проекты в 150 млрд. рублей ежегодно, однако, проверить эти оценки крайне трудно.

Традиция, установленная государством по выколачиванию денег из «преуспевающих фирм», заставляет их скрывать реальный объем оборотов, как инстинкт самосохранения в жестких условиях бизнеса. Выплаты, являющиеся причиной этого явления, переводятся наличными некоторым властям (условная коррупция), но могут принимать и другие формы (безусловные), например: передача материальных и нематериальных благ родственникам представителей власти, предоставление безвозмездных услуг. С другой стороны, неофициальные выплаты не служат исключительно одной стороне. Некоторые бизнесмены выплачивают требования (устные или письменные) властей по причине того, что в этом случае «оплачивают гарантированный страховой полис» от любых возможных «инцидентов» с действующим законодательством.

Некоторые фирмы выделили огромные суммы для различных «идеологических» проектов властей, только для того, чтобы избавиться от определенных досье или для того, чтобы улучшить перед ними свою репутацию. Бизнес желает, таким образом, добиться признания своей относительной пользы перед определенным уровнем административной или политической иерархии государства, что помогает иму быть вклю-

[46] Данные Charities Aid Foundation, Mecenat Internet Portal, http://www.maecenas.ru/portal/main.html

ченными в различные схемы официальных льгот, предоставляемых публично или в незаметной форме, или преодолевать более ли менее незаметно кризисные ситуации. Следовательно, частный сектор становится жертвой интересов бюрократии, исключая даже следы экономической свободы и правового государства. Отметим, что половина респондентов утверждают что, «если бы не заплатили, то подверглись бы репрессиям со стороны властей».

«Почему выплачиваю эти взносы? Потому что, если не согласишся по-хорошему, это может обернуться против тебя, проверки стали более жесткими, чем несколько лет назад, а пока дойдешь до суда, потеряешь больше»…

Эти ошибки привели к дополнительным расходам для государства и граждан: расходы на имидж, доверие и потерянных возможностей. Ситуация, в которой безнес предпочитает действовать неофициально, идя на повышенный риск, в этом случае, создала, с одной стороны, вакуум эффективного общения, а с другой стороны, отобрала у общества рельные стимулы для создания жизнеспособного партнерства. В РМ еще не существует законодательных рамок регламентирования сотрудничества между государством и бизнесом, бизнесм и обществом, гражданами и бизнесом, в том числе и в сферах общих интересов. Таким образом, сегодня не существует даже формул посредством которых поощрялось бы ативное участие граждан и иностранных инветоров в развитии бизнеса, и создания условий для развития социальной ответственности бизнеса. Отметим, что социальная ответственность представляет собой комплексное явление, которое не может быть до конца понятым лишь посредством назидательных тирад или отчетов сору – paste с международных сайтов. Его характерные черты в основном связаныс:

- ориентацией на производство социально значимых результатов, в интересах бизнеса и общества.
- результатом общего взаимодействия компаний, органов власти и граждан, а не «требованием сверху».
- комплексным и новаторским характером, который ориентирует его на поддержку и применение определенных социальных технологий и структурных реформ в социальной сфере.
- использованием механизмов и техник менеджмента, которые обеспечивают долговечность проектов, эффективное размещение ресурсов, транспарентность решений по использованию

общественных ресурсов, совместное участие в финансировании важных проектов, мониторинг и оценка социально–экономических последствий.

Нестабильность и уязвимость деловой среды вызывает недоверие. Общение между властью бенефициарами государственных политик очень слабое, нерегулярное и походит скорее на монолог, чем на диалог (ОЭСР b.) Отсутствие механизмов взаимодействия (freedback) со стороны тех, кого касаются последствия государственной политики, приводят к тому, что государственные органы настойчиво продолжают совершать институциональные ошибки, вырабатывая политики, неадаптированные к меняющейся среде и реальным потребностям развития частного сектора, что заставляет его прятать реальные «активы» в теневом секторе неформальной экономики. Там частный сектор будет оставаться столько времени, сколько будут существовать нестабильные правила, навязываемые государством, и слишком высокие налоги.

Рисунок No. 7

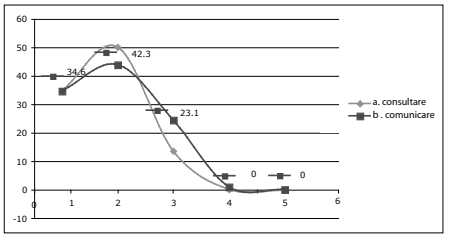
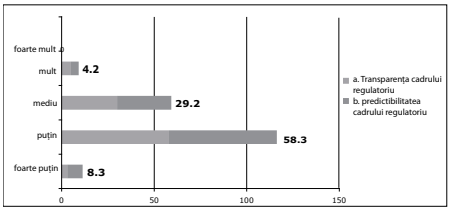


Рисунок No. 8



Источник: Социологический опрос экономических агентов (июль – октябрь, 2006 г.)

Несомненно, очень трудно оценить пропорции этих сущностей в общем числе зарегистрированных фирм. К сожалению, практически не существует законных способов, которыми бы мог воспользоваться бизнес, в случае, когда некоторые частные фирмы захотели бы возразить либо не выплачивать подобные взносы.

«Изменение в законодательстве происходят часто. Во время первой проверки от инспектора требуется лишь сделать предупреждение по фатку нарушений, а не уничтожать бизнес. Считается, что налоги не являются чрезмерно высокими, но оборачиваемость капитала очень низкая. Предприниматели предложили множество изменений системы налогообложения: включая и социальный фонд в 10%, чтобы предприниматель показывал реальный размер заработной платы, потому что 26% - это слишком высокая ставка. Консультации с государством являются

неудовлетворительными. Социальные взносы слишком высокими. Существующие налоги алогичны, и никогда не согласовываются с деловой средой».

Рисунок No. 9

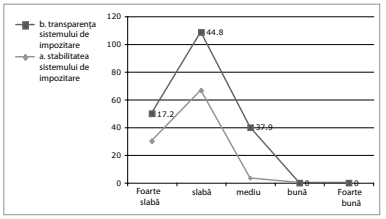
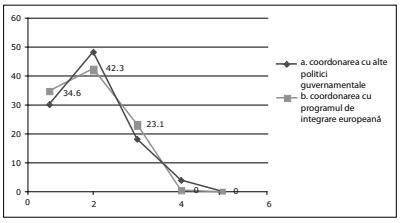


Рисунок No. 10



Источник: Социологический опрос экономических агентов (июль – октябрь, 2006 г.)

Административная коррупция наносит сильный ущерб свободной конкуренции, затрудняя доступ к рынку новых агентов, особенно в прибыльных сферах деятельности. Новые нормативные акты приняты, как правило, в отсутствии механизмов переодических широких и демократических консультаций с частным сектором. Формы консультаций являются, традиционно, негибкими и возникают лишь под давлением внешних факторов. Однако, было бы неправильно обвинять только правительство в создавшемся положении, потому что и ассоциации бизнеса, сколько бы их в данный момент ни было, несут на себе часть вины. Можно однако отметить, что Ассоциации бизнеса практически не существуют, а большая половина респондентов настрое-ны решать индивидуально все возникающие проблемы, наводя на мысль, что положительных изменений в близжайшем будущем не предвидится. Ассоциации бизнеса будут недолговечны пока будет нестабилен частный сектор, а нестабильность представляет собой инструмент контроля прибыльных секторов государственной бюрократией.

Абсолютное большинство респондентов никогда не заполняли социальных отчетов, по которым бы в конце года вычитывались суммарные налоги. Как результат, бизнес воспримет регулярно требуемые выплаты как дополнительную «подать», а не как осознание социальной ответственности перед обществом. Власть с легкостью примет роль незванного «надсмотрщика» частного бизнеса, изобретая все новые причины для извлечения из него ресурсов, потому что всегда отрежет кусок и в собственный карман. В отсутствии адекватных рамок процедур и четких правил использования этих ресурсов (сбор – использование –

мониторинг - отчет), власти не могут не поддаться коррупции участвуя в мелких незаконных действиях. Цели, на которые будут требоваться деньги у частного сектора будут становиться все более абсурдными и далекими от целей благотворительности. Таким образом, вскоре появятся десятки обьектов, построенных на частные и государственные деньги, которые не соответствуют потребностям населения: гигантские дома культуры без какой-либо воспитательной и культурной деятельности, пустующие и необустроенные церкви, различные обьекты местного значения, единственной заслугой которых является сохранение негибкой и неэффективной системы занятости рабочей силы. Другим последствием текущей практики сбора благотворительных взносов в РМ является демотивация бизнеса добровольно участвовать в благотворительных акциях. Злоупотребления в этой области создают реальные препятствия для развития предпринимательства и обескураживает привлекательные инвестиционные проекты.

2.3. Платежи наложенные властями: неофициальные налоги оплачиваемые бизнесом.

Социальные платежи давно стали атрибутом функционирования органов власти в РМ. Идет ли речь о школе или о налоговых органах, таможеных или медицинских учреждениях, о местных, центральных или районных органах власти, социальные взносы, как правило, воспринимаются как необходимая неприятность, без которой школы не могут работать вовремя, больницы не отапливаются в достаточной мере в зимний период, а пожилые люди не получают необходимый рацион питания, который им не обеспечивает пенсия. Эти систематические выплаты в разнообразные фонды и различные направления, примирили граждан с мыслью, что органы власти могут потребовать добровольных усилий для решения социальных проблем. Благотворительная деятельность представляется таким образом, инструментом перераспределения частно-общественных ресурсов, находящихся в ведении государственных органов власти, районных или местных администраций, в отсутствии адекватных рамок регламентирования данных отношений.

Когда эти «ренты» становятся общепринятой практикой, о существовании которой свидетельствуют собранные в ходе исследования свидетельства, проявляется то, что стало известно под названием «государственный захват». Захваченная экономика – это такая экономика, в

которой неофициальные выплаты представляют собой общие переменные в рамках процедур принятия государственных решений. Негативное влияние государственного захвата не может остаться незамеченным, даже в краткосрочном периоде. Исследования Всемирного банка показывают, что темпы роста числа фирм в захваченной экономике намного ниже, чем в экономиках, свободных от подобного давления. Слабые институты, неясное правовое государство, сомнительные права на собственность превращают эти социальные платежи в некую «защитную ренту», устанавливая, таким образом, своеобразный полу-законный патронаж частного бизнеса.

Хотя законодательство не запрещает категорически прошение благотворительных взносов, их использование открывает широкие возможности для злоупотреблений и коррупции. К тому же, эта практика стимулирует извлечение производительных ресурсов из активного бизнеса. Добровольно или принудительно, частный бизнес вынужден вносить финансовые взносы, как правило наличными, без всякого учета, чеков или счет-фактур, практически ежемесячно, или даже еженедельно, теряя важные ресурсы жизненно необходимые для развития бизнеса или их повторного вложения в условиях ограниченного доступа к банковским ресурсам в РМ. Мнение официальных лиц сводится к тому, что этот вид взносов определяется как «результат сотрудничества и гармоничного взаимопонимания между властью и бизнесом» и если принять эту точку зрения, то может сложиться впечатление того, что частный бизнес в РМ процветает, что конечно является неправдой.

В условиях дефицитной экономики, очень мало предпринимателей хотели бы добровольно выплачивать эти взносы, так как ни размер, ни частота этих выплат не влияет на структуру налогов, оплаченных бизнесом. На вопрос о проценте от дохода, который предприниматели были бы в состоянии выплачивать ежегодно в виде «милосердия», большинство респондентов сошлись на 1-3 %. И даже в этом случае, они пояснили, что хотели бы, чтобы выплаты на благотворительность вычитались из суммы налогов уплаченных государству.

Таблица No.4 Платежи, осуществляемые бизнесом в PM по просьбе местных органов власти

Выплаты со стороны бизнеса:	Продукты питания для школ/детсадов	Текущий ремонт общественных учреждений	Бесплатные обеды беднякам пожилым и др. категориям	Реконструкция монастырей, церквей, распятий и т.д.	Финансовая помощь различным категориям граждан	Другие
Запрошенная сумма денег (в среднем)	800	1250	1875	1820	1200	4300
Переданные суммы денег (в среднем)	1000	1210	695	2050	1600	2300

Источник: исследование, проведенное IDIS/CBS Axa в июле – сентябре 2006 г.[47]

Настойчивость, с которой собираются деньги предпринимателей для различных благотворительных целей создают впечатление, что бизнес напрямую субсидирует социальные проблемы общества. Отсутствие денег в местных бюджетах, и деморализующие социальные реалии последних лет могут, в некотором смысле, оправдать сбор денег с частного сектора, но эта передача средств часто сопровождается манипуляцией и угрозами. Отказ выплачивать социальные «квоты» по призыву властей быстро наказывается, в том числе и финансовыми учреждениями, контролируемые органами власти. Зачастую, одни и те же управления финансового контроля, ответственные за проверку бухгалтерии экономических агентов, отвечают и за сбор денег, запрашиваемых властями и для ускорения принятия в этом отношении благоприятных решений.

«Приходит примар. Люди добрые, у меня есть вопрос. Вот, у вас в селе организуются народные гуляния, будьте так добры, дайте по 150 лей для мероприятия! Хорошо, дадим, без проблем, но как мне учесть эти деньги, я дал тебе квитанцию, что эти деньги я включу в расходы. Это благотворительность. Есть такая статья в декларации. Тогда меня начали обзывать такими словами, которые примар себе не может позволить, мне стало отвратительно. Я даже сто лей не дал, ничего не дал».

По мнению предпринимателей, существует слишком много рычагов влияния для того, чтобы они могли себе позволить проигнорировать эти неоднократные предупреждения. Каковы причины подобного поведения? Данные, которые собрал IDIS в своем исследовании в июле–октябре

[47] Анкета была применена в рамках 5 фокус–групп 70 респондентам из 5 городов: Сорока, Орхей, Унгены, Кахул, Комрат.

2006 г. показывают, что, как правило, взносы бизнеса не являются ни добровольными, ни бескорыстными. На самом деле, реальная мотивация частного сектора отличается от мотивации, востребованной властями, когда они настойчиво просят ресурсы для своих проектов: социальных, идеологических, предвыборных или инфраструктурных. Эти действия говорят не об объеме благотворительности в РМ, а скорее о размахе использования административных инструментов для организации этих принудительных выплат.

«Органы контроля просят защитные взносы. Санитарные, пожарные службы просят денег в знак уважения. Если будешь платить все эти взносы, останешься без прибыли. Многие предприниматели предпочитают уезжать из страны вместе с родственниками».

Штрафы, налагаемые органами контроля, выплата дополнительных государственных платежей, кроме официальных налогов, могли бы быть разделены по инстанциям, однако – как утверждают предприниматели – суды совсем не помогают и могут лишь усложнить судьбу тех, кто выступает против злоупотреблений, совершенных инспекторами. Иногда от предпринимателей требуют внести определенную сумму денег на определенные банковские счета, в противном случае, им угрожают проверками, осуществляемые полицией и другими службами. В некоторых случаях, государственные власти используют в коммерческих целях специальные и внебюджетные фонды, которые пополняются как за счет услуг, оказываемых центральными органами власти, так и за счет местного публичного управления. Часто, государственные налоговые службы просят внести подобные взносы даже во время осуществления проверок, таким образом, предприниматели не имеют иного выхода: или осуществить эти платежи, или же оплатить штрафы, которые налоговые службы наложат на них.

Таким образом, коррупция в публичном секторе продолжает развивать форму незаконной иерархии, которая ставит политическую власть национального уровня управлять «податями», исходящими от самого крупного бизнеса, районные органы – средним бизнесом, малый бизнес остается в ведении местных органов власти первого уровня. Чиновники могут злоупотреблять своим административным положением для того, чтобы получать определенные выгоды со стороны частного сектора, а бизнес, в свою очередь, не может этому эффективно противостоять. Не существует стандартных процедур, посредством которых можно было бы в независимой форме контролировать выплаты бизнеса в интересах соответствующих сообществ, перечисляя эти средства на счета, специально

открытые органами, чьих целью являлся бы надзор за формированием, и управлением частно-государственными фондами.

«Когда обнаруживается, что у кого–то бизнес идет в гору, государство с нетерпением ждет подходящего момента, чтобы отобрать у него деньги.… У нас законы приняты для того, чтобы быть нарушенными, в первую очередь представителями властями. Пожарные требуют денег под любым предлогом. Государственный контроль обращается к бизнесу все хуже и хуже. Условия предпринимательской деятельности не равны. На городских рынках продают на основе патента, без чеков, что помогает им скрывать прибыль. Останешься без прибыли, если заплатишь все налоги. Многие предприниматели предпочитают уехать из страны».

Таким образом, бизнес должен быть готовым платить, практически за любые задачи, которые ставит перед собой государственная власть. В свою очередь, представители власти находятся в постоянном поиске новых целей, которые помогают осуществлять функции контроля над частным бизнесом, что выполняет двойную функцию: с одной стороны – обеспечивает необходимыми ресурсами политические интересы государства, с другой стороны «терапевтически» реформирует сферу бизнеса в соответствии с «необходимыми связями» с политическими кругами. Однако было бы недостаточно описать представителей власть только в качестве «пассивных игроков», которые могут быть наняты на работу или захвачены системой, которая их нанимает. Официальные лица могут передавать свое влияние и силу тем, кто платит больше. Знание законов оставляет желать лучшего, замечают опрошенные предприниматели, но в основном в РМ «существует стабильность только для защищенного бизнеса».

«Существуют различные механизмы ограничения бизнеса, т.е. продление сроков рассмотрения документов против выплаты определенных взносов для церквей, ремонта дорог и т.д. Этот механизм воспитывает коррупцию. В этом случае нужно осуждать государство, создающее такие условия. Очень важно, чтобы четвертая сила работала на благо общества, чтобы общественное мнение было проинформировано и чтобы подобные привычки были изъяты из общественной жизни».

Даже в этих условиях, власти выражают разное отношение к различным группам бизнеса. Выплаты значительно меньше для тех, кто менее заметен, или находятся в родственных отношениях с представителями местного публичного управления. Размер взносов резко повышается, если бизнес является привлекательным для определенных групп интересов, защищаемых соответствующими органами власти. Существует,

однако, определенное «разделение труда» в получении взносов от бизнеса: местные и районные органы власти связаны, и оказывают, как правило, влияние на малый бизнес. В то время как центральные органы власти и духовенство занимаются, в основном, средним и крупным бизнесом, которые, в свою очередь ориентируются в своей деятельности на ту власть, которая может обеспечить им защиту, даже ценой нарушения законодательства РМ.

В Республике Молдова невозможно избежать наказания, если не уплатил огромное количество сверх налоговых выплат, предъявляемых прямо и систематически властями, даже теми, кто должен применять налоговое законодательство. Эти асимметричные системы влияния создают неформальные системы патронажа и «clientele», подозреваемые в коррумпированных действиях, в подозрительных финансированиях политической деятельности, замысловатые схемы осуществления контроля над расходами в публичном секторе. В таких условиях, самые высокие уровни коррупции, характеризуемых в виде государственного захвата, связанных посредством бюрократии и административной коррупции, создают позорную культуру союзов, в которых власть и влияние ходят по кругу. Движение влияния, вызванного подобным образом, обоюдно.

Рисунок No. 12

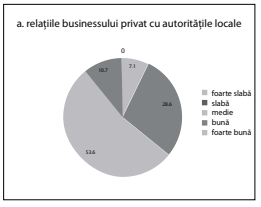
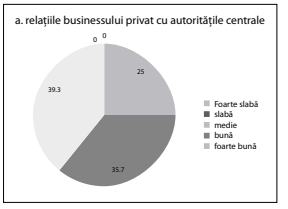


Рисунок No. 13



Источник: Социологический опрос экономических агентов (июль – октябрь, 2006 г.)

Исследование, проведенное на основе оценок «принудительных» взносов, представило нам следующие данные. Органы контроля проверяют не только правильность оплаты налогов бизнесом, но и активно участвуют от имени определенных органов власти в сборе социальных выплат. На районном уровне, органы контроля являются теми, кто штрафует предпринимательство, которое «не спешит» финансировать расходы по запросам властей второго уровня. Не удивительно в подобных условиях, что именно те предприниматели переходного периода, которые отмыли десятки миллионов долларов США через зарегистрированный бизнес получили, согласно отчетам Счетной Палаты, самый устойчивый статус неприкосновенности, обеспеченный различными неофициаль-

ными и официальными каналами высшими властями. В конце-концов, порочный бизнес всегда предсказуем и удобен. Мы далеки от намерения «отбелить» кого–либо, переложив всю вину на районные власти. По правде говоря, и они должны приспособиться к административному и другим давлениям, как последствие функционирования сильнейшей централизации государственной власти.

Особенно за последние годы, местные органы власти второго уровня рассматривались как «настоящие территориальные руки Правительства на территориях». Вертикаль власти, установленная в РМ после 2001 года, условило использование местных органов власти обоих уровней, в качестве вспомогательных для центрального правительства, в политическом, административном, экономическом и культурном плане. Таким образом, районы были обязаны выполнять «поручения центральной администрации» и выделять деньги из своих бюджетов, по указанию «высших иерархических» властей. Следуя подобной пагубной логике, министерства приняли решения о выделение ресурсов из местных бюджетов, игнорируя принципы децентрализации, местной автономии и избираемости (статья 109 Конституции РМ), вынуждая эти органы власти судорожно искать деньги на местном уровне.

Районы используют свои резервные фонды для пополнения фондов Министерства Культуры. Например, для организации международного фестиваля „Martisor 2004" (в 2004 году переводы в размере от 4800 до 10000 лей осуществили все районы РМ), для Национального Фестиваля Вина (12200 – 20000) или для строительства церквей (10000 – 90000). Отметим, что формирование районных резервных фондов ежегодно организуется Районным Советом. Эти фонды предназначены для «покрытие непредвиденных расходов», но которые не могут превышать 2% от объема расходов соответствующего бюджета, согласно статье 18 Закона № 397–XV о Местном Публичных финансах (от 16 октября 2003). Как правило, осуществление расходов из резервного фонда остается в компетенции председателей района и не утверждается советом.

Это приводит к тому, что выделение ресурсов для пополнения бюджетов, находяшихся в ведении Министерством Культуры, для „Marţişor" или Фестиваля Вина, (которые никак не являются «непредвиденными расходами»!) означает прямое вмешательство правительства в администрирование местных дел (статья 109 Конституции определяет право на местную автономию). На местном уровне, предельные лимиты район-

ных резервных фондов (2%) компенсируются посредством спонсорств и благотоительности, естественно «абсолютно незаинтересованными». В добавок, требуются взносы со стороны бизнеса, и в случае когда местная администрация инициирует инфраструктурные проекты газификации с ФСИМ, а нежелание компаний содействовать этим расходам рассматривается, как «акт неповиновения», или нелояльности по отношению к соответствующим органам власти.

Один из выводов, напрашивающихся из вышеприведенных утверждений, является то, что в РМ, государство с чрезвычайной легкостью вмешивается в частный сектор, так, что бизнес может легко уступить ему.

Обычно внебюджетные фонды сложнее подвергаются стандартным бюджетным процедурам. Их использование сопровождается многочисленными явными нарушениями бухгалтерского законодательства[48]. Таким образом, взносы становятся «хлебом» государственных чиновников или корумпированных местных избранников, так как, несомненно, представляют собой источник надежного и легкого обогащения, без малейшего риска общественной безнаказанности. Так как общество не имеет доступ ни к проверке отчетов об осуществляемых расходах, ни к способам расходования, ни к данным о целях сбора денежных средств. Ни один финансовый контроль не примет во внимание тот факт, что некоторые экономические агенты способствовали или хотят способствовать различным благотворительным целям.

В отличии от собственных бюджетов, над которыми существует система контроля, деньги, полученные от бизнеса для социальных проектов, обычно не регистрируются официально. Более того, эти деньги даже не подвергаются соответствующему надзору компетентными органами, в форме проверок, или посредством публичных отчетов, представляемых уполномоченными органам. В рамках нашего исследования мы, к примеру, узнали, что до сегодняшнего дня не был представлен ни один публичный отчет по поводу использования фондов, собранных в последние десятилетия в результате организованных Государственной

[48] Решение Счетной палаты о результатах тематического контроля правильности формирования и использования специальных средств и средств внебюджетных фондов в период 2001 – 2002, № 12 от 28.05.2002 Официальный Монитор РМ № 149-152/32 от 18.07.2003 отмечает, что «планирование, сбор и использование специальных и внебюджетных средств, в министерствах и в подотчетных ему учреждениях, а так же в государственных учреждениях АТО осуществляется с многочисленными нарушениями действующего законодательства».

компанией TVM1 акций, так же как не был осуществлен ни один финансовый контроль фондов, созданных для серии проектов, выпущенных под непосредственным контролем государственной Канцелярии в период с 1998 по 2006 год[49]. Несмотря на создание Наблюдательного Совета для восстановления монастыря „Capriana" (Постановление Правительства № 69 от 27.01.2003), он не предоставил важных данных об использовании накопленных ресурсов, и даже об исполнении бюджетных и внебюджетных смет.

Зачастую, неофициальное налогообложение было квалифицированно как синоним государственного «рэкета». По меньшей мере, часть прессы и представители частного сектора во многом содействовали продвижению этого термина[50]. Это явление появилось в результате превоплощения государственной бюрократии сразу после того, как процесс приватизации и преобразования собственности не привел к кризису. Предположим, что большой бизнес осуществлялся в период с 1994 по 1998 гг. на почве массовой приватизации, после которой, резкое снижение структуры государственной собственности по отношению к частной собственности, вынудило бюрократию принять новые способы генерирования ресурсов, от которых политический и административный круги не могут отказаться. В общем, это явление означает вид влияния, осуществляемый определенными государственными властями на сферу бизнеса, с целью заставить его (бизнес) осуществить определенные выплаты на различные цели и на имя организаций, патронируемых властями. Привилегированное положение административного аппарата по отношению к судебным инстанциям не поощрает отказы, так как в этом случае была бы поставленна под сомнение лояльность к власти. В этих условиях, проблема прав собственностb и стабильность бизнеса серьезно пошатнулись.

Каждый социальный или идеалогический проект, который влечет за собой действия, которые могут относиться к сфере «неофициального

---

[49] В ноябре 2005 года, Правительство распустило государственную Канцелярию, замененную Правительственным аппаратом, находящимся в подчинении премьер министра до начала реформы центральной публичной администрации. Любые запросы на получение информации об управлении некоторыми фондами государственной канцелярии были отклонены по причине отсутствия документов.

[50] Cât ne costă „rachetul de stat"?, Ziarul de gardă, БЮРОКРАТИЧЕСКИЙ РЭКЕТ, октябрь 7, 2005 - 12:47 (Центр Мониторинга и Стратегического Анализа).

налогообложения», начинается с выражения воли какого либо официального лица. Премьер министр или глава государства выражает посредством политической воли поддержку, которую должно оказать все общество как поворотному моменту или действию, которое государственные служащие считают жизненно важными, даже если по поводу этих приоритетов не существует публичного консенсуса, установленного общественным манифестом или другими демократическими средствами. Одностороннее установление «общественной полезности» высшим руководством считается достаточным условием для запуска обширных официальных кампании давления на общество посредством марафонов, деловых заседаний министров на территориях, с единственной целью убедить в неотложности сбора частных денежных средств. Непрерывные телефонограммы от районных властей частным фирмам, целевые визиты фискальных органов так же служат инструментами для ускорения подведения бизнеса на «площадку» решений, ожидаемых властями.

Существование этих общественных сборов, часто мотивируются идеологически, «патриотическим долгом», пафосные слова государственных чиновников нередко выглядят абсолютно оторванными от контекста, в котором «общественная ответсвенность бизнеса» является естественной и плодотворной. В большинстве случаев, этот вид взносов осуществляется наличными, заставляя соответствующие фирмы нарушать закон, на соблюдении которого они же и настаивают.

Мнение опрошенных властей сводится к тому, что бизнес имеет обязательства перед обществом и что «у него есть откуда дать». И все же, власти не могут объяснить почему эти обязательства совпадают с областями которые входят в их компетенцию, и почему они не позволяют благотворительности развиваться самостоятельно, в условиях все более активного гражданского общества. Предвзятое мнение о благотворительности состоит в том, что администрация государства считает, что имеет право принимать решения относительно благотворительных актах и их направления. Отказ от сотрудничества, в этих условиях, влечет за собой неприятные последствия.

И частный сектор признает, что каждый бизнесмен имеет определен-ные обязательства и, в большинстве случаев, готов сотрудничать. Одна-ко, что обычно обескураживает предпринимателей, так это отсутствие прозрачности использования этих ресурсов, собранных, обычно как «дань», а также карательный характер и частота требований выплат со стороны государственной администрации.

Бизнес считает, что таким образом органы власти ждут от частных предприятий доказательства своей лояльности к власти, посредством предоставления своих ресурсов в распоряжение государства, означающее, на самом деле, экспроприацию имущества, что противоречит статье 46 Конституции РМ – «Право частной собственности и её охрана», которая четко провозглашает, что «никто не может быть лишен своего имущества иначе как в случае установленной законом общественной необходимостипри условии справедливого и предварительного возмещения». Каковы возмещения, которые получит бизнес в случае передачи некоторых ресурсов для целей, обозначенных Правительством, как «общественно полезных»? Кто устанавливает «общественную полезность» этих целей? И на основе какого соглашения частный сектор должен дважды облагаться налогами? В какой степени укрепляют эти формы паралельного налогообложения (вместе с официальным налогообложением!) стабильность деловой среды и создание мотивации для развития.

Для того что бы ответить на эти и другие существенные вопросы, мы решили разработать в дальнейшем типологию существующих социальных взносов. Точкой опоры нам послужили несколько категорий целей, для реализации которых органы власти разных уровней потребовали (и продолжают требовать) прямых выплат со стороны частных предприятий, называя их «благотворительной деятельностью», для того что бы понять с помощью конкретных примеров и подсчетов каким образом проявляется это явление в РМ.

Религиозные проекты: поддержка основателей церквей (православных), которые открываются в присутствии и активном участии административных и политических властей, строительство церквей и монастырей с выделением внушительных бюджетных и внебюджетных ресурсов, предоставление налоговых и коммерческих льгот определенным церквям, в том числе и для развития деятельности, необлагаемой государством налогами, передача во владение религиоз-ным организациям площадей, имущества, объектов культа без того, чтобы эти передачи означали реституции, применяемые ко всем религиозным культам, использование бюджетных ресурсов для «доставки огня из Иерусалима» и т.д.

Идеологические проекты: выделение частно–государственных ресурсов для целей, строго придерживающихся программы одной политической партии, но которые представлены властью и государственной прессой, как «задачи представляющие национальный интерес»; выделение этих средств осуществляется в нетранспарентных условиях и в

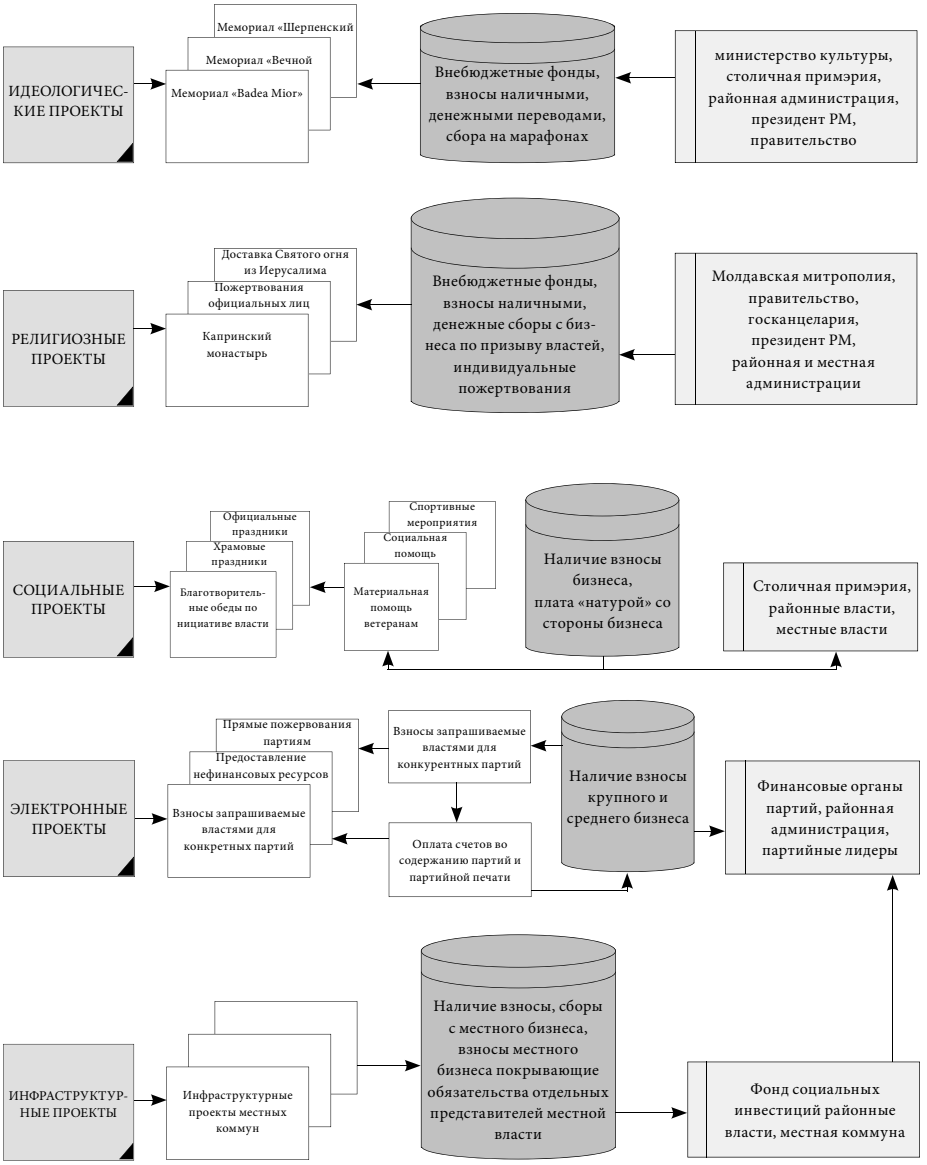
отсутствие общественного консенсуса по этим целям. Идеологические проекты охватывают широкую спектр задач: историко–патриотических, идеологически–революционных (бюсты и памятники), которые становятся впоследствии предвыборной платформой в кампаниях политических деятелей.

Социальные проекты: мы включили в эту группу выплаты «незарегистрированной социальной помощи» (продукты питания, благотворительные обеды, праздничные обеды, денежные выплаты «в конвертах», ценные подарки) для социально уязвимых слоев населения, ветеранов, пожилых людей; они же и являются реципиентами важных социально перераспределительных политик. Представителей бизнеса, обычно, просят оплатить различные услуги предоставляемые старикам, инвалидам, детским домам.

Проекты holiday-in: предназначение этих проектов обеспечить различные коллективные празднования. Они включают в себя День города, как и профессиональные праздники, подобно советской традиции объявлять профессиональные праздники днями отдыха процветает в РМ. Эти праздники, как правило, являются лишним предлогом для сбора денег с частного сектора. Другие праздники придуманны руководством в развлекательных целях (Фестиваль вина, „Mărțișor" и т.д.), которые пышно отмечаются в свете фейерверков в центре столицы, с огромным количеством роскошных столов, на которые тратятся публичные деньги и деньги, собранные с частного сектора.

Проекты инфраструктуры: предусматривают строительство социально-экономических или социально-культурных объектов, которые играют важную роль в Европейской мобилизации, включающих важные взносы со стороны сообществ. Самые распространенные действия в этом направлении связаны со сферой национальных и местных газопроводных сетей, ремонтом школ, дорог, детских садов и других социальных объектов, том числе и проекты ФСИМ. В эут же категорию включим социально-муниципальные объекты и сети, построенные с вовлечением местных сообществ(в том числе и местных предпринимателей).

Рисунок No 14. Пять типов проектов в которых используется финансовое участие бизнеса.



В этой ситуации представляется необходимым повторить основные элементы явления неофициального налогообложения.

Во-первых, **эти взносы, требуемые от бизнеса администрацией, представляют совокупность неофициальных правил, которые, с одной**

стороны, усиливают обращение политической власти во власть экономическую, а с другой стороны, облегчают проник-новение финансовых потоков сомнительного происхождения в административную систему. Сбор денег, таким образом. становится осо-бой традицией административного аппарата, помогающей обслуживать политическую клиентелу (правящая партия). Социальные проекты, в этих условиях, возникают в форме узуфрукта, в котором политическая власть приобретает способность установить контроль над значительными ресурсами частного сектора, узурпируя право их расходования.

Во-вторых, явление «неофициального налогообложения» описывает акт узурпации частных фондов посредством решений определенных органов власти. Власти явно превышают свои полномочия, предписан-ные законом, посредством установлении ими направлений расходованияденег частного сектора, распоряжаясь деньгами, которые им не принадлежат и за которыми органами контроля не обеспечен мониторинг. Счетная Палата, Управление Ревизии и Контроля Министерства Финансов, а так же ЦБЭПК упорно отрицают, что занимались когда-либо мониторингом денежных средств, образованных общими усилиями частного и государственного секторов экономики, считая, что эта функция не предписана законом в их компетенции.

Третий элемент предствляет собой использование денег частного сектора для пополнения публичных фондов. Систематический сбор значительных бюджетных средств, кроме официальной системы налогообложения (в том числе и со стороны граждан, как частных субъектов поотношению к государству) свидетельствует о существовании слабой судебной системе, в которой инстанции рассматриваются, как простые декорации, которые не дают нам уверенных гарантий предотвращения злоупотреблений. Республика Молдова не распологает законодательством, которое регламентировало бы функционирование частно-государственного партнерства, а существующий Закон о спонсорстве вызывает критику как со стороны бенефициаров, так и со стороны тех, кто дает деньги.

Четвертый элемент связан с отсутствием транспарентности осуществляемых операций. Не существует публичных отчетов о том, как были израсходованы собранные публично деньги или переведенные из государственного бюджета, и даже со стороны частного сектора. К тому же, чаще всего, идеологические проекты, запущенные властью, включают еще и широкий спектр невключенных в бюджет расходов (участие армии, передача земель, или, на самом деле, выделение Правительством

незаконных средств), что подчеркивает неправомерный характер подобных действий.

Наконец, отметим, что ассоциативная среда является еще довольно слабой для того что бы мобилизировать благотворительность на местном уровене. Мало кто из НПО РМ продемонстрировали умение сбора средств с предпринимательства РМ, будучи слишком слабыми или зависимыми от внешнего финансирования. Бизнес мало что знает о ассоциативном секторе о том, чем занимаются эти организации, и предпочитает обычно примитивные формы помощи (продовольственные продукты, почтовые посылки), не понимая, что и в этой сфере необходима специализация, разнообразие услуг и передовые технологии. Единственные выплаты, имеющие систематический характер администрируются властями: районными, местными и центральными, но эта система искажает систему организации благотворительности, которая берет начало в проявлениях личной доброй воли и в полном отделении государства от балаготворительности.

Проанализируем в дальнейшем структуру и специфику проектов, описанных нашими респондентами.

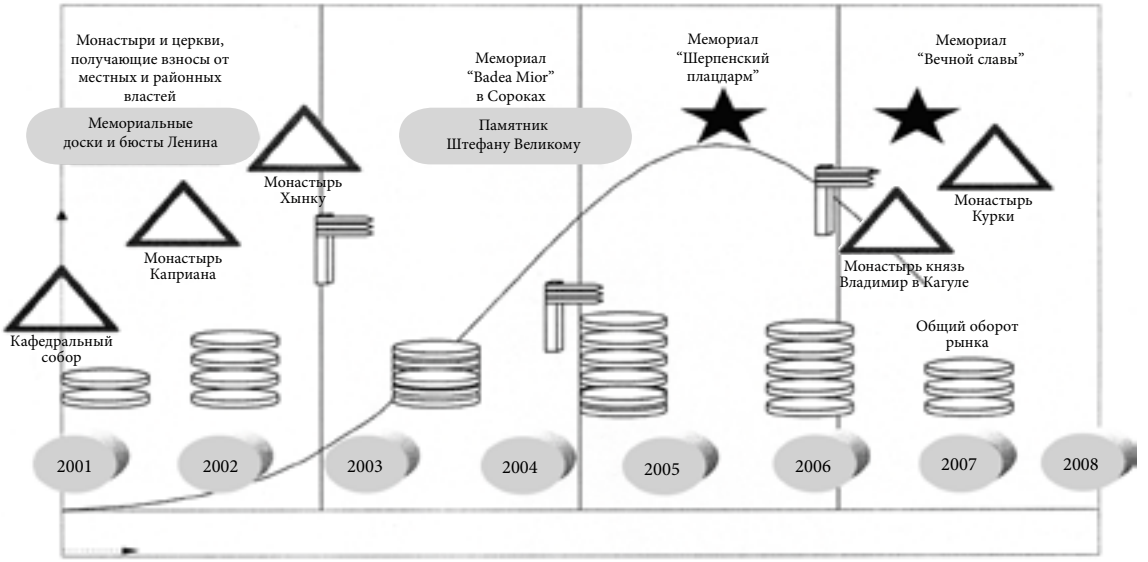
Идеалогические проекты.

Идеалогические взносы означают в РМ сбор частных и публичных фондов с целью покровительствования определенных политических деятелей, посредством идеологических преимуществ. Определенные политические партии создают свой политический имидж за счет некоторых событий, например: открытие памятников, бюстов, которые бы дополняли их идеологическую оболочку внутренним содержанием. Чаще всего, идеологические взносы инвестируются в различные «монументальные» сооружения, которые ассоциируются у власти с идеей «государственности», «национальным пилоном» и т.д., и которые определяются не академической или культурной средой, а с предвыборной программой политической власти.

Финансирование этих задач происводится из смешанных частно–публичных средств. Компетентные власти, до уровня премьер министра или главы государства, официально поддерживают какую либо идеологическую задачу: эта задача сразу подхватывается приближенными к политической власти группами, после чего начинается массовый сбор средств со стороны частного сектора, проводятся отдельные беседы с самыми крупными из них и посылаются сигналы среднему бизнесу. Посредническая компания поддерживается публично и реше-

нием центральных властей выделить деньги из резервного фонда Правительства для реализации намеченных целей на фоне миссионерских речей центральных властей (главы государства, министров и премьер министра).

Рисунок No 14. Типология идеологических и религиозних проектов.



Источник: ИРСИ, 2006.

Если посмотреть внимательно на хронологическую диаграмму целей, на реализацию которых выделялись деньги в 2001 – 2007 гг., можно заметить, что практически ежегодно (в период с 2000 по 2007 годы) власти добавляли, по крайней мере, один важный идеологический проект, в роли «приоритетной строительной площадки страны». Вдобавок, кампания сбора средств пользуется большим объемом неучтенных ресурсов, свойственных старому советскому режиму. Таким образом, на эти объекты отправляются работать военных Национальной Армии, по примеру Министров и другие государственные и публичные органы инициируют сбор денег со своих служащих, а нежелание участвовать в этих сборах расценивается как «отсутствие лояльности» к руководству этих органов. Яркими примерами в этом случае служат: местные власти, таможенная служба, органы полиции и другие территориальные услуги, которые регулярно практикуют проведение коллективных сборов и использование других дешевых ресурсов для центральной администрации.

Влияние состоит в отвлечении жизненно важных ресурсов общества ради менее полезных для граждан РМ дел. После выделения Парламентом, посредством Налогового кодекса для строительных работ в Căpriana, Badea Mior и „Capul de pod Şerpeni" денежных ресурсов в сумме 20 млн. лей, 3,7 млн. лей и 6,5 млн. лей, Правительство РМ утверждает Положение о наложении НДС на услуги, оказанные в рамках строительных и монтажных работ на этих объектах. По религиозным мотивам, с сильным пропагандистским акцентом был разработан проект восстановления монастыря Căpriana. Отметим, что этот объект фигурировал как культурный приоритет еще при первом правительстве. Упомянем тут Постановление Правительства РМ от 11 сентября 1991 года (№ 56), Решение Парламента РМ (№ 470 – XII) от 31.01.91, и указ Президента РМ (№ 135) от 04.06.92. о срочных мерах по восстановлению монастырского комплекса „Căpriana" и создание при нем культурно–туристической инфраструктуры[51].

Напомним, что с начала 1991 года Правительство РМ освобождает от подоходного налога культурно–туристический производственный центр „Căpriana" , а так же и других физических и юридических лиц РМ и других стран на сумму, предоставленную для реставрации комплекса. В 2002 году Правительство РМ вспоминает о незавершенных работах и организует наблюдательный совет для реставрации монастырского комплекса „Căpriana" (№ 69, от 27.01.2003), Официальный Монитор РМ (11-13/18 от 31.01.2003). Официальные правительственные лица получили инструкции по администрированию публичных средств, выделенных центральным руководством; Государственная теле-радио компания запустила марафон с целью сбора публичных средств, которые административный совет, возглавляемый Генеральным Директором государственной Канцелярии, должен был контролировать, говорится в Постановлении Правительства, с соблюдением предписаний законодательства о государственных закупках товаров, работ и услуг (№1166 – XII от 30 апреля 1997)[52].

Нормативный акт предусматривает ежедневное предоставление информации Наблюдательному Совету о собранных и израсходованных на восстановительных работах средствах, но не упоминает ничего ни об информировании общественности об этих расходах, ни

[51] Официальный Монитор, nr.6/130-1 от 30.06.1992.

[52] Решение Правительства РМ о Создании совета наблюдателей в рамках восстановления монастырского комплекса „Capriana", № 69 от 27.01.2003, Monitorul Oficial al RM 11-13/78 от 31.01.2003

об обязательном аудите соблюдения всех работ и процедур. Таким образом, мы оказываемся в ситуации, когда никто не знает ни о количестве выделенных денег на этот момент, ни о том, где находится Наблюдательный Совет, особенно после замены государственной Канцелярии Государственным Аппаратом Правительства РМ. Более того, ни Счетная Палата, ни другие органы, уполномоченные следить за всеми публичными фондами, ни разу не предложили проверить эти средства, мотивирую это тем, что эти ресурсы не принадлежат напрямую государственному бюджету.

Двумя наиболее важными мотивами работ, проведенных на идеологической почве, были: религиозно-политический и военно–патриотический мотивы. Первый касается прославления определенных эпизодов последней войны: Ясско–Кишиневская операция, 60-летие победы над фашизмом, одновременно с возрождением традиции открывать памятники В.И. Ленину, особенно в населенных пунктах с примарами из КПРМ[53]. Как правило, эти вид идеологических увлечений приносит баснословную прибыль фирмам, субсидиарным государственной администрации, потому, что они практически никогда не соблюдают процедур заключения контрактов о публичных закупках или организации аукционов и не предоставляют отчетов об использовании собранных средств. Если мало кто поставил под сомнение пользу реставрационных работ монастырского комплекса „Căpriana", то пресса колко прокомментировала архитектурный проект, называемый «Badea Mior» в Сороках. Против проекта было выдвинуто много аргументов, но все они сводились к дороговизне и сомнительности его культурно–художественного значения.

Настойчиво пропагандируемый писателем И. Друцэ, этот проект получил неожиданную поддержку центральных властей, особенно со стороны молдавских государственников и, соответственно, пробудил яростные контраргументы их политических противников. Власти твердо настояли на завершении строительных работ на холме Сорока, ускорив развернутые работы посредством непрерывных рабочих визитов и мобилизации деловой среды взять на себя дополнительные расходы. В этих целях Правительство выделило бюджетные деньги из специально-

[53] В 2002 мы наткнулись на случай в примэрии Липкань, местный совет который приобрел бюст В.И. Ленина, по цене 2 млн. лей, в то время, как годовой бюджет города не превышал на тот год 200 000 лей. Парадокс был разрешен примаром, который сообщил нам, что выполнил поручение районного руководства и привлек к решению задачи местный и районный бизнес.

го фонда (статья 4, пункт 10 закона о вводе в действие III раздела Налогового Кодекса № 1417 – XIII от 17 декабря 1997года)[54], прибегая так же и к частным фондам, некоторые из которых, по словам наших респондентов, были весьма сомнительны:

«К строительству памятника „Badea Mior" я ничего не содействовал, но были другие, у кого больше финансов. Я знаю некоторых, внесших по 10, 20 и даже 30 тысяч долларов. Знаю парня, который выкинул на «Свечу маэстро» около 30 тысяч долларов без расписки...»

И в области идеологических проектов центральные власти содействовали публичными деньгами, которые они привлекли по партийной линии. Так, согласно Решению Парламента (№ 38 – XV от 14 февраля 2003 «О распределении капитальных инвестиций, финансируемых из государственного бюджета на 2003 год с последующими изменениями») были выделены финансовые средства не сумму 200 000 лей для строительства „Capul de pod Serpeni", а согласно Закону о государственном бюджете на 2006 год (№ 291 – XVI от 16 ноября 2006), ректифицированного Законом № 252 – XVI от 26 июля 2005 о Реконструкции Мемориального Комплекса „Eternitate" в муниципии Кишинэу, были перечислены финансовые средства на сумму 7,89 млн. лей. В отсутствии полного отчета о расходах на строительство этого мемориала, пресса сообщила о расходах, превышающих 100 млн. лей. К сожалению, Министерство Финансов не располагает данными о средствах, полученных от благотворительности спонсорства на этот проект, так же как и Счетная Палата не располагает информацией, которая должна быть представлена общественности.

В обоих случаях не существует ни одного полного финансового отчета о деньгах затраченных на строительные работы. Но существуют различные подозрения о реальной стоимости этих работ. Некоторые источники, замечают, что, несмотря на то, что формально был организован тендер на право реконструкции шоссе и мемориала, фирма–победитель (Moldconstruct - Market) была заменена другой фирмой, зарегистрированной всего лишь за 2 дня до начала работ по реконструкции. Любопытен и тот факт, что в этом случае, бывший исполняющий обязанности примара В. Урсу, принял решение о выделении публичных средств на работы по реконструкции мемориального комплекса „Eternitate" без консультации и в отсутствии соответствующего решения Муниципального Совета Кишинева, что осталось незамеченным для территориального правительственного бюро, очень бдительным во всех остальных случаях.

---

[54] Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1998, nr.40-41, art.290.

Понятно, что на решение о выделении более 100 тыс. леев из Муниципального бюджета повлияло Правительство РМ, а пострадавшими от его последствий оказались уязвимые слои населения столицы, в частности, семьи преднестровских беженцев, которые все еще ждут сдачи в эксплуатацию обещенного им 14 лет назад дома. Спешка, с которой были выполнены работы на мемориале, вызвала и другие негативные последствия. Пресса высказалась уже о плохом качестве работ, в условиях, когда строительная фирма подгонялась сжатыми сроками и демонстративными визитами официальных лиц, что привело к тому, что менее чем через месяц после сдачи объекта в эксплуатацию, муниципальные власти приняли решение о замене потрескавшейся плитки (площадью около 4 тыс. $м^2$). Отметим, что гранит, использованный при реконструкции мемориала „Eternitate" (около 30 млн. лей), согласно решению Парламента, был освобожден от уплаты таможенных пошлин, несмотря на протест оппозиции. Текст решения показывает,что организации защиты славян РМ „VECE" была предоставленна возможность для импорта в Молдову без оплаты таможенных пошлин около 350 тонн гранита из Карелии для реконструкции Мемориала Воинской Славы. В прессе просочилась информация, что президент этой организации является влиятельным членом КПРМ и депутатом Парламента.

Религиозные проекты.

Благотворительность на религиозной почве стала частой практикой в РМ, наряду с другими странами, за исключением того, что в РМ властям удается присвоить себе заслуги благотворительности бизнеса, посредством длительной кампании освещения этих вопросов, организованной прессой, контролируемой государством. В отсутствии адекватных законодательных рамок для частно-государственного партнерства, государство является тем, кто диктует условия, в которых бизнес содействует реконструкции церквей и монастырей, распятий и крестных ходов, таким образом представляется возможным усомниться в реальной независимости церви от государсва в РМ.

Наличие православного большинства заметно укрепляет усилия частного сектора содействовать строительству церквей и других объектов религиозного характера. Мы не ставим целью количественный анализ личных вкладов в религиозное сообщество. Нас интересует тройственные отношения, в которых наряду с индивидумом и церковью появляется и орган власти, принимая политико–административную форму. На официальном уровне, многие представители духовенства Мол-

давской Митрополии отмечают, что абсолютно все проекты, связанные с реконструкцией церквей за последнее десятилетие спонсировалось либо государством либо спонсорами: монастырь „Căpriana", Hîncu, Chiţcani и другие. В январе 2006, Правительство РМ начало государственную кампанию по сбору средств для ремонта монастыря Curchi, находящегося в собственнсти Молдавской Метрополии. К концу года, церковные источники отмечают, что не считая благотворительности натурой, собралось около 750 тыс. долларов США (10 млн. лей). Сразу же, Парламент РМ взял на себя роль «главного покравителя» этого монастыря, приняв решение, которое предлагает неограниченные льготы компаниям, занятых в реконструкции этого объекта.

По закону монастырь Capriana принадлежит Метрополии Молдовы, а это означает, что государство финансирует религиозный культ, отдельный от государства, не имея таким образом возможность контролировать расходы средств, выделенных под предлогом восстановления архитектурного памятника. Удивляет и тот факт, что с 2003 года до сегодняшнего дня ни один государственный орган не проверил ни то, каким образом были использованы эти ресурсы, ни легальность заключаемых сделок, несмотря на то, что с 2002, государственная Канцелярия Правительсва РМ учредила Административный совет для ведения работ по реконструкции монастырского комплекса Căpriana. Счетная палата не провела ни одного изыскания по расходным сметам. Известно, так же, что эти работы были переданы фирмам, принадлежащим родственикам некоторых чиновников, а выделенные местными властями ресурсы были перечислены незаконно.

В то же время, Министерство Финансов заявляет, что финансовые средства, перечисленные в 2004 году на реконструкцию монастырского комплекса „Căpriana" составили 10 млн. лей, профинансированных полностью, согласно Закона о государственном бюджете, № 474 от 27 ноября 2003 года[55]. Министерство Финансов РМ утверждает, что кроме бюджетных средств, выделенных на строительство монастыря „Căpriana", в результате организованного властями и государственными средствами массовой информации сбора пожертвований, в период 01.01.2002 – 14.18. 2006, была собрана сумма в 39846 млн. лей.

Первая форма, связанная с поддержкой религиозного культа посредством льгот, является, пожалуй, самой противоречивой в экономи-

[55] Ответ Министерства Финансов Республики Молдова на письмо IDIS „Viitorul" (11.09/2006? Nr/ 07/4-01-10/126)

ческом плане. Политические власти предоставляют посредством закона о государственном бюджете, различные налоговые льготы, на строительные, реставрационные и ремонтные работы объектов религиозного культа, имеющих также и культурную ценность, включенных в Реестр памятников, охраняемых государством[56]. Другая форма фаворитизма связана с привлечением частных средств для решения приоритетных для властей задач. В этом смысле, распространенная форма сбора денег заключается в отправке властями срочных телеграмм частным предпринимателям. Эти телеграммы, в большинстве своем, начинаются фразой:… «Руководителю… Районный совет X или У просит Вас содействовать строительству церкви N в селе X, в ответ на инициативу президента Воронина о строительстве следующей церкви или монастыря, или …». Текст этих телеграм и ссылка на первое лицо государства не оставляет сомнений в «серьезности» ходотайства, особенно в условиях максимально политизированной и иерархичной административной системы, а те, кто не воспринимают первых сигналов, автоматически заносятся в список «виртуальных должников». О существовании подобных списков нам рассказали, по меньшей мере, в 10 из 15 городов и сел, которые мы посетили. Штрафы, обычно являются предупреждающими сигналами со стороны властей, до того как они займутся «всерьез» упрямыми предпринимателями.

Льготы были предоставлены Фонду Метрополии, предприятие ООО, которое, впрочем, вместо того, что бы заниматься непосредственными обязанностями, на которые и были предоставлены налоговые льготы, оказывало посреднические услуги некоторым фирмам при импорте товаров без уплаты таможенных пошлин. Отчет Счетной Палаты от 1998 года установил, к примеру, что за 10 месяцев 1996 года, SATI «Фонд Молдавской Митрополии» импортировал товаров на общую сумму 20,6 млн. лей (автомобили, бытовая техника, бензин, дизельное топливо), а общая сумма налоговых льгот составила 6,6 мил. лей. Среди привелегированных партнеров Митрополии отмечены: Fidesco, Rodaj, Acorex-Trading, Elita-5, Interforum, Texcom, Catalan и др.[57]. Отметим, что именно эти фирмы воспользовались освобождением от уплаты налогов,

[56] Отчет Счетной Палаты РМ о результатах контроля, проведенного в 1997 году над администрацией и использованием материальных и финансовых ресурсов государсва. Решение Счетной Палаты № 9 от 3 апрля 1998 года.

[57] Молдавская Митрополия воспользовалась специальными налоговыми льготами, которые облегчили её коммерческую деятельность на эксклюзивных условиях. См. Отчет Счетной Палаты о результатах использования государственных финансовых ресурсах в 1997 1999 году.

а не Фонд Митрополии, который должен был использовать эти деньги на реконструкцию и развитие исторических и культурных памятников в РМ. Интересно, что отчеты Счетной Палаты отмечают, что большинство проверок, проведенных работниками Отдела Финансового Контроля и Ревизии, Фонда Митрополии были произведены поверхностно, стараясь утаить серьезные нарушения[58]. А то, что происходило на протяжении многих лет с этим фондом, превосходит все возможные ожидания. Так, на имя Митрополии были зарегистрированы 254 автомобиля ВАЗ в 1997 году, без уплаты НДС и таможенных пошлин (фирма Rodaj SRL), тысячи тон продовольственных продуктов (Fidesco, главный акционер Л. Зусман, Acorex trading и еще 2 фирмы–фавориты.)

Наконец, власти используют различные «полезные» преимущества, как предлог для запроса определенных услуг предвыборного характера. Все помнят, как толпятся официальные лица высшего уровня у трапа самолета, привозящего к Пасхальным праздникам, святой огонь из Иерусалима, используя частные средства для оплаты услуг самолета. В марте 2003, кандидат от КПРМ, В. Згардан был фаворитом Молдавской Митрополии на выборах в мае 2003 года. Респонденты рассказали нам о десятках случаев, когда власти (административная и политическая) получили финансирование со стороны местного бизнеса, присваивая, в последствии, себе эти заслуги, как и в случае с монастырем Hâncu, Nisporeni, деревянной церкви в Palanca, Casa Părintească, Călăraşi (на деньги, собранные с Кэлэрашского и Унгенского районов). Для строительства новой церкви в Хынчештах, один только экономический агент заплатил 40 тыс. лей наличными, как личный вклад, посредством местной администрации.

Все те, кто помогают деньгами по указанию властей, умеют соблюдать неформальное правило: «никогда не требуется квитанции на суммы, перечисленные властям». Это правило создает благоприятный климат для распространения коррупции, даже если явление «неофициального налогообложения» не представляет собой классический случай коррупции. Все же, возможности церкви ассимилировать огромные суммы денег (в том числе и посредством инвестиционных проектов на реконструкцию и ремонт религиозных объектов) представляет собой большую опасность для собственной репутации, потому что, во-первых, обычно, церковные заведения не обязаны предоставлять никаких бухгалтерских и финансовых отчетов государственным органам, во-вторых, потому что создают настоящее «магнитное поле» для различных схем кражи денег при помощи

[58] Вывод Счетной Палаты, № 48 от 06.11.97.

фирм «клещей». В России, например, за последнее десятилетие имело место множество случаев вложения церковными структурами спекулятивных инвестиции на финансовом рынке, в том числе и под именем других лиц[59]. Отметим, в то же время, что данные нашего опроса определили высокий уровень толерантности предпринимателей по отношению к просьбам церкви содействовать в благотворительности, которые они склонны воспринимать как «моральный долг», как-то «что не обсуждается», и т.д.

«За последние 4 года, мы построили в селе 2 церкви. Посодействовала и примэрия (10 000 и 15 000 лей), а средства от бизнеса поучил священник. Как правило, бизнес поддерживает храмы села, но больше всего продуктами. К празднику, директор дома культуры получил 3000 лей для приглашения на концерт П. Беккет и Департамент Молодежи и Спорта получил помощь (интервью №1)».

В месте с тем, некоторые предприниматели чувствуют себя подавленно из–за того, что церковь и местные власти «забывают» обычно упомянуть источники получения денежных средств. Большинство предпринимателей не поддерживают подобные действия, направленные на сбор частных денег. Даже местные власти признают, что многие представители бизнеса желают лично удостовериться в том, что кто–то действительно нуждается в поддержке. Так, большинство предпринимателей хотят, чтобы посредничество между ними и теми, кто нуждается в содействии, осуществляли не местные власти, а неправительственные организации.

«Только районные власти располагают достаточным количеством инструментов, чтобы сделать бизнесменов послушными и завлекать их, как собаку Павлова. Естественно, что никто не контролирует эти деньги! Отсюда берет начало парадокс, когда деньги исходят от бизнеса, а сегодняшние коммунисты становятся покровителями церквей»».

Известно, что с целью строительства религиозных объектов государство потратило десятки миллионов лей, несмотря на то, что церковь является независимой от государства (статья 31, Конституции РМ)[60]. Обратим внимание на то, что помощь государства за последние 15 лет была направлена на поддержку одного религиозного течения, дискриминируя другие, что пробудило много дискуссий.

---

[59] Интервью с представителем церкви, Кишинев, 10 сентября, 2006 год

[60] Религиозные культы являются автономными, независимо от государства, но получающие его поддержку, в т.ч. посредством предоставления возможности оказывать религиозные услуги в армии, больницах, в пенитенциарных заведениях, детских домах (статья 3). Согласно данным Молдавская Метрополия содержит 1193 религиозных объекта и около священников и монахов

«Один только городской совет в месяц перечисляет 37 000 лей на ремонт церкви «Св. Архангела Михаила», а спонсорская помощь доходит до суммы размером в миллионы лей».

Ситуация становится более напряженной с того момента, когда, с одной стороны, районная администрация собирает деньги с частного сектора на строительство церквей, одновременно собирая деньги на мемориалы тех, кто ранее их разрушал, устанавливает бюсты Ленина и Маркса в районных центрах, что приводит, по меньшей мере, к замешательству.

«…Так, председатель Районного Совета, он же и первый секретарь районного партийного бюро – просит деньги для церквей. И раньше префектура просила деньги для монастыря Hâncu и обещала различные программы поддержки бизнеса взамен выделенных ими материальных средств. В префектуре к контролю этой формы взимания оброка были подключены деконцентрированные службы и налоговая служба…»

За исключением небольших особенностей, практика отношений местных/региональных властей и бизнеса, весьма однородна. Единственные признаки «интенсивного» сотрудничества бизнеса и власти включают строительство довольно богатой церкви, дома культуры, огромные денежные ресурсы на строительство которых, возможно, рациональнее было бы направить в более эффективное русло социально–экономического характера. В этих условиях «социальное бремя» становится для мелких и средних компаний способом удержаться на рынке и инструментом преодоления административных барьеров. В то же время, малый бизнес утверждает, что, как правило, поддерживает отношения «благотворительного» характера только с районной администрацией и примэрией, а не с существующими неправительственными организациями местного уровня. Это открытие может разъяснить суть архицентристской логики публичного управления в РМ, слабо связанной с либеральной европейской системой благотворительности, в которой, существование социального предпринимательства переводит благотворительную деятельность в утвердившуюся систему социальной солидарности, не имеющей ничего общего с показательными и репрессивными инструментами государственной администрации.

Социальные проекты.

Существует специальный пакет взносов, которых мы назвали в этом исследовании «социальные проекты», который относится к различным социальным потребностям, и, если использовать европейскую модель

организации милосердия и благотворительности, отвечал бы благотворительным действиям.

Несколько пояснений. Понятие «благотворительность» описывает «благотворительные действия, предпринятые в пользу бедных людей», в то время как «милосердие» представляет собой «сочувствие полное щедрости по отношению к кому-либо». Конечно, не существует статистики на национальном уровне о пропорциях практики субсидирования проектов, связанных с развлечениями, юбилеями, профессиональными днями, праздниками, отмечаемыми властями. Все же, определенные подсчеты можно осуществить на основе расходов, отмеченных респондентами нашего исследования. Праздничный стол со всеми подарками и набором милосердия для пожилых людей обходится обычно в 10 000 лей.

Размер взноса, выплаченного средней фирмой в районном центре варьирует от 1000 до 4000 лей. По определению, однако, власти составляют списки организации, которые они поддерживают, тем самым, игнорирую остальных. Благотворительные взносы, которыми распоряжается государственная администрация, в отсутствии независимой системы мониторинга и оценки, нагнетают «восприятие относительной дискриминации», а метод «покрытия социальных дыр» (которые не покрываются местным и районным бюджетом) содействует поддержанию низкого уровня системы социального обслуживания и защиты РМ. В основном, власть интересует только конвенционная коррупция, а неофициальное налогообложение никогда не входило в круг их приоритетных интересов.

Государственная администрация считает «благотворительностью» любой вид проектов, для которых требует деньги у частного бизнеса. Самые распространенные поводы для «сборов взносов» относятся к организации праздников. А так как мирских праздников в году более 84[61], к ним добавим более 120 религиозных. Таким образом, власти располагают более чем достаточным количеством поводов для привлечения денег. В зависимости от размера местности, исполнительные органы устанавливают стабильные суммы, приемлемые как для экономических агентов, так и власти. Суммы, как правило, не велики, но требуется часто, обычно наличными или продукцией.

«На ремонт школы мы предусмотрели деньги в местном бюджете. Когда их не хватает – используем Родительский комитет, и каждый помогает, чем может. Существует Совет, администрирующий собранные

[61] см. приложение „Calendarul sarbatorilor oficiale in RM”

фонды, президент и секретарь совета избираются родителями. На собранные деньги покупаются шторы, краска, предметы первой необходимости. Были отремонтированы туалеты…»

В школах так же были созданы фонды, поддерживающие функционирование системы образования.

«В Орхей существуют 63 родительских ассоциаций, а 16 из них имеют печать и счет в банке. Предприниматели содействовали бы с большим энтузиазмом, если бы выделенные средства относились к задекларированным доходам. Но в РМ «Не работает закон о благотворительности, который оговаривает %, который бы определял освобождение от налогов».

Маленькие города также страдают от постоянного дефицита ресурсов для покрытия расходов на благотворительность, прибегая к помощи спонсоров. Местную публичную администрацию предприниматели считают слишком бедной и слабой, для содействия их развитию. Существует, однако, понимание к её просьбам, несмотря на то, что они становятся чрезмерно частыми, хотя ни один из респондентов не смог прояснить, что означает приемлемая «частота».

«Нужно покрасить Дом Культуры. Бюджет города не покроет таких расходов. Я считаю злоупотреблением заставлять предпринимателей платить за то, что входит в обязанности властей. Это механизм не добровольный, а принудительный, и нарушает закон о спонсорстве. Думаю, что бизнес еще не окреп для серьезного диалога с властью…»

Респонденты из сферы бизнеса тогда естественно задаются вопросом, «если под лозунгом развития культуры власть требует, чтобы бизнес покрасил стены Дома Культуры, то, скорее всего, наши взгляды о культуре расходятся, я не уверен, хватит ли этих денег для подъема уровня культуры. В обмен, местные органы власти обрадуются, что положили в свой актив еще одно выполненное дело…»

Впрочем, одна из главных причин вымогательства в этой сфере является недостаток инструментов общения между бизнесом и властью. По неписанным традициям местные власти будут чаще обращаться к компаниям из сферы производства и услуг. Выплаты, требуемые властями, зависят от величины бизнеса и его доходности. Предприниматели допускают, что иногда согласны платить во благо народа, но они недовольны тем, что эти процедуры нетранспарентны. Власти сообщают, что собирают 70-100.000 только для праздничных столов, которые, как правило, собираются наличными, запрашиваемых посредством официальных писем, в которых местные власти

просят помочь с организацией праздников. Все же суммы, указанные опрошенными примарами тревожны, потому что описывают настоящую традицию, созданную для заполнения дыр местного бюджета «выклянченными» деньгами.

«Получает каждый от 100 до 150 лей, но не присылают писем, а просят устно. У нас в селе зарегистрировано около 79-80 экономических агентов, которые дают иногда каждый по 1000 лей».

Местные власти решают собирать деньги у предпринимателей, не располагая необходимой инфраструктурой для того, чтобы обеспечить транспарентность, эффективное и ответственное управление этими ресурсами.

«У нас нет специального фонда для выплат. Но он и не нужен нам, потому что мы не пользуемся им всё время».

В большинстве случаев эти платежи не имеют транспарентной системы сбора и даже соответствующей. Некоторые местные власти даже напуганы идеей, что они должны отчитываться о том, как были потрачены деньги, выделенные местными предпринимателями, которые они считают практически естественной податью. Районные власти даже не задумываются об этой проблеме, потому что несоответствующее расходование ресурсов различных внебюджетных фондов не влечет за собой немедленных санкций, которые бы пресекли преступные действия. Соответственно, все держится на импровизации и уверенности что от ответственности можно будет ускользнуть, если начнутся проверки. Для властей самым страшным является не общественное мнение, или что могут подумать простые граждане о честности служащего или избранника местных/региональных органов власти, а в особенности вмешательства Счетной Палаты, Управления Ревизии и Контроля Министерства Финансов или Центра по Борьбе с Экономическими Преступлениями и Коррупцией. Итак, мы имеем дело с административно-политической системой основанной на страхе, а не на ответственности перед избирателями.

«Мы не имеем тесных отношений с бизнесом, у нас нет их представителей, они слишком малы, в последнее время мы получили немного денег для поддержания футбольной команды: транспорт, мячи. В школе отвечают за сборы денег для учеников сами родители».

Но даже эта неправомерная передача ответственности может быть понята бизнесом, если бы это были единственные проявления беззакония:

«Меня беспокоит то, что часто примэрия должна заниматься вещами, не входящими в ее компетенцию. Например, Пересечина обязана участво-

вать в празднике вина в Кишиневе: из района мы должны организовать место на центральной площади Кишинева и установить там стенд, я действительно не хочу этим заниматься, но у меня нет выбора…»

Объём сборов зависит от величины населенного пункта и концентрации бизнеса в этой местности. Некоторые примары признают, что им не очень удается привлечь спонсоров.

«В наших селах не у кого просить финансовой помощи, потому что экономические агенты очень слабы. У нас 7 экономических агентов, зарегистрированных в качестве крестьянских хозяйств. Чаще всего мы обращаемся к Институту Порумбень, который не находится в нашем селе, но который нам помогает. Обычно обращаемся к ним 9 Мая – они выделили 3000 лей на стол и финансовую помощь ветеранам, а на 1 сентября – дали денег на книги в сельских школах».

Как и в государственных органах контроля, в районных бюджетах запланированы доходы от штрафов, что заставляет их заставлять органы контроля выполнить план. Как правило, районные власти просят финансового участия бизнеса посредством разъяснительных писем, через которые они просят осуществить различные платежи. Однако, как и определенные Постановления Правительства «рекомендательного характера», эти письма являются поводом для того, чтобы заставить деловую среду дать деньги.

«Взносом может быть и то, что Институт Порумбень разрешил нам собирать овощи и фрукты с их территории для школы и детсада в 2005 и в 2006 гг. Бюджет коммуны составляет 1,3 млн. лей, 80% из которых специального назначения. Нам удалось провести 2 проекта ФСИМ в 2000 году, которые потребовали 20% собственного участия, 30% из которых наличными. Мы мобилизовали сообщество с большим трудом, но мы смогли…»

В этих условиях местные власти все же довольны сотрудничеством с местным бизнесом. У них нет причин для обратного. Можем отметить, что существует большое пространство для коррупции между властью и бизнесом в среде, где законы и правила двусмысленны, и в условиях практически полного отсутствия публичного контроля. В конце концов, кто может отказать в помощи старикам, сиротам или местной церкви. Отсутствие транспарентости в использовании этих средств приводит к нежелательным подозрениям и коррупционным ожиданиям. Не одна организация не предоставляет после завершения работ отчета о покрытии расходов, на которые были выделены деньги. В целом, эта практика заставляет бизнесменов утверждать, что «Примэрии заинтересованы

только в том, чтобы положить руку на деньги, их больше ничего не интересует ». Иногда, только чтобы избежать выплат, предприниматели не приходят на вручения премии «Предприниматель Года».

«…Районные власти говорят, что участвуют в программах социально-экономического развития. Как аргумент используют конкурс «бизнесмен года». Это означает список из 60-80 членов. Каждый из них должен заплатить по 300 лей, за которые им же организуют стол и вручат премии. А региональные власти собирают плоды этого события и оставляют за собой право устанавливать спорные критерии оценки достижений бизнеса... То же самое делают таможенники, когда на их праздник руководство и бухгалтерия обязывают каждого работника заплатить по 300 лей на организацию стола и премирование лучших работников. Вследствие большого количества служащих, эти суммы очень значительны и использованы нетранспарентно».

Предвзятое отношение, занимаемое властями на протяжении многих лет, определяет и встречную реакцию деловой среды. Таким образом, некоторые предприниматели стараются исчезнуть из поля зрения местных/районных властей и даже отказываются участвовать в программах, поддерживаемых властью.

«Динамика участия в конкурсе «Предприниматель Года» падает. В 2004 было 68-80 участников, в 2005 только 40-60. Их взносы составляли 300-700 лей, а в 2005 700-1000 лей».

Одно из главных направлений использования денег предпринимателей являются проекты по развитию инфраструктуры, финансируемые совместно сообществом и зарубежными фондами. Признанным лидером в этой области является ФСИМ, который профинансировал за последние 10 лет более 15 национальных программ по европейскому развитию.

«У нас есть проект, финансируемый USAID по строительству водопровода в населенном пункте (265 000 лей) из которых 20 000 бюджетные деньги, 40% вклад примэрии, 20% вклад общественности».

Есть много различных поводов: сборы для пострадавших о бедствия или для строительства церкви, когда местные органы власти непременно хотят быть «основателями». Несмотря на то, что условия финансирования ФИСМ довольно сложные, очень много примаров получили эту поддержку, которая активную мобилизацию местных сообществ. Даже не самый проницательный наблюдатель легко заметит, что под распоряжением премьер министра о строительстве колодцев в их родных населенных пунктах подразумевается вымогательство публичных денег для

создания благоприятного образа перед выборами. Существует также множество случаев, когда денежные сборы с населения и с местного бизнеса являются результатом внешних программ. Другими словами, примары, которые обнаруживают, что могут получить внешние фонды будут из кожи вон лезть, чтобы как-нибудь покрыть разницу посредством местной «сентиментальной» мобилизации.

«Мы строим памятник Героям Второй Мировой Войны на деньги из бюджета и частью средств, обещанных Посольством России. Это будет нам стоить около 25 000 лей».

Местные органы власти осознают неправомерность своих действий. Поэтому, многие примары стараются только в крайних случаях напрямую взывать к услугам бизнесменов. В этих целях, более опытные примары используют своих служащих с целью «посредничать» различные сделки с местными экономическими агентами.

«Как пример я никогда не прошу, чтобы потом у меня не просили различные услуги. Те, что поменьше могут помогать продуктами, но не деньгами: рыбой из озера, колбасой и селедкой, конфетами…».

География этих проектов очень широка, а воображение властей богато. Закон о спонсорстве в этом контексте представлен как главная причина отсутствия ясности полномочий власти по отношению к бизнесу.

«Главная проблема в том, что Закон о спонсорстве совсем не работает. Отношения с бизнесом должны быть законными и траспарентными, но никто не может использовать предписания Закона о спонсорстве, потому что налоговые органы не признают пожертвования бизнесменов. Для местного публичного управления унизительно заниматься попрошайничеством. Если бы пожертвования делались бы законно, тогда многие деловые люди помогали бы селу. Это заставляет нас больше полагаться на внешнее финансирование».

Другой респондент:

«Как примар, я нашел для бюджета за последние 2 года около 2 млн. лей из внешних фондов для проектов водопровода и канализации, котельной и др. Чтобы отношения с бизнесом функционировали нормально, бизнесмены должны иметь возможность включать пожертвования в официальную бухгалтерию. Как во всем мире. Если живет в нашем населенном пункте, то должен иметь возможность перечислять деньги на то, что считает полезным».

Как факторы, порождающие неофициальное налогообложение, наше исследование подчеркивает в первую очередь, и автократический стиль некоторых органов власти, в отсутствие независимого правосудия.

Проекты „holiday-inn" (профессиональные и официальные праздники)

РМ является государством с наибольшим количеством официально провозглашенных праздников на душу населения. Официальный Монитор признает 65 дней, отмеченных в календаре с официальным статусом праздника, половина которых имеет светский характер. Кроме этого, существует и церковный календарь, который включает еще минимум 120 праздников, половина которых обязывает прихожан не работать и присутствовать на церковных литургиях и различных публичных мероприятиях (храмы населенных пунктов, имена святых, установление распятий). СМИ вот уже много лет констатирует, как районные власти перед значимыми датами в календаре зажигаются настоящей «благотворительной лихорадкой», а ходатайства о получении ресурсов со стороны бизнеса являются самым важным делом в повестке дня.

«На день города власти всегда готовят подарки и благотворительный стол. 20 авг. каждый предприниматель должен был принести подарки на праздники. Важную роль играет социальный ассистент примэрии, который обзванивает экономических агентов или отправляет им прошения. На 12 сентября снова планируются столы для бедных, подарки, экскурсии для ветеранов. Следует отметить, что местная организация партийного большинства определяет использование этих денег посредством голосования районного совета».

Было бы неправильно считать, что только районы в РМ заражены этой «лихорадкой» сбора денег с частного бизнеса, потому что наши респонденты сообщили о сотнях случаев активного обложения социальными платежами и со стороны местных органов власти первого уровня (примэрий). Хотя и существует определенная сдержанность в праздновании этих праздников, местные и районные органы власти получают еще и строгие указания о проведении некоторых праздников в обязательном порядке. Районная администрация совместно с центральными органами власти кажутся более заинтересованными в том как, а не для кого организуются эти «культурные проекты»:

«В селе много официальных праздников: день педагога. Из пожертвований получили только вино, а стол накрыли из денег примэрии. Празднуем 9 Мая, день ветеранов, день защитников родины в Приднестровском конфликте, день спорта, день сельхоз работника и т.д. На 9

Мая примэрия предоставляет ветеранам материальную помощь (их 12-13 человек в селе) в последний раз потратили около 6 000 лей из бюджета, а вклад экономических агентов был в материально-продовольственной форме: рыба, консервы, вино. На другой праздник, ветераны Приднестровья и Афганцы делаем то же самое. Обычно, винодельческий завод помогает больше, к мелким экономическим агентам обращаемся реже. День сельхоз работника организуют лидеры ассоциаций, а примар приходит только в качестве приглашенного».

Одним из важных направлений запрашиваемых выплат является покрытие расходов на организацию официальных праздников. По этому поводу местные органы власти должны собрать внебюджетные средства, так как бюджет, как правило, не предусматривает подобные расходы, как следствие текущей системы налогового центризма, устанавливающее, что каждый орган власти должен определить собственные стратегии поиска необходимых ресурсов со стороны местного предпринимательства. Так называемые «профессиональные праздники» или «дни городов», а так же различные благотворительные акции для стариков, детей, одиноким, пострадавшим, используются в полном объеме местными и районными органами власти, чтобы незаконно выманить деньги с малого и среднего бизнеса, пользуясь тем, что ни один суд не признает правоту экономического агента перед органами власти[62].

«Полиция просит на день полиции. Пожарные и преподаватели тоже люди. Налоговая инспекция тоже хочет, чтобы ее уважили.…И если не платишь, тебя штрафуют…»

Запрашиваемые суммы на один взнос варьируют от 1000 до 5000 лей, потому что не просят только у фирм, которые не функционируют. Обычно взносы просят посредством писем, подписанных главой района, или устно по телефону или на рабочем заседании с «активом района». Власти просят на день города, говоря, что у них нет денег на организацию, однако эти праздники они обязаны организовать. Другие конкретно говорят сумму, в которой нуждаются и указывают номер счета в банке, используя в этих целях социальные или финансовые районные службы. Районная власть Х сообщила о следующей ситуации, которая может быть типичной и для других районов РМ:

«Есть много профессиональных праздников: день педагога, день медика, день села (14 октября). Но у нас своя специфика. У нас сельский

[62] В общем, единственные дела, которые проиграло Правительство против ущемленных в правах граждан были рассмотрены ЕСПЧ.

хор состоит из парней, вернувшихся из армии, и они лично участвуют в организации танцев и собирают для этих целей по 500 лей. К тому же, музыка тоже наша. Экономические агенты слишком малы и пострадали от дождей и града, так что мне стыдно к ним обращаться… ».

В редких случаях запрашиваются деньги с указанием официальных счетов. Обычно указывается только повод сборов: благотворительные столы, подарки различным социальным или профессиональным категориям, памятники, спроектированные властями. Как правило, эти деньги доходят до властей в самой примитивной форме, то есть наличными, в конверте, напрямую или с помощью посредников, подвергая тем самым обе стороны на осознанные, но неизбежные риски. Почти никто не отказывает дать деньги, потому что риски больше, чем выделенные деньги. Предприниматели утверждают, что если не сделать выплаты, тогда органы контроля не подписывают необходимые разрешения на занятие предпринимательской деятельностью.

«…Бывают возмутительные случаи, когда руководство района обуславливает доступ бизнеса к различным экономическим выгодам (фонд сельского хозяйства) лояльностью и личным вкладом бизнеса перед районом. Так, топливо, распределяемое сельхоз производителям, выдается только тем, кто не упрямится с выплатами. Существует огромное количество случаев политического воздействия. Таким образом, район дополняет бюджеты некоторых местных организаций только после их вступления в КПРМ, а это является демонстрацией силы».

Те, кто обычно платят в районе X, являются фирмами из сектора коммерческих услуг и средними предприятиями (объем сделок составляет несколько десятков млн.) Размер одной выплаты варьируют от 1000 до 2000 лей, в зависимости от цели сбора. Например, для благотворительных столов пожилым район X собирает около 10 000 лей (на одно событие), а таких благотворительных столов минимум 10 в году (9 Мая, 1 Мая, день города, день пожилых людей, 27 августа). Когда официальные письма недостаточно убедительны, а деньги не собраны вовремя, тогда власти беспощадно прибегают к более эффективным мерам, таким как: «наводят» налоговые органы на нерешительных в плане благотворительности бизнесменов. Кого посещали три или четыре раза в течение недели налоговая инспекция, экономическая полиция, полиция или санитарно эпидемиологическая станция (около 15 органов с правом инспекции на местном уровне!) больше не рискуют идти на конфронтацию с властями. С другой стороны, более щедрые предприниматели будут пользоваться большей поддержкой со стороны публичных властей, по

сравнению с другими экономическими агентами. Очень часто они могут быть «спасены» от неприятных ситуаций, связанных с их полулегальной или нелегальной деятельностью.

Часто механизм извлечения денег зависит и от позиции центрального правительства по отношению к деловой среде района или соответствующего города. Иногда создается впечатление, что хотя и были изменены сотни законов, имел место переход от жудецов к районам, от коммун к селам, от муниципий к городам и т. д., практика принудительного сбора денежных средств на организацию официальных праздников на протяжении многих лет была активно использована всеми публичными властями РМ. Выплаты бизнеса, рассчитанные в городе Z, варьирует от величины бизнеса: со стороны малых предприятий обычно собирается около 3000 – 5000 лей, средних (5000 – 8000 лей), больших – от 10 000 до 15 000 лей. Этому «любопытному» обхождению в городе Z подвержены около 115 экономических агентов, находящихся в поле зрения местных и районных органов власти.

Другой формой выудить деньги у бизнеса является прием официальных делегаций. Они должны быть накормлены и приняты подобающе их «социальному» рангу. И поскольку большая часть государственных предприятий были давно приватизированы, а собственность, находящаяся в ведении районных властей не дает доход, то задача обеспечить подобающий прием правительственных или иностранных делегаций поручается местному бизнесу. Обычно, эта бремя налагается на винодельческие заводы, консервные фабрики, сахарные заводы, которые, несмотря на их тяжелое положение, обязаны «внести взносы» на программу визитов властей. В некоторых случаях усилия предприятий дополняют и местные коммерческие агенты, которые хотя и не горят желанием, но обязаны подчиниться. Разумеется, власти наглым образом присваивают себе все заслуги, что вызывает естественную реакцию неодобрения деловой среды.

«…Одна часть общества работает, содержит стариков, работников, платит налоги, а другим нравятся легкие деньги, они ничего не хотят платить и за 2-3 года становятся миллионерами».

Как правило, с одной стороны местные органы власти настойчиво делают ставку на административные ресурсы в отношениях с бизнесом, а с другой стороны Закон о местных финансах, который предполагает перечисление всех специальных фондов на специальный счет местных органов власти в казначействе соблюдается редко. Нам сообщили, что в районе X в течение полу года на проведение профессиональных праздников было собрано около 70 000 – 80 000 лей. Соответственно, предста-

вителей частного сектора подвергают испытанию на «щедрость», и в зависимости от их щедрости, считать их «лояльными» власти или «злостными нарушителями», не выполняющими свой «патриотический долг».

«То же самое делает примэрия. Все зависит от помощи бизнеса: их участие в тендерах, выдача земель в концессию…, ну, вы знаете, как на местном уровне организуются тендеры. Частота сборов: минимум раз в три месяца, а может быть и чаще, в зависимости от праздников: 8 марта, 23 февраля, 1 июня, 22 июня, 24 августа, 27 августа, день пограничника, официальные парады и т. д. Благотворительные столы для ветеранов стоят дороже, чем предусмотрено в бюджете. За один только раз уходит от 5000 до 12000 лей»…

Таким образом, большой бизнес и иностранные инвесторы находятся в поле зрения правительственных лиц, представителей первых лиц государства, в то время как малый и средний бизнес остаются на попечении местных органов власти (I уровня) и районных (II уровня). Местные органы власти утверждают, что наталкиваются на трудности при переводе денег со счетов в казначействе и поэтому предпочитают направить собранные на местном уровне деньги или наличными, или же напрямую к источнику оплаты. Мы не будем на этом настаивать, потому что нас больше всего интересует, что понимают власти под «добровольными пожертвованиями» или «спонсорством», которые впрочем, законодательство не разъясняет, как и другие понятия, которыми оперируют в тексте закона.

G. Проекты rent-seeking

Неофициальные сборы и зависимость администрации от политического фактора являются серьезным препятствием на пути становления демократического, правового и плюралистического государства. Текущие проблемы в отношениях между бизнесом и государством являются результатом крайне расплывчатых законодательных рамок. Проекты rent-seeking ссылаются на способы использования средств бизнеса политиками и администрацией в условиях полной нетранспарентности относительно их последствий для общества. В этом контексте мы проанализируем поведение публичной администрации, как публичной службы и политиков, как составную часть политической системы, в качестве реципиентов системы неофициального налогообложения.

Действительно, заработные платы официальных лиц государства слишком малы для того, чтобы они были достаточно преданы общественному служению. Стратегия Правительства РМ по реформированию цен-

тральных органов власти отмечает отсутствие мотивации для занятия определенного положения в публичных структурах. Она показывает, что в 2004 году только 16% (275) из 1722 служащих 58 органов центральной публичной власти прошли публичный конкурс на замещение должности, и всего лишь 20,1% публичных служащих за последние 4 года были аттестованы или участвовали в различных формах профессиональной подготовки. Исследование показывает серьезные недостатки в системе найма, поощрения и поддержки меритократии публичных служащих. Это в основном и объясняет уязвимость государственных служащих перед различными соблазнами. Одной, из которых является вероятность продвижения определенных групп интересов посредством специальных «подарков» и «знаков внимания» органам власти. В данном контексте мы не будем ссылаться на случаи прямой коррупции, статистику по которой предоставляет Transparency International (www.transparency.md), а будем ссылаться только на передачу платежей «рантье», т. е. покупка автомобилей, установка мебели, оснащение современным оборудованием, на деньги частного бизнеса, в адрес некоторых лиц и конкретных учреждений.

Среди самых известных случаев «рантье-платежей» можно выделить: евроремонт квартиры экс спикера Е.Остапчук в 2001 за средства, выделенные «Молдова Газ», а так же евроремонт в 2003 кабинета генерального прокурора РМ компанией «Creator». Расследования, инициированные прессой[63], выявили расходы в сотни тысяч лей на обустройство подобных кабинетов и других официальных лиц государства, особенно лиц, имеющих отношение к органам контроля или законодательным органам. А также платежи, систематически осуществляемые экономическими агентами (Piața Centrală Chișinău) на функционирование столовой генеральной прокуратуры, или оборудование стоянки на деньги другого экономического агента «INCONEX-COM». Подобная практика поощрения бизнеса удовлетворять различные капризы районной бюрократии была распространена в период существования жудецов (1999-2002 гг.), и даже участилась в 2003 году, когда для того, чтобы замаскировать расходы перехода к районам районные власти получили строгие указания «поделить» с экономическими агентами смету расходов на обустройство бывших районных зданий.

---

[63] Центр журналистских расследований, http://mdn.md/ru/subterranian.php?rubr=1821. «Как признался один из начальников отдела Генеральной Прокуратуры, от государства в его кабинете стоит только телефон и сейф, а все остальное он вынужден был приобрести из собственного кармана».

В подобных случаях некоторым бизнесменам нужен лишь предлог для передачи различных ценностей властям, а власти, в свою очередь, могут найти оптимальные пути для того, чтобы их принять. Поводы даются и интенсивной корреспонденцией между некоторыми органами власти и частным бизнесом, в виде запроса определенных сумм, которые отсутствуют в местных/районных бюджетах. Письма подписываются председателем района, а зачастую предпринимателей приглашают на «профилактические» беседы с районными управлениями (финансов, культуры, образования). Например, в районном совете X после автомобильной аварии, совершенной председателем района (Skoda Octavia Lux), предпринимателей попросили собрать деньги на ремонт поврежденного автомобиля; секретариат даже составил список с именами бизнесменов, обязанных помочь. Были осуществлены подготовительные встречи, чтобы те ясно поняли, что им нужно сделать. Таким образом, в течение недели бизнес выплатил около 11000 евро на капитальный ремонт автомобиля. Собранные суммы составили от 500 до 6000 лей каждая, с обещанием «я вам помогу». В местности Y подобные платежи осуществляются, как правило, наличными, в конвертах, через секретарей из приемной руководства района.

«У нас эта традиция названа «деньги на грудь председателя», потому что это стало бременем, которого никто не может избежать.… Если не платишь, руководство района может натравить налоговые органы, а тех, кто сопротивляется, включают в черный список…»

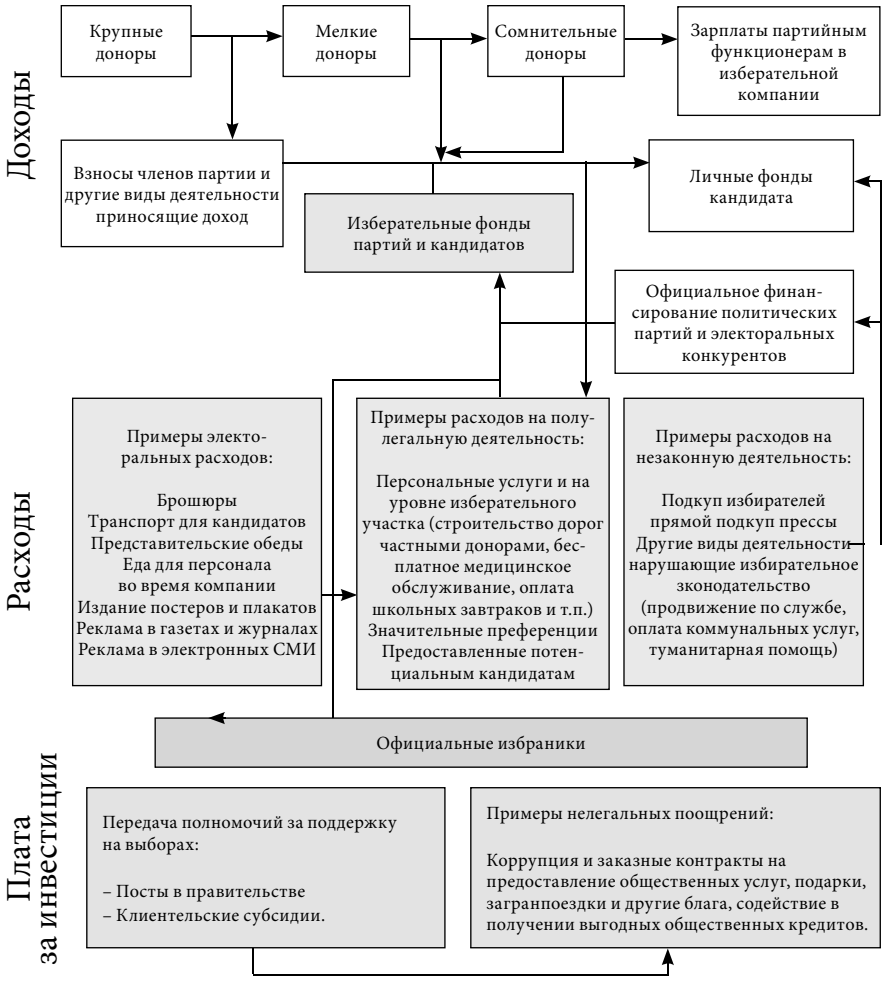
После администрации, больше всего поддаются искушению искать «отдельные соглашения» с бизнесом политики. Выплаты политического предназначения, запрашиваемые у деловой среды, внезапно увеличиваются, наводя на мысль, что власти собирают у бизнеса деньги и на свои избирательные кампании. Избирательный кодекс, который устанавливает основные правила организации избирательного процесса, в ст. 38 указывает условия и способы финансирования избирательных кампаний[64], и требует, чтобы каждый кандидат раз в две недели в период выборов представлял подробные финансовые отчеты. Однако компетенция Центральной Избирательной Комиссии ограничивается лишь проверкой лишь средств «предвыборного фонда» кандидатов, и практически ни разу не проверялась текущая ситуация (финансовая) политических партий, не говоря уже о средствах, используемых в своих избирательных кампаниях независимыми кандидатами.

[64] Избирательный Кодекс, Глава IV, ст.38, Материальное обеспечение проведения выборов.

Выборы представляют собой существенный повод, для того, чтобы группы экономического давления искали, по их мнению, «идеального» кандидата, посредством которого они постараются разрешить свои различные экономические или бизнес интересы. Отсутствие транспарентности в ходе избирательных кампаний и несостоятельность проекта о проведении избирательных кампаний на средства от членских взносов, делают политические партии чрезвычайно уязвимыми перед исполнительной властью, и деловыми кругами, чьи средства, как правило, направляются на поддержку партии, находящейся у власти. Которые, в свою очередь, предоставляют бизнесу взамен выгоды, на которые они рассчитывают. Также известно, что многие партии даже не прибегают к помощи денег, выделенных государством для избирательной кампании, в то время как другие партии сполна используют эти средства, и даже превышают их. В таких условиях, политические партии легко проницаемы сомнительными денежными потоками, так что зачастую эти средства, столь полезные во время выборов, становятся балластом после них.

К сожалению, законодательство в данной области, в частности Закон о политических партиях и других социально-политических формирований (No.718-XII от 17.09.91) не устанавливает четких механизмов надзора за движением денег в рамках политической партии. Закон предусматривает в качестве источников формирования денежных средств для партий и других социально-политических формирований: «вступительные и членские взносы, деятельность средств массовой информации, продажа социально-политической литературы, пропагандистских и агитационных материалов, одежды с собственной символикой, от проведения фестивалей, выставок, лекций, взносы и добровольные пожертвования физических и юридических лиц, за исключением случаев, указанных в статье 12-1 (финансирование из-за границы, государственное финансирование, финансирование анонимными лицами и незарегистрированными ассоциациями), а также другие источники, не противоречащие закону.

Рисунок No. 16. Структура обращения предвыборных средств в РМ



Источник: ИРСИ, 2006.

Здесь достаточно отметить, что проект закона о финансировании политических партий еще не был принят, но уже раскритикован гражданским обществом и политическими деятелями. В этих условиях, политические партии становятся заложниками нетранспарентных платежей, в то время, пока деньги от членских взносов не являются достаточными для поддержания активной деятельности партии. В этих условиях, пожертвования партиям становятся фактором внешнего давления для благоприятствования этих групп, когда кандидат избирается на должность. С одной стороны, сбор денег представляет собой главный этап в любом политическом противостоянии. Подключение определенных деловых кругов к

программе политических формирований проходит незаметно, считая, что эта ситуация приемлема для обеих сторон.

Говоря о типологии методов спонсирования партий, можно выделить следующие:

1. Прямое спонсирование лидеров политических партий;
2. Косвенное спонсирование, посредством выделения средств активистам некоторых партий;
3. «Комплексное» спонсирование (оплата расходов на кампанию, предвыборную рекламу, использование транспортных средств, печать предвыборных листовок и др. без перевода денег на счет партии);
4. Использования публичных фондов для предоставления явного преимущества кандидатам от власти (проект «Примерные Кварталы» в Кишиневе, с выделением денег из резервных фондов Правительства РМ в 2005 году. Использование государственных телевизионных каналов и радиостанций для поддержки кандидатов от власти).

Таким образом, основные расходы некоторых политических формирований обычно покрываются наличными или из счетов фирм-призраков, которые исчезают сразу же после выполнения своей миссии. Известно, что муниципальные и государственные органы власти тоже участвуют в сборе средств на избирательные кампании. Эту форму давления отражает запрет, установленных правящей партией на пожертвование средств для оппозиционных партий. Власть выражает явное негодование против любых идей о поддержке их политических конкурентов. На местном уровне перед выборами деньги тратятся на гуманитарную помощь, застолья, на решение муниципальных задач, благоустройство дорог, посредством чего некоторые кандидаты повышают свой рейтинг по сравнению с другими.

Появления автономных фондов, имеющих четкие и прозрачные цели, может быть истолковано властью как провокация.

Самые распространенные методы в этом смысле связаны: с «фабрикованием» убедительного дела и предъявлением определенных «предложений», от которых кандидаты не могут отказаться. Это, как правило, имеет место в условиях чрезмерного влияния на судебную систему. Другим эффективным методом является систематическое обкрадывание бизнеса посредством ограничительных решений или ужесточение штрафов за незначительные нарушения, что может привести к банкротству и неминуемой потере контроля над бизнесом.

Отчет Компактный Бизнес ОЭСР/Пакт Стабильности (2003) отмечает, что «в РМ контроль над бизнесом превратился в инструмент усмирения, который крайне негативно влияет на рост частного предпринимательства»[65]. В этих условиях частный сектор вынужден сам искать подходы к «задабриванию» органов власти. Следует еще поднять вопрос о законности спонсорства в РМ. Так, для налоговых органов не представляет никакой разницы, спонсировал бизнес какую-нибудь деятельность или нет, так как налоги остаются незыблемыми. Более того, налоговики осознают, что экономические агенты жизнеспособны и полны денег, если позволяют себе заниматься спонсорством. Поэтому бизнес жалуется не столько на высокие ставки налогов, сколько на нестабильность системы, сложности процедур бухгалтерского учета, что является барьером для развития предпринимательства. Раннее мы отмечали, что выплаты, собираемые органами власти, являются частью иерархической системы наказания. Эта система указывает бизнесу, в зависимости от его размеров, специфики и расположения, кому он должен осуществлять платежи

2.4. О плохо понятом партнерстве, или что скрывает за «принудительными» пожертвованиями.

Явление неофициального налогообложения, или другими словами «принуждение предпринимателей отдавать деньги на различные цели, определяемые властями как приоритетные», заслуживает в дальнейшем особого внимания. Это необходимо в контексте предпринимаемых усилий для ускорения реформы упрощения общих регламентирующих рамок бизнеса, в совокупности с политической реформой. Реформа должна обеспечить жизнеспособность бизнеса и местной автономии на всех уровнях, рост эффективности управления, снижение уровня коррупции, «неофициального налогообложения», обеспечение благоприятного климата и условий для развития предпринимательства. Подчеркнем главные недостатки этой системы: отсутствие транспарентности и публичного контроля использованных фондов, использование карательных мер для исключения случаев отказа, преобладание неформальных правил над законом.

Очевидно, что бизнес может использовать свои средства, чтобы «купить» лояльность органов власти, оплачивая, таким образом, косвенно различные «налоги на лояльность». Например, пресса писала об экстравагантном поступке компании «Lukoil», которая пожертвовала 1 млн.

[65] Moldova: Enterprise Policy Performance Assessment – OECD 2003: Insights from SME Owners, Managers and representative bodies, p.26.

долларов США на реконструкцию мемориала «Eternitate». Так же очевидно, что власти «жаждут» распорядиться денежными потоками, в условиях полной нетранспарентности внебюджетных фондов. Таким образом, власти могут легко присвоить себе определенные средства для собственных нужд. До или после избирательных кампаний политики могут привлечь значительные ресурсы во имя различных идеологических целей и проектов, впрочем, довольно спорных и абсурдных. Местные органы власти, в свою очередь, контролируют эти поступления и обладают исключительным правом преобразовывать их в «ренты» государству.

Эти не экономические издержки не дают возможности для развития бизнеса по сравнению с другими секторами экономики, которые являются в состоянии инвестировать в развитие их бизнеса. И если послушать бизнесменов, то появляется ощущение, что они готовы взять на себя в этом смысле определенные расходы. Эти благотворительные акции зачастую не вписываются в практику обычной благотворительной деятельности, встречаемых на международном и региональном уровне, даже в ряде соседних стран. Платежам, собираемым органами власти, в РМ не хватает то, что, как правило, оправдывает систему благотворительности в современном мире. Для того чтобы вызвать рост, бизнес должен использовать эффективно свои средства. А когда капитал изымается на различные не экономические сделки, это отрицательно влияет на предпринимательский рост, и в целом на рынок. Таким образом, подобные практики искажают элементы стимулирования роста посредством исключения конкуренции и создании широкого ряда отрицательных последствий.

Тот факт, что результатом этих «социальных выплат» является поддержка социально-уязвимых слоев населения, это скорее является побочным эффектом системы «неофициального налогообложения». То, что в других странах является децентрализованной системой, в которой частный сектор может решать сам что, когда и кому пожертвовать, в РМ кажется практически нереальным. По правде говоря, частно-государственное партнерство предоставляет очень широкие возможности для взаимодействия между властью и обществом, и было бы важным изучить международный опыт в этой области. Однако в Республике Молдова не существует ни одного нормативного акта, который бы регламентировал партнерство бизнеса и государства, а под «сотрудничеством с бизнесом» понимается неограниченное право органов власти «выбивать» деньги у бизнеса.

В общем, предприниматели ощущают отрицательные последствия последних экономических изменений в экономике РМ. Они утвержда-

ют, что дела идут плохо из-за того, что импорт превышает экспорт, «а это означает, что экономика развивается плохо». Как и раньше, неустойчивость законов и их многочисленное изменение отрицательно влияют на бизнес. Единственный положительный пример, который приводили опрошенные, был связан: с законом гильотины, стратегии поддержки малого и среднего бизнеса, но определенные реформы требуют новых расходов со стороны бизнеса. Малый и средний бизнес имеет большие расходы на энергию. Единственный рост по сравнению с прошлым годом, зарегистрирован в строительстве. Ассоциации бизнеса не пользуются признанием, потому что они неактивны и «становятся активными только когда чувствуют давление со стороны налоговых органов и полиции». Они были активны в 1995-1998 гг., но исчезли в 2000-2003 гг., утверждают респонденты. А теперь они «не могут ничем помочь». Государство ограничивает использование патентов, что объяснимо, однако предприниматели утверждают, что «под предлогом того, что патенты сдерживаются, это убьет всех».

Хотя существует относительно развитые законодательные рамки, правосудие не достаточно сильное для того, чтобы гарантировать эффективную защиту от злоупотреблений по отношению к деловой среде. Говоря о возможности избежать выплаты, предприниматели скептически к этому относятся. На сегодняшний день они не видят возможности защититься от этого вымогательства, которое вынуждает их нарушать закон. Они говорят следующее: «Конечно, те, кто просит деньги не ставят условий, но держат тебя месяц или два, и оттягивают процесс сдачи в аренду помещений, или задерживают выдачу определенных разрешений, пока не вынуждают тебя делать то, что они хотят от тебя». Для того чтобы получить разрешение, нужно заплатить законные налоги: я хочу открыть магазин и должен заплатить 3200 лей, затем мне должны дать разрешение, и только после этого я могу открыть магазин, но кто знает, буду я работать или нет, однако я должен заплатить.

Законы плохо знают, допускают они, но, в общем, в РМ «существует стабильность только для защищенного бизнеса». Условия деятельности бизнеса незаконны. На городских рынках продают по патенту, без кассовых чеков, что позволяет утаивать доход. В сельском хозяйстве, например, частная инициатива скорее является бременем. Отсюда и имеет место традиция не платить официальную зарплату. Поддержка начинающих предпринимателей больше номинальная, чем реальная. На национальном уровне ассоциации не нужны. Цены скачут, а цена закупок не покрывает и 60% процентов. Очень мало людей участвует в дискусси-

ях о регламентирующих рамках. Государство никак не консультирует. А с другой стороны на традиционные деловые отношения с Румынией осложняются с вступлением Румынии в ЕС. Предприниматели говорят, что нужно развивать другие прибыльные отрасли, потому что сельское хозяйство убыточно. Существуют районные фонды поддержки (150 000 лей) но они предназначены только для премирования или вручения наград за призовые места, а не для поддержки. «Налоговые каникулы» в 2005 году получил только один предприниматель из 16-ти.

Налоговая политика государства: Изменения в законодательстве довольно частые, по мнению респондентов. Во время первой проверки инспектор должен только предупредить о совершенных ошибках, а не разрушать бизнес. Мы считаем, что налоги не велики, но оборачиваемость капитала очень низкая. Предприниматели предложили изменения налоговой системы: социальный фонд 10%, чтобы показать всю зарплату, потому что 26% слишком много. Диалог с государством не эффективен. Существующие ставки налогов не выгодны бизнесу, и практически никогда консультируются с деловой средой по данному вопросу. Респонденты считают, что власти не должны заниматься благотворительностью, взамен, должны существовать специальные фонды для строительства церквей, управляемые церквями и ассоциативным сектором. Бизнес бы выплатил в благотворительных целях больше, если бы все было транспарентно и законно.

Закон Гильотины: Респонденты знакомы с частью последствий этого закона, потому что «Закон от 6 августа 2005 сократил 99 нормативных актов и установил реестр нормативных актов для бизнеса». Юридическая документация бесплатна по сравнению с 180 леями раньше, утверждают респонденты. Все же бизнес оценивает отрицательно применение законов, а первую волну «гильотины» в большей степени декларативной, так как были затронуты только явно противоречащие законы, но не были упрощены и рационализированы процедуры функционирования бизнеса в РМ. И в правду, за последние году уменьшились проверки, однако были отмечены многочисленные случаи вмешательства органов полиции, санитарных и пожарных служб в проверки. Причины осуществления этих проверок неубедительны. К сожалению, «закон гильотины» не изменил роль министерств по отношению к бизнесу. Их внутренние инструкции влияют отрицательно на управление частным бизнесом. Это упущение делает «отношения с государством непредсказуемыми», говорят представители деловой среды. Одновременно, система налогообложения остается «слишком сложной», а «формы и отчеты

меняются слишком часто, так что одного бухгалтера малым и средним предприятиям не хватает».

Чрезмерные проверки: За один только год одного экономического агента посетил 16 раз ЦБЭПК, и в течение 32 дней представители налоговой инспекции. Предприниматели утверждают, что все-таки число проверок в 2006 году уменьшилась, но не в розничной торговле, где их число увеличилось. Есть подозрение что полиция и налоговые органы «не преследуют защиту потребителя, а собственные доходы», которые зависят от количества наложенных штрафов. Чувствуются план штрафов, утверждают респонденты. Эта же система используется дорожной полицией, налоговой инспекцией и САНЭПИД. Штрафы выросли по сравнению с прошлыми годами, чем пользуются инспекторы.

Социальные выплаты: Эти платежи стали правилом, а не исключением в функционировании частного бизнеса. Чем бизнес больше, тем больше «сборов» надо платить властям. В основном, эти платежи налагаются в канун праздников: день города, детей, стариков. Власти просят деньги прямо во время проверок, и предпринимателю ничего не остается сделать, как осуществить эти выплаты под угрозой наложения штрафов. Зачастую, эти выплаты осуществляются наличными, заставляя предприятия нарушать законы, которые как они утверждают, что нужно соблюдать.

Угрозы, приведенные в действие: Иногда предпринимателей вынуждают перевести на определенные счета до 3000 $, в противном случае угрожая проверками полиции и других служб. По мнению предпринимателей, существует слишком много рычагов давления, и они не могут игнорировать эти угрозы. Официальные штрафы могли бы быть меньше, но предприниматели утверждают, что суды вообще не помогают и могут только усугубить положение тех, кто обращается в суд. Среди предпринимателей бытует мнение, что суд не независим, а его решения диктуются властями.

Отношение с местными органами власти: Предприниматели считают, что местные органы власти слишком слабы и бедны, чтобы помочь развитию бизнесу. Часто из-за их «бедности» они обращаются к бизнесу за помощью. Однако эти просьбы слишком частые, правда, ни один из респондентов не смог прояснить какая, по их мнению, допустимая «частота». Иногда, чтобы избежать выплат, запрашиваемых органами власти, некоторые предприниматели даже не приходят на получение премии «предприниматель города». Как и в государственных органах власти, в бюджетах районов также предусмотрены доходы от запланированных штрафов, что подталкивает их заставлять органы контроля выполнять план.

Неофициальные платежи: Все респонденты подтвердили систематичность осуществления выплат, запрашиваемых органами публичного управления. Никто не знает точно, сколько денег собирается от их платежей и предприниматели раздосадованы отсутствием транспарентности в их сборе и использовании. Не существует статистики и финансовых отчетов, которые отражали бы размер собранных фондов, их направление использования или результаты от их использования. Предприниматели утверждают, что таким образом поощряется коррупция, вызываемая злоупотреблениями со стороны органов власти. Чаще всего, в образе «частого просителя» взносов выступают районные власти. После того, как местные органы власти получают деньги от бизнеса, о них больше никто не упоминает. А благотворительные столы, как будто предоставляются ими бесплатно. В Унгенах было принято решение выдавать предусмотренные законодательством компенсации только тем, кто помогает руководству района платежами.

Благотворительные акции. Сумма запрашиваемых платежей зависит от величины бизнеса. Предприниматели допускают, что иногда они готовы заплатить, будучи чуткими, к нуждам населения, но их раздражает, что эти процедуры нетранспарентны. Спрашивается «почему тогда не публикуются суммы платежей?» В Орхей существует 63 ассоциации родителей, а 16 из них имеют счет в банке и печать. Предприниматели готовы давать больше денег, если бы эти деньги отражались в официальных доходах. Ни один налоговый орган контроля не согласится, чтобы экономические агенты выделяли деньги на благотворительность со счета выплачиваемых государству налогов. Поэтому, осуществляемые платежи производятся, как правило, наличными. Другим важным направлением социальных выплат являются официальные праздники. Местные органы власти просят денег на проведения дня города и храма, а другие указывают счета в банках и конкретные суммы, в которых они нуждаются, использую для этой цели районные финансовые или социальные службы. Никто не отказывает, потому что есть риск потерять больше. Предприниматели утверждают, что если не заплатят, контролирующие органы не подпишут разрешения.

Проблема малого и среднего предпринимательства: Малый и средний бизнес представляет собой излюбленное поле органов власти для неофициального налогообложения. Запрашиваемые суммы варьируют от 1000 до 5000 лей, исключения составляют не функционирующие предприятия, так как остальные сильно зависят от местных органов власти. Ни одна организация не предъявляет после окончания работ, на которые

были выделены средства, никаких финансовых отчетов об использовании собранных средств. В целом, эта практика заставляет предпринимателей утверждать, что «примэрии заинтересованы только в том, чтобы положить руку на эти деньги, другое их не интересует»[66]. В то же время, малый бизнес утверждает, что имеет дело только с примэриями, а не НПО. Очень мало НПО обращалось к бизнесу за помощью, потому что их цели менее известны. Малый бизнес очень мало знает о НПО, и чем они занимаются. Платежи, как правило, направлены в органы власти: районные, местные и центральные. Очень часто предпринимателей просят оплатить различные услуги, предоставляемые старикам, инвалидам, детским домам.

Выводы ко второй главе:

1. Большинство официальных праздников РМ являются поводом для сбора неофициальных налогов с бизнеса.
2. Имеет место полное отсутствие транспарентности в сборе и использовании публичных и частных денег различными органами власти, в отсутствие соответствующего мониторинга публичных средств.
3. Манипуляция функцией контроля для осуществления давления на бизнес является правилом.
4. Риски больше, чем выгода в случае неуплаты запрашиваемых у бизнеса платежей.
5. Часть бизнеса, состоящая в родственных связях с органами власти, имеют систематические от уплаты некоторых налогов, которые они в дальнейшем передают в руки в качестве выплат.
6. Эти неофициальные платежи представляют значительную часть существующей системы вымогательства у бизнеса средств под давлением и контролем.
7. Обращение в суд редки из-за сомнений в независимости судебной власти, таким образом, эти систематические нарушения не представлены в суде.
8. Органы власти являются основными просителями неофициальных выплата, а не НПО и общество.
9. Проверки в РМ стали синонимы с прошением «денег за защиту» или «откупом от новых платежей» со стороны властей, по негласной традиции, таким образом, эти выплаты рассматриваются, как составная часть институциональной коррупции.

---

66 Interviu personalizat cu reprezentanți ai micului business, Orhei, Iulie 2006

III. СПОНСОРСТВО КАК ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЙ ИСТОЧНИК ДОХОДОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

3.1. В поисках альтернативных источников финансирования

В Республике Молдова спонсорство рассматривается как дополнительный источник доходов, а не как эффективный механизм сотрудничества бизнеса и власти. В условиях хронического дефицита бюджетных ресурсов, государственные учреждения вынуждены прилагать дополнительные усилия для восполнения собственных средств альтернативными источниками финансирования. Кроме доходов бюджета, органы власти располагают еще и доходами от собственности, предоставления услуг и спонсорства. Тем не менее, доходы от собственности и предоставления услуг, как правило, подвержены более жесткому мониторингу, а с другой стороны, они ограничены по размерам.

Одновременно с внедрением закона о гильотине органам власти существенно ограничили возможности оказания платных услуг. Поэтому спонсорство, как дополнительный источник финансирования бюджета, становится для органов власти все более привлекательным. Даже стало традицией, чтобы проекты законов, регламенты о функционировании государственных учреждений содержали в разделе доходов статью «спонсорство и пожертвования».

Звучит забавно, но Служба Информации и Безопасности (СИБ) также в финансировании своей деятельности делают особый акцент на спонсорство[33]. Остается только подключить воображение, чтобы понять какого рода совместные проекты могут иметь бизнесмены с СИБ, и какого рода сотрудничество может существовать между ними. Пример СИБ-а лучше всего показывает, что государственные учреждения под спонсорством, на самом деле, понимают доходы в бюджет учреждения.

Как любой другой источник доходов, спонсорство включено в бюджет учреждения. А при разработке бюджета на следующий год, одно-

[67] См. Постановление Правительства 962/21.08.2006 Постановление о специальных средствах Службы Безопасности и Информации//*Официальный Монитор 138-141/ 1043, 01.09.2006.*

временно с планированием прочих доходов, планируются и поступления от спонсорства[68]. Как и для любого другого законного источника доходов, в конце года рапортуется о степени исполнения бюджета по данной статье.

Таблица 4. Бюджет культурной деятельности в 2004 году (тыс. лей)

Вид учреждения	Принято		Реализовано			Всего Расходы		% покрытия расходов	
	Из бюджета	Собственные доходы, спонсорства, специальные средства	Всего	Бюджетные ассигнования	Собственные доходы, спонсорства, специальные средства	Всего запланirjdfyj	Всего	Из бюджета	Собственный доход
1. Театры, цирк и концертные организации	18816,3	28018,9	46835,2	18786,3	30889,1	49675,4	50879,4	36,9	60,7
Включительно: театры	11086,0	16805,2	27891,2	11056,0	17517,5	28573,5	32980,5	33,5	53,1
филармонический	2519,3	1309,3	3828,6	2519,3	1214,0	3733,3	3396,2	74,2	35,7
Музыкальные коллективы и ансамбли	5211,0	9904,4	15115,4	5211,0	12157,6	17368,6	14502,7	35,9	83,8
2. Административные органы (центр аппарат министерства)	1413,7	112,0	1525,7	1411,5	148,9	1560,4	1414,9	99,7	10,5
3. Др. культ. и артист. единицы	1464,3	1495,2	2959,5	1464,3	1103,0	2567,3	2556,2	57,2	43,1
4. Библиотеки	4896,4	4896,4	971,6	4788,1	971,6	5759,7	4760,7	100,5	20,4
5. Музеи и выставки	7035	1807,1	8842,1	6471,3	1807,1	8278,4	6435,3	100,5	28,1
6. Библиотеко-ведческий совет	37,0	-	37,0	24,9	-	24,9	25,1	99,2	-
7. Государст-венное Агенство Защиты Морали	120,4	-	120,4	120,2	-	120,2	120,7	99,6	-
8. Периодическая пресса и издательства	700	-	700	700	-	700	700	100	-
9. Национальный Дом Книги	677,5	-	677,5	657,6	-	657,6	640,1	102,7	-
10. Творческие объединения	720,0	-	720,0	642,1	-	642,1	642,1	100	-
11. Кинематография	950	4800,0	5750	950,0	4812,1	5762,1	6566,5	14,5	73,3
12. Капитальные инвестиции	662,8	-	662,8	662,8	-	662,8	662,8	100	-
Всего:	37493,5	33862,1	74698,3	36679,1	39731,8	76410,9	126283,2	29,5	31,5

Источник: Счетная Палата, HOTĂRÂREprivind raportul asupra legalităţii şi eficienţei utilizării mijloacelor pentru întreţinerea Ministerului Culturii şi a unor instituţii subordonate, activităţilor în domeniul culturii şi gestionării patrimoniului cultural în perioada anului 2004 nr. 27 din 26.05.2006

[68] См. Счетная Палата, H O T Ă R Î R E privind raportul asupra legalităţii şi eficienţei utilizării mijloacelor pentru întreţinerea Ministerului Culturii şi a unor instituţii subordonate, activităţilor în domeniul culturii şi gestionării patrimoniului cultural în perioada anului 2004 nr. 27 din 26.05.2006.

Несмотря на то, что практика привлечения финансовых ресурсов в виде спонсорства, пожертвований, грантов уже много лет успешно распространена в государственных учреждениях, до настоящего времени не существует механизма их строгого учета. В одном из своих отчетов Счетная Палата сообщает о том, что «Правительство не разработало единого механизма освоения грантов, предоставленных Республике Молдова, оплаты труда наемным работникам и оказание услуг с этих счетов, а также их налогообложения»[69]. Нужно отметить, что это замечание пришло вслед другому сообщению Счетной Палаты, где говорится, о наличии больших нарушений в расходовании денег, полученных от спонсорства.

В ведении Счетной Палаты находятся бюджетные деньги, а тот факт, что периодически в отчеты Счетной Палаты включаются и деньги, полученные от спонсорства, объясняется скрупулезностью ревизоров. На самом деле не существует законного механизма, который бы описывал формирование и расходование финансовых средств полученных от спонсорства, равно как и способы отчетности. Следствие этого, каждое государственное учреждение расходует эти деньги по собственному усмотрению, и только спорадически появляются единичные отчеты, ни разу, однако, не утвержденные Счетной Палатой. Те, кто пожертвовал средства, полностью игнорируются, а отсутствие транспарентности в администрировании этих денежных потоков напрямую вызывает эффекты коррупции.

3.2. Преобразование пожертвований и спонсорств в обязательные платежи

Частно-государственное партнерство, несомненно, является современным механизмом решения проблем, которые встают перед обществом. Достижение данного партнерства осуществляется посредством объединения усилий государства и экономических агентов в областях, которые представляют особый интерес для обеих сторон. Таким образом, для осуществления партнерства необходимо, чтобы: 1) органы власти имели четкое представление о потребностях общества и способность выделить для этих целей финансовые ресурсы; 2) экономические агенты имели повестку дня с социальными приоритетами, которые они склонны финансировать. В случае совпадения этих повесток дня, имеет место

[69] Счетная Палата, Hotărâre nr.67 din 12.07.2005 despre Raportul Curții de Conturi privind administrarea și întrebuințarea resurselor financiare publice în anul 2004 //*Monitorul Oficial 129-131/44, 30.09.2005.*

интерференция между властью и бизнесом, и, как следствие, возникает партнерство. В нашем случае, на самом деле, все происходит иначе.

Органы власти составляют себе определенную повестку дня с приоритетами и планом деятельности, расходы по которому они не могут покрыть за счет бюджетных ресурсов. Из-за несовершенства экономической системы и бессилия органов власти в Молдове очень высок удельный вес теневой экономики, следствие этого, государство собирает только часть налогов, которые должны быть собраны. Соответственно, существует огромный разрыв между элементарными потребностями и бюджетными возможностями. Таким образом, несомненно, должен появиться механизм компенсации. Этот механизм был успешно разработан и называется дополнительным источником доходов для покрытия нужд государственных учреждений, или другими словами «Пожертвования и спонсорство».

На самом деле, пожертвования и спонсорство являются механизмом пополнения бюджета другим путем, иным, чем налогообложение в рамках закона. Если налогообложение это официальное взимание платы, тогда пожертвования и спонсорство носят характер, который заслуживает названия «неофициальное налогообложение». Как и любое другое налогообложение, оно имеет в Республике Молдова несколько фундаментальных характеристик: (1) Оно налагается на экономических агентов и население государственными учреждениями принудительно; (2) Является „обязательным"; (3) Существуют механизмы наказания уклонившихся от уплаты. Нетрудно заметить, что партнерские отношения между экономическими агентами и органами власти удивительным образом вписываются в рамки вышеуказанных характеристик. На самом деле, мы наблюдаем подмену понятий, когда неофициальная форма налогообложения ошибочно называется «партнерством», в реальности не являясь таковым. Сферы, которые нуждаются во вкладах экономических агентов, как и сумма требуемых взносов, непосредственно зависит от административного уровня руководителей проекта. Объем этих взносов анализирован в главе 3.5.

Отметим, что в середине 50-х годов в США широкое распространение получило выражение «социальная ответственность фирмы», как ответ на изменение структуры американской экономики и выхода из экономического спада. Для того чтобы улучшить негативный образ, который обрели предприниматели в обществе, многие из них осознали важность вовлечения фирм в общественную жизнь. Так, наряду с налогами, которые платили бизнесмены США, все больше внимания уделя-

лось различным потребностям, с которыми сталкивалось сообщество, в котором они осуществляли свою экономическую деятельность.

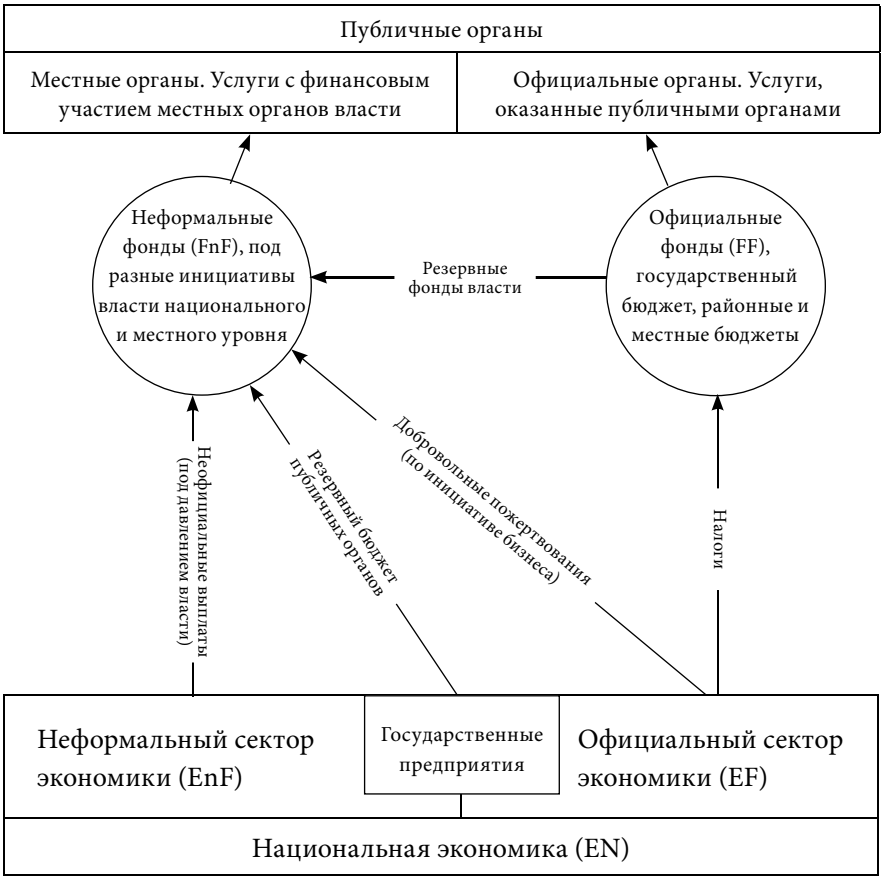
Непосредственное вовлечение бизнеса в общественную жизнь оказало положительный эффект как на общество, так и на нормальное функционирование бизнеса. В настоящее время есть огромное количество различных теоретических и научных исследований, которые подробно объясняют важность всего этого, и преимущества, которые приобретает фирма, если она развивает в себе социальную ответственность. Однако нужно отметить, что все эти прекрасные достижения развитых стран стали следствием длинного исторического пути, и отнюдь не всегда столь прекрасного развития «дикого капитализма».

Вполне очевидно, что дух социальной ответственности не мог появиться за ночь. Множество бизнесменов скептически относятся к идее «социального содействия», кроме налогов законно уплаченных согласно законодательству. Потому что, как они говорят, «бизнес и так служит своей стране тем, что существует и платит налоги»[70]. С другой стороны, многие из них не видят выгод, которые извлекает бизнес от активного вовлечения в предоставление важных услуг для развития местного сообщества, или отдельных социальных категорий. В этих условиях, отсутствие «осознания определенной социальной ответственности» скорее является правилом, нежели исключением для предпринимательства Республики Молдова. Также наблюдается феномен, который пытается «перескочить определенные этапы», в том смысле, что некоторые органы власти считают, что они уполномочены обязывать бизнес к участию, путем спонсорства, в определенных процессах, однако настаивают на самостоятельном определении тех целей, на которые будут использованы собранные с частного бизнеса деньги. В этих условиях, однако, не может идти речь о феномене милосердия, потому что спонсорство становится инструментом политического вмешательства в общество, а не добровольным поприщем, в котором инициатива появляется из благих побуждений и социально принятой ответственности. Как и в случае официального налогообложения, неофициальное налогообложение предполагает существование «публичного интереса». Однако в случае неофициального налогообложения очень трудно идентифицировать кто, как и когда определяет сферу финансирования.

---

[70] Индивидуальное интервью, 11 сентября 2006 г., Кишинэу

Рисунок. 17 Денежные потоки в обществе



Различают 2 основных вида денежных потоков в обществе: формальные, которые из формального сектора экономики, посредством государственного бюджета, направляются на предоставление различных специфических услуг, отмеченных в законе и неформальные потоки, собранные с предпринимательства для оказания различных услуг общего плана. Именно центральные и местные органы власти высказываются относительно культурных, социальных и экономических целей, за которые кто-то должен платить, однако после сбора, уже не существует никакого надзора и мониторинга денег частного сектора, так как для этого нет соответствующей инфраструктуры.

Бюджеты государственных учреждений пополняются исключительно за счет формального сектора, который по оценкам экспертов, составляет порядка 40-60% всей национальной экономики. Незначительный удельный вес формальной экономики серьезно ограничивает

способность предоставления общественных услуг государственными учреждениями. В подобных случаях, как я уже отмечал выше, органы власти различных уровней стараются найти дополнительные источники финансирования различных проектов. Параллельно с этим решается и проблема сбора хотя бы части «налогов» и с неформальной экономики (неофициальной или теневой).

Четкое различие между пожертвованиями, встречаемыми в других странах и тем, что называется пожертвованиями в Республике Молдова, состоит в том, что у нас это не что иное, как неофициальное налогообложение неформального сектора экономики. «Чистые» пожертвования могут проистекать исключительно из формального сектора экономики. Отношения государственных учреждений с представителями формальной экономики являются более формализованными, чем с представителями неформальной экономики. На самом деле, их неопределенный статус относительно законности их деятельности, делает представителей неформального сектора экономики очень уязвимыми перед государственными служащими.

Формирование и использование формальных финансовых ресурсов четко определено законом, тогда как способы формирования и, в особенности, использования неофициальных ресурсов находится во введении служащего. Не существует законного механизма, который бы описывал, каким образом расставлены приоритеты и направления финансирования бюджетных денег, проистекающих из неформальных фондов.

Неформальные фонды (FnF) сформированы из:

$$FnF = 0,02\sum_{1}^{n} Bip_n + \max\left(0,1\sum_{1}^{m} Pnet_m\right) + \triangle\sum_{1}^{k} + CA_k + \varphi\sum_{1}^{1} VA_t,$$

Где $0,02\sum_{1}^{n} Bip_n$ представляет собой 2% бюджетов государственных учреждений, которые согласно закону могут быть аккумулированы в Резервный Фонд данного учреждения. Резервный Фонд – это простая процедура выведения из контролируемого оборота финансовые ресурсы, которые могут быть использованы с большей степенью свободы государственными служащими. Согласно нашим оценкам, эти суммы могут варьировать от 50 до 100 млн. лей в год. Нужно отметить тот факт, что очень распространена практика перечисление государственными учреждениями финансовых ресурсов из Резервного Фонда, в том числе и в виде пожертвований. Также резервный фонд широко используется и для выполнения различных национальных или местных инициатив, а

способы их использования больше не попадают под контроль использования общественных средств.

$\max\left(0,1\sum_{1}^{m}\text{Pnet}_{m}\right)$ представляет собой добровольные пожертвования, которые бизнес по собственной инициативе осуществляет на различные социальные проекты. Согласно законодательству, осуществленные пожертвования, составляющие не более 10% от чистой прибыли предприятия, освобождаются от подоходного налога. Несмотря на то, что существуют все законные инструменты направлять пожертвования согласно законодательству, все же эта практика очень слабо развита в Молдове. Это происходит из-за того, что большая часть инициатив органов власти инициированы без соблюдения законных предписаний, и, соответственно фонды, аккумулированные ими, не попадают под действие данного закона. Необходимо, чтобы для каждой инициативы существовал законодательный акт, который бы узаконивал и счет, на который могут производиться денежные переводы. С другой стороны, большая часть предпринимателей скрывают свои доходы и не нуждаются в подобных налоговых льготах.

Из этих соображений, наиболее существенным источником доходов в неформальные фонды является, так называемое, неофициальное налогообложение бизнеса $\Delta\sum_{1}^{k}\text{CA}_{k}$. Где CA является скрытым капиталом. Если считать, что бизнес скрывает 40% своих доходов, тогда мы можем утверждать, что их уклонение от уплаты налогов составляет около 7 миллиардов лей. Очевидно, что для того, чтобы огородить себя от органов контроля, они вынуждены часть из этих «экономий» отдавать им в виде взяток. Положение этих предпринимателей настолько уязвимо, что государственный служащий может с легкостью добиться «спонсорств» для любого события. А бизнесмен воспринимает эти платежи как специфическую форму взятки.

Особым способом аккумулирования финансовых ресурсов в неформальные фонды являются деньги, поступающие от государственных предприятий $\varphi\sum_{1}^{t}\text{VA}_{t}$. Государственные служащие рассматривают государственные предприятия как альтернативный источник финансирования. И многочисленные отчеты Счетной Палаты указывают на то, что пожертвования государственных предприятий берутся не в зависимости от их чистой прибыли, а от оборота. Эти пожертвования включаются в расходы, вопреки действующему законодательству. Взимаемая сумма может варьировать в зависимости от предприятия, и не всегда зависит от прибыльности предприятия, а исключительно от объема сде-

лок. Нас уже не удивляет тот факт, что государственные предприятия, находящиеся в процессе вынужденного банкротства, находят возможность участвовать со значительными суммами в различных благотворительных акциях, инициированных органами власти, вопреки здравому смыслу, который бы указывал им на сохранение имущества предприятия или на поиски возможных путей выхода из кризиса.

Общая сумма средств, которые ежегодно проходят через различные неформальные фонды, учрежденные и управляемые самовольно, достигает порядка 500 млн. лей. Анализ государственных учреждений свидетельствует о том, что не все из них имеют прямой подход (доступ) к деловой среде. Это факт, который затрудняет их способность облагать экономических агентов определенными платежами. Но и в этом случае был найден выход. Так, существует довольно развращенная (неверная) практика, когда одно государственное учреждение делает пожертвование другому государственному учреждению. Например, Г.П. „Registru" осуществило различные пожертвования на общую сумму около 3 млн. лей. Из них, 1,7 млн. лей поступило в Канцелярию Государства и 547 тыс. лей медико-санитарному Управлению МВД[71]. Таким образом, учреждениям, которые не могут напрямую обращаться к бизнесу для получения определенных финансовых ресурсов, удается решить эту проблему, обращаясь к государственным предприятиям или другим государственным учреждениям, которые «ближе к бизнесу».

Выведение бюджетных средств из-под контроля осуществляется посредством Резервных Фондов. Как Правительство, так и местные органы власти могут иметь в своем распоряжении резервные фонды, которые используются согласно предписаниям специальных законов[72]. Эти деньги либо передаются одним государственным учреждением другому государственному учреждению в виде пожертвований, либо перечисляются на определенные цели, однако их использование зачастую неверно отражается в бухгалтерских отчетах. В 2005 году из Резервного Фонда Правительства Министерство Культуры и Туризма получило 1457,6 тыс. лей для различных структур, подведомственных министерству. На

---

[71] Счетная Палата Hotărîre nr.74 din 18.11.2004 privind rezultatele controlului asupra activităţii economico-financiare a Departamentului Tehnologii Informaţionale şi a unor structuri subordonate în perioada anului 2003 *//Monitorul Oficial 1-4/1, 07.01.2005.*

[72] Правительство формирует и управляет Резервными Фондами согласно предписаниям Закона о Регламенте по использованию средств резервного фонда Правительства (Nr.1228-XIII din 27.06.97), а местные органы власти согласно ст. 18 Закона о Местных Публичных Финансах (nr. 397-XV din 16.10.2003).

01.01.2006 только 4 из 7 структур-получателей предоставили бухгалтерские отчеты по использованию 302 тыс. лей, а по использованию остальных 1154 тыс. лей не существует ни одного документа.[73].

Заявка на получение денег из Резервного Фонда по правде считается дополнительным источником доходов для различных государственных учреждений, а повод, ради которого они запрашиваются, зачастую считается чем-то формальным. Например, руководство Бессарабского района запросило из Резервного Фонда Правительства 500 тыс. лей для осуществления ремонтных и восстановительных работ лагеря отдыха в селе Башкалия. На момент перевода денег, такого лагеря вообще не существовало[74]. Другим источником финансирования государственных учреждений, «не близких к бизнесу», представляют государственные предприятия или учреждения, которые предоставляют услуги. Среди них числятся ГП „Registru", Агентство „Moldsilva" и др. В 2004-2005 годах деятельность Агентства „Moldsilva" завершилась с потерями в 9,3 и 10,1 млн. лей соответственно. Однако это не помешало подведомственным ей предприятиям осуществлять различные пожертвования[75]. Более того, вопреки всем законным предписаниям, эти пожертвования не брались из доходов предприятия, а напрямую переводились на счет расходы на деятельность.

3.3. Администрирование неофициальных платежей

Учет доходов и расходов бюджета производится Казначейством, а контроль правильности использования общественных средств осуществляется Счетной палатой. В случае с неофициальными платежами еще не существует нормально сформированной системы. Однако Министерство Финансов, как и другие государственные учреждения, считает пожертвования и спонсорство особой формой доходов бюджета и распоряжается ими должным образом. В своих инструкциях Министерство Финансов ходатайствует о том, чтобы все деньги от пожертвований и

---

[73] Счетная Палата Hotarîre nr.28 din 26.05.2006 privind raportul asupra corectitudinii utilizării mijloacelor financiare publice de către Ministerul Culturii şi Turismului în perioada anului 2005 //*Monitorul Oficial 131-133/33, 18.08.2006.*

[74] Счетная Палата Hotărîre nr.76 din 04.10.2005 privind rezultatele controlului asupra elaborării şi executării bugetului raionului Basarabeasca pe anul 2004 //*Monitorul Oficial 5-8/1, 13.01.2006.*

[75] Curtea de Conturi Hotarîre nr.20 din 12.05.2006 privind raportul asupra activităţii economico-financiare şi eficienţei administrării gospodăriei silvice în anul 2004 şi semestrul I al anului 2005 //*Monitorul Oficial 146-149/45, 15.09.2006.*

спонсорства проходили через счета Казначейства и были отражены как бюджетные средства.[76] Это предусмотрение возникло в 2006 году по двум причинам: 1) не существует системы контроля расходования средств, полученных от пожертвований; 2) существует множество случаев, когда эти деньги не соответствуют ни одному законному предписанию.

Философия государственных учреждений в отношении денег, собранных от пожертвований, основана на том, что с одной стороны они являются дополнительным источником доходов, а с другой стороны – это деньги «заработанные ими трудом». Другими словами, эти деньги считаются как ресурсы «заработанные» данным учреждением и, как следствие, могут быть использованы по их усмотрению. В отсутствие механизма отчетности перед донорами, и общественного контроля, Министерство Финансов и Счетная Палата, посредством внедрения различных правил и проверок, старается как-нибудь вытащить из тени деньги, полученные от пожертвований. Несмотря на то, что существует Постановление Правительства, которое оговаривает условия подтверждения пожертвований[77], и Приказ Министерства Финансов об управлении специальными средствами, к которым относятся и пожертвования[78], государственные учреждения предпочитают собирать деньги наличными, без какого бы то ни было бухгалтерского учета. Например, Теоретический Лицей „Mihai Eminescu" в г. Бельцы собрал в виде пожертвований 116,8 тыс. лей, без какого бы то ни было их законного учета.[79] Это практика распространена во всех школах республики. Подобные случаи имеют место еще из-за того, что если, например в 2001 году оплата труда составляла около 55-60% всех расходов на образование, то в настоящее время эта цифра достигает 80-85% , а в некоторых случаях даже более 90%.

На самом деле, государство установило себе пределы расходов на оплату труда, оставив содержание школы на усмотрение родителей.

---

[76] Ministerul Finanţelor nr.07/1-3-06/16 din 11.04.2006 Modul de încasare şi evidenţă a veniturilor bugetului public naţional prin Trezoreria de Stat a Ministerului Finanţelor în anul 2006, începând cu 21 aprilie curent //*Monitorul Oficial 59-62/222, 14.04.2006.*

[77] "Cu privire la modul de confirmare a donaţiilor pentru scopuri filantropice şi de sponsorizare", aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.489 din 04.05.1998.

[78] Cu privire la gestionarea mijloacelor speciale ale instituţiilor publice, finanţate de la buget", aprobat prin Ordinul Ministerului Finanţelor nr.94 din 31.12.2004.

[79] Curtea de Conturi Hotarîre nr.45 din 15.06.2006 privind raportul asupra corectitudinii formării şi utilizării bugetului municipiului Bălţi în anul 2005 //*Monitorul Oficial 146-149/46, 15.09.2006.*

Родители и есть именно те, кто поддерживает в финансовом плане текущий ремонт школ. И они же активно участвуют вместе с экономическими агентами, в их капитальном ремонте[80]. Также собираются деньги для надбавок к зарплате преподавателей. Недостаточное государственное финансирование образования до сих пор не вызвало ни одного кризиса в системе, так как система поддерживается различными неофициальными платежами. Любое события на местном уровне организовано с вовлечением экономических агентов в качестве спонсоров. Если на уровне примэрий вклад экономических агентов составляет минимум 50% от стоимости проекта, а иногда может достигать и 100%, то на районном уровне вклад экономических агентов редко превышает 50%[81]. Это связано с тем, что районные власти меньше контактируют с экономическими агентами.

На самом деле, разделение экономических агентов по административным уровням представляется иначе: на уровне примэрий – представители мелкого бизнеса, на национальном уровне – крупные национальные и иностранные предприятия, а на районном уровне трудно определить типологию предприятий. Как правило, крупные предприятия, расположенные в определенном сообществе, тесно связаны с этим сообществом и не имеют связи с районными властями. Очень редко встречаются случаи, когда мы можем говорить о предприятиях районного значения. Обычно районные власти собирают деньги с государственных предприятий, районных государственных учрежде-ний и потребительских кооперативов[82]. Как и в случае с примэриями и центральными органами власти, районные могут собрать деньги только с тех, на кого они имеют определенные рычаги воздействия.

Так как государственные служащие рассматривают деньги, полученные от спонсорства как деньги, «заработанные» их учреждением, то они обращаются с ними волюнтаристски, не ведя их строгого учета. К при-

---

[80] Ремонт в школах производится посредством Фонда Социальных Инвестиций. Для того, чтобы коллектив мог воспользоваться этими фондами, они должны прийти с собственным 15% вкладом. Что для ремонта одной школы составляет порядка 100-200 тыс. лей. Эта сумма, как правило, выделяется примэрией, родителями и местными экономическими агентами в равных пропорциях.

[81] Curtea de Conturi Hotărîre nr.49 din 16.06.2005 privind rezultatele controlului asupra elaborării şi executării bugetului raionului Rezina pe anul 2004 *//Monitorul Oficial 123-125/39, 16.09.2005.*

[82] Из интервью, проведенного в Районном Совете Страшен. В последних инициативах районного совета участвовали только работники совета и учителя из района.

меру, Национальное Бюро Статистики собрало в виде спонсорств более 600 тыс. лей, однако в бухгалтерском отчете отразило лишь те деньги, которые потратило и имело на них накладные, что составило 337,5 тыс. лей.[83] Остальная сумма была израсходована без какого-либо учета.

3.4. Контроль администрирования неофициальных платежей

Двусмысленность и недопонимание феномена пожертвований порождает недостатки функционирования системы. Пожертвования и спонсорство в своей сущности являются публичными деньгами и должны подвергаться публичному контролю. Однако у нас под публичным контролем понимается контроль, осуществляемый Счетной Палатой, что не совсем верно. Пожертвования могут считаться публичными деньгами, но не государственными. Компетенция государственных органов контроля в области финансов может распространяться на все финансовые ресурсы, взимание которых предусмотрено законом. Тем не менее, пожертвования – это добровольное желание граждан предоставить на определенные цели некую сумму денег. Соответственно, контроль за финансовыми потоками от пожертвований должен отличаться от контроля за бюджетными денежными потоками.

Все же, в отсутствие механизма общественного контроля финансовых потоков, полученных от пожертвований, органы власти в лице Министерства Финансов и Счетной Палаты попробовали заменить его институциональным контролем. Начиная с 2005 года, государственный бюджет включает отдельную статью, где указаны внебюджетные источники и специальные средства государственных учреждений, полученных включительно и от пожертвований. А Счетная Палата в своей деятельности, когда обнаруживает случаи образования определенных фондов от пожертвований, анализирует корректность их использования, исходя из принципов, применяемых к бюджетным источникам. Тем не менее, еще никто не пробовал отдельно анализировать, как аккумулированы и использованы средства от пожертвований.

Более того, согласно свидетельствам Центра по Борьбе с Экономическими Преступлениями и Коррупцией, им известны случаи, когда

---

[83] Curtea de Conturi, Hotărîre nr.29 din 23.05.2005 privind rezultatele controlului asupra eficienţei utilizării mijloacelor la întreţinerea Departamentului Statistică şi Sociologie în perioada a.2004 şi corectitudinii efectuării cheltuielilor la desfăşurarea recensământului populaţiei //Monitorul Oficial 110-112/24, 19.08.2005.

органы власти собирают с граждан деньги, часть этих средств используются не по назначению, однако невозможно возбудить дело из-за отсутствия потерпевшего. Как экономические агенты, так и физические лица осуществляют пожертвования, но не интересуются о судьбе своих денег. Крайне необходимо создать законную систему обращения финансовых потоков, поступающих от пожертвований, которая бы исключила вероятность использования публичных денег не по назначению. Для этого необходимо существование четких процедур для инициирования процесса сбора фондов. Любая сумма денег может быть собрана определенным учреждением, только если существует законный документ, который бы оговаривал: кто собирает деньги, для кого они собираются, кто и как будет решать вопрос об их использовании, куда пойдут сэкономленные деньги и т. д. В отсутствие законного документа, любой сбор фондов будет считаться коррупцией. На этом этапе появляется первый элемент контроля, который будет, осуществлен уполномоченными государственными органами, а именно: законен или нет сбор фондов, осуществляемый определенным учреждением.

Необходимо создать систему предписаний от чьего имени собирает деньги определенное учреждение, и для каких именно целей. Большая часть пожертвований собирается государственными учреждениями и служащими без какого-либо законного документа, который разрешал бы им это накапливание фондов. Речь не идет о позволении сбора пожертвований с точки зрения законодательных рамок, а о том, что любая инициатива сбора фондов должна оговариваться в документе, утвержденном уполномоченным органом. Этим органом может быть: Местный Совет, группа местной инициативы, Национальный Совет, и др. Процедура утверждения социальной инициативы, как и уполномоченного на ее осуществление, должна быть регламентирована законом. Существование законного мандата и конкретных предписаний для чего и как могут быть использованы деньги, позволило бы как государственным органам контроля, так и донорам проверить соответствие произведенных затрат с предусмотрениями, которые были заявлены при инициировании процедур сбора денег. Необходимо, чтобы на всех этапах развертывания социальной инициативы, которое предусматривает сбор средств с населения и экономических агентов, существовали строгие законные рамки, которые бы отделяли законность действий государственных служащих от волюнтаризма и злоупотребления властью.

3.5. Объем неофициальных взносов.

Единственным официальным источником, который предоставляет информацию об объеме пожертвований, осуществленных экономическими агентами, является Государственная Налоговая Инспекция, которая ежегодно получает от экономических агентов прошения о предоставлении льгот по уплате подоходного налога за суммы, предоставленные в виде пожертвований. В 2005 году эти прошения достигли более 180 млн. лей, однако всего лишь чуть менее половины этой суммы была признана Налоговой Инспекцией обоснованной.

Из проведенных нами интервью большинство экономических агентов подтвердили, что: (1) Осуществляют пожертвования наличными без того, чтобы получить хоть один документ, подтверждающий его пожертвование; (2) Если пожертвование осуществляется банковским переводом, они не обращаются в Налоговую Инспекцию для получения льгот по уплате подоходного налога; (3) Даже если они и обращаются в Налоговую Инспекцию, то чрезвычайно трудно воспользоваться льготами по уплате подоходного налога, что подтверждено и Налоговой Инспекцией.

Тут следует отметить, что законодательство в данной области довольно благосклонно к экономическим агентам и вместе с тем им не удается узаконить осуществленные пожертвования. Очевидно, что большая их часть не пытаются получить льготы от государства, а просто рассматривают все пожертвования как дополнительную форму налогообложения. При оценке реальной величины пожертвований, осуществленных бизнесом, мы произвели необходимые расчеты с двух позиций: микро, что предполагает агрегирование первичных данных, полученных с различных источников; макро, посредством анализа суммарных показателей расчета.

При суммировании всех типов финансирования, полученная сумма ежегодно превышает 230 млн. лей (см. табл. 2). Несомненно, эта сумма на самом деле больше, однако указанная нами сумма может быть подтверждена.

Таблица 5. ПРОЕКТЫ, ФИНАНСИРУЕМЫЕ ПРИ ПОДДЕРЖКЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ АГЕНТОВ[84], ЛЕЙ

	Минимальный вклад	Максимальный вклад	Всего
ВСЕГО			228.839.503
МЕСТНАЯ ИНФРАСТРУКТУРА			
Центры местных сообществ (1)	67.738	144.446	725.718
Ремонт дорог (1)	23.810	141.102	3.342.789
Капитальный ремонт школ и детских садов (1)	30.545	188.671	8.407.813
Строительство газопроводов (1) + (2)	19.443	212.298	80.315.457
Системы водоснабжения и канализации (1)	49.649	141.911	1.347.726
ОРГАНИЗАЦИЯ ПРАЗДНИКОВ			
Храм населенного пункта	10.000	50.000	18.000.000
Официальный день инвалидов и других категорий с дефектами опорнодвигательного аппарата	2.000	5.000	500.000
День слепых	1.000	3.000	200.000
Национальные и местные фестивали	50.000	200.000	1.000.000
ПОДДЕРЖКА ИНИЦИАТИВ			

[84] **Surse şi notiţe:** (1) Отчет Фонда Социальных Инвестиций в Молдове за 2005 г. Согласно принципам ФСИМ 15% бюджета проекта должен составить местный вклад, который формируется из местного бюджета, вклада населения и экономических агентов. Экономические агенты, как правило, содействует рабочими, материалами, деньгами. (2) Закон о Государственном Бюджете за 2006 год. Вклад экономических агентов сравним с вкладом государственного бюджета согласно исследованиям, проведенным в разных населенных пунктах. В 2005 году для строительства газопроводов была выделена рекордная сумма в 243 млн. лей, однако в 2006 году эта сумма составит намного меньше. Но мы считаем, что она будет не меньше 70-100 млн. лей. (3) Интервью с директором Медицинской Ассоциации Молдовы и 3 встречи с представителями Ассоциации Родителей и Бизнесменов, которые поддерживают питание в школах. Согласно закону о Местное Публичное Управление обязано обеспечить питание детей до 4 класса (около 150 тыс. детей), однако это обеспечивается только благодаря заботе родителей и предпринимателей, так как Местное Публичное Управление не располагает денежными средствами. Молдова единственная страна в мире где американское правительство обеспечивает питание всех детей своими проектами. (4) Informare din presă. Doar pentru reparaţia complexului Slavei au fost cheltuiţi peste 100 mln lei dintre care contribuţia businessului a fost de peste 30 mln lei. Conform serviciului de presă al Preşedinţiei doar un singur om de afaceri a alocat pentru Memorial 1 milion USD (13 mln lei). Mai mult la sugestia preşedintelui ţării a fost construit un stadion de fotbal, care pentru agentul economic respectiv este o filantropie curată. (5) Informaţii din presă. Doar pentru Mănăstirea Căpriana au fost colectate 38 mln. lei. Acum este în proces de derulare colectarea fondurilor pentru Mănăstirea Curchi. Noi am scos în evidenţă doar mega-proiectele cu implicarea nemijlocită a autorităţilor publice centrale, dar există şi proiecte mai mici cu implicarea autorităţilor locale.

Питание детей в школах (3)	10.000	100.000	50.000.000
Ремонт памятников (4)			40.000.000
Восстановление церквей и монастырей (5)	5.000	20.000	25.000.000

Для уточнения наших подсчетов мы пошли по обратному пути, когда на основании исследований, проведенных различными странами, сравнимыми с Республикой Молдова, мы попытались оценить, какова сумма пожертвований, осуществленных бизнесом, по отношению к ВВП. Для этого, в первую очередь, был определен ареал сотрудничества между бизнесом и властью. Сотрудничество осуществляется по двум направлениям: Благотворительность и пожертвования, спонсорство и частно-государственное партнерство. В развитых странах этот ареал сотрудничества достигает 10% ВВП, а в странах, схожих с Республикой Молдова по уровню развития и отношениям, установленным между бизнесом и властью, этот показатель находится в пределах 0,5-1% ВВП[85]. Вклад бизнеса варьирует в зависимости от традиций страны в области сотрудничества от 40% до 80%.

Согласно данной модели, бизнес в Молдове совместно с властью осуществляют общие проекты, по предварительным расчетам, в размере 450 млн. лей (1% из ВВП 2007 года), где доля бизнеса составляет более 300 млн. лей (около 2/3 общего объема). Мы можем утверждать, что неофициальные платежи, осуществленные бизнесом в Республике Молдова, превышают 300 млн. лей ежегодно, из которых только 180 млн. отражены в Налоговой Инспекции, для вычета из подоходного налога. Другими словами, порядка 50% пожертвований осуществляются без юридического оформления, что подтверждено и нашими респондентами. Это еще раз подтверждает достоверность наших расчетов в размере 300 млн. лей ежегодно.

[85] (1) Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector, Baltimore USA 1999, (2) Public-Private Partnerships in New EU Member Countries of Central and Eastern Europe: An Economic Analysis with Case Studies from the Highway Sector, EIB Papers, Vol. 10, No. 2 (2005)

Заключения к III главе

1. В отсутствие социальной инициативы со стороны бизнеса, государство запустило процесс частно-государственного «партнерства» и, исходя своих возможностей принуждения, превратило добровольные пожертвования в новый налог, взимаемый с бизнеса.
2. Финансовые ресурсы, полученные от пожертвований, рассматриваются органами власти как дополнительный источник доходов в их бюджет и распоряжаются ими должным образом. Другими словами, экономические агенты обязаны систематически участвовать в сборе социальных налогов, осуществляемых властями, избегая, таким образом, многочисленные отрицательные эффекты, которые в противном случае они бы почувствовали на себе, в случае, когда отказ платить воспринимался бы властями как «акт неповиновения». Анализ эффективности функционирования этой системы отношений демонстрирует, что в этом случае существуют все элементы репрессий, присущих административно-командной системе. Таким образом, пожертвования были успешно трансформированы в дополнительные взносы/налоги.
3. Государственные учреждения рассматривают пожертвования как «собственный» источник, который используется без соблюдений некоторых законных предписаний. Большая часть собранных средств не подвержены никакому мониторингу, что порождает подозрения и создает ситуации, когда определенным официальным лицам государства удается «приватизировать» часть накопленных ресурсов.
4. Отсутствие законной системы контроля потоков генерируемых пожертвованиями, обусловило появление типичной системы контроля бюджетных финансовых источников, что не обеспечивает осуществление достаточного контроля.
5. Необходимо, чтобы с момента инициирования социальной инициативы, с вовлечением общества и до этапа ее завершения существовали законные рамки, которые бы четко оговаривало какие действия участников, вовлеченных в процесс, могут считаться законными, а какие нет.

IV. АНАЛИЗ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РАМОК

Первый вывод:

НЕОБХОДИМО УВАЖАТЬ ПРИНЦИП НЕЗАВИСИМОСТИ БИЗНЕСА ОТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ АДМИНИСТРАЦИИ

Главный вывод исследования в том, что в РМ принцип независимости бизнеса нарушается административной и политической властью, что вносит свой вклад в существование синдрома «государства-завоевателя», сопровождаемого следующими феноменами: захват бизнеса, коррупция, неофициальное налогообложение и принуждения к дополнительным платежам на различные «прихоти» государственной бюрократии. Данная ситуация вызывает риски, которые влияют на финансовую жизнеспособность государства, включая исполнение некоторых публичных функций, а также риски управления частным бизнесом.

Обозначенная проблема: Отсутствие адекватных формулировок задач социального партнерства между государством и бизнесом замедляет процесс выработки эффективных моделей сотрудничества между публичными властями и деловыми кругами по вертикали и по горизонтали.

Рекомендации: Разработка эффективных и транспарентных инструментов, а также социальных механизмов диалога между властью и бизнесом с участием гражданского общества относительно формулировки гаммы публичных политик, практик и программ, нацеленных на рост компетентности данных программ, финансирование государственных инвестиций, включая инвестиции в проекты инфраструктуры за счет взаимодействия местных предприятий и укоренения международных стандартов корпоративной социальной ответственности бизнеса (выполнение п. 25-28 Меморандума РМ и МВФ относительно экономической и финансовой политики на 2007 год).

Синхронизация процесса политической и экономической децентрализации, политики дерегулирования и дебюрократизации с целью обеспечения совместных усилий, направленных на реализацию начатых изменений, максимальное сокращение функций, переданных исполнительным органам государства в вопросах регламентирования бизнеса. Действие анти-бюрократического законодательства должно распространяться на все публичные органы власти, т.е. налоговая служба, таможенная и органы правопорядка.

Продвижение 2 этапа управленческой реформы в РМ (сокращение налогового и управленческого бремени) и синхронизация этого этапа с реформой финансовой и административной децентрализации. Улучшение деловой среды посредством роста роли местных агенств регламентирования секторов национальной экономики, т.е. посредством Агентства защиты конкуренции, и т.д. Установление и функционирование органов контроля имеет место исключительно в контексте управленческих политик и только после четкого определения их функций.

Продолжение процесса реформирования публичных служб посредством усиления процессуальных рамок отбора, профессиональной подготовки различных категорий государственных служащих, нейтральных в политическом аспекте, оплачиваемых адекватно.

Оптимизация социальных налогов с целью перехода от налоговой системы к системе социального страхования стимулирования социальных выплат в счет создания новых рабочих мест и роста официального фонда оплаты труда для предприятий.

Второй вывод:

ОБЕСПЕЧЕНИЕ НЕЗАВИСИМОГО ПРАВОСУДИЯ ДЛЯ РАЗВИТИЯ СВОБОДНОГО РЫНКА

Кассационные жалобы в правосудие в наибольшей степени должны заменить вмешательство государственных органов. Государственные органы не могут быть оправданы при всяких нарушениях законодательства, споры между государством и бизнесом рассматриваются в судебных инстанциях с равных позиций. Международный опыт показывает, что там, где устанавливается неудовлетворительное отношение между рынком и государством, особое значение придается общественному контролю деловой среды.

Обозначенная проблема: Специфические слабости или отсутствие эффективных механизмов обеспечения применения норм и правил организации бизнеса в стране, как и обязательства, которые они на себя берут, препятствуют соблюдению фирмами контрактов и соответственно тормозит привлечение прямых иностранных инвестиций с целью развития бизнеса, оказывая негативное влияние на инвестиционную привлекательность страны.

Рекомендации: Завершение судебной реформы в РМ, оптимизация механизмов частного и государственного регламентирования, регламентирование выполнения законов, норм контрактного права

и правил корпоративного управления, учитывая тот факт, что улучшение исполнения законов представляет собой, как правило, эффект инициативы снизу.

Третий вывод:

СЛЕДУЕТ ДЕЛЕГИРОВАТЬ ЧАСТНОМУ СЕКТОРУ ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ БОЛЬШИНСТВА ОБЩЕСТВЕННЫХ УСЛУГ, ЗА ИСКЛЮЧЕНИЕМ ТЕХ ВИДОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, ГДЕ ПРИМЕНЕНИЕ РЫНОЧНЫХ МЕХАНИЗМОВ НЕВОЗМОЖНО.

Обозначенная проблема: Сохранение чрезмерно высокой роли государства в экономике, не соответствующей по функциям и размеру.

Рекомендации: Необходимость создания рамок регламентирования частно-государственных отношений и частно-государственного партнерства, которые включали бы: разграничение областей полномочий и обязанностей, которые появляются как следствие сотрудничества между властью и бизнесом, предотвращение случаев насильственного навязывания поведения, которое не предусмотрено в законодательстве.

Общественные инициативы не должны исходить лишь от власти, утверждение «общественного интереса» происходит лишь посредством публичных инициатив гражданского общества и участия граждан. Любые инициативы властей должны утверждаться на открытых слушаниях, укрепляя инструменты общественного контроля над органами власти и повышая ответственность за решающие факторы относительно предпринятых действий.

Существует полное отсутствие транспарентности при сборе и управлении публичными и частными деньгами различными административными органами, в отсутствии удовлетворительной системы мониторинга публичных средств. Некоторые представители публичных властей, зачастую высокого уровня, были и продолжают по праву рассматриваться как главные просители неофициальных выплат. В случае, когда власти инициируют действия по сбору публичных и частных фондов, это решение должно быть реализовано посредством законных процедур мониторинга (координационные советы), управления (уполномоченные лица) и оценки (комиссия цензоров). Публичные институты рассматривают пожертвования как «собственный» источник, который используется без соблюдения некоторых законных положений. Большая часть собранных средств не подвергается никакой форме отчетности.

Четвертый вывод:

СТИМУЛИРОВАНИЕ ГРАЖДАНСКОГО ВОВЛЕЧЕНИЯ В НАДЗОР ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ СОЦИАЛЬНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ БИЗНЕСА И ОТКАЗ ОТ НАДЗОРА СО СТОРОНЫ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

Обозначенная проблема: Взаимное недоверие между бизнесом, властью и обществом как следствие узкого горизонта планирования бизнеса и политики.

Рекомендации: Внедрение международных стандартов отчетности, связанной с политикой социальной ответственности, понимаемой как Зеленая Карта (Green Paper) ЕС, в качестве Концепции, в рамки которой включаются компании на добровольной основе, социальная и экологическая политика деловых операций и их взаимосвязь с элементами организации частных компаний по примеру большинства стран ЕС.

Исключение практики «принуждения к милосердию» бизнеса государственными и публичными органами, до такой степени, что предприниматели не участвуют в благотворительных акциях, которые представляют собой ответственность ассоциаций и бизнеса. А государство обязано создать необходимые условия и стимулировать частную инициативу.

Манипулирование функцией контроля с целью осуществления давления на бизнес является нормой. Укрепление инструментов предотвращения коррупции, исключение несоциальных феноменов и создание современных рамок взаимодействия бизнеса и органов власти. Укрепление государственных институтов права и свободы слова, что способствуют свободному обсуждению реальных проблем населения, а также стимулирует независимую инициативу и социальную ответственность бизнеса.

Регламентация частно-государственного партнерства как отношений, отличающихся от объекта закона о благотворительности и спонсорстве. Официально установленные праздники не могут служить поводом для насильственного принуждения бизнеса к оплате расходов на эти праздники.

Государственная администрация должна отказаться от практики учреждения профессиональных праздников, оставляя эту роль профессиональным ассоциациям. Большинство официальных праздников в РМ служат мотивом для сбора неофициальных налогов с бизнеса.

Пятый вывод:

ПРИНЦИПЫ НАЙМА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ: ПРОЗРАЧНОСТЬ, ЗАСЛУЖЕННОСТЬ, ОТСУТСТВИЕ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ ИЛИ ПОДОЗРЕНИЙ НА КАКОЕ-ЛИБО НЕСООТВЕТСТВИЕ (ИСКЛЮЧЕНИЕ НАЙМА РОДСТВЕННИКОВ ИЛИ АФФИЛИРОВАННЫХ СТОРОН: КРЕСТНЫЕ, КРЕСТНИКИ, КУМОВЬЯ В ОДНОМ И ТОМ ЖЕ УЧРЕЖДЕНИИ)

Обозначенная проблема: Привлечение компетентных и достойных кадров на государственные должности

Рекомендации: Набор и карьерный рост на конкурентной основе. Разграничение политических и административных функций. Разработка Кодекса этики государственных служащих.

Пожертвования и дарения по завещанию будут приняты только при одобрении совета: любые пожертвования (в денежной или материальной форме), а также дарения могут быть приняты местными органами власти только с одобрения местного совета или, в случае районного совета, 2/3 голосов членов совета.

Периодическая инвентаризация внебюджетных фондов: все внебюджетные фонды, основанные публичными организациями, подлежат ежегодной инвентаризации посредством внешнего и внутреннего аудита. Местным и районным советам ежегодно примаром или, соответственно, председателем районного совета представляется отчет об управлении данными фондами и способах целевого использования накопленных средств.

Проверка законности контрактных работ: Любые строительные и ремонтные работы общественного интереса, финансируемые из бюджетов коммун, городов или районов, выполняются только на основе авизированной или одобренной технико-экономической документации в зависимости от ситуации, местным или районным советом, и только на основе публичного аукциона, в пределах и на условиях, предусмотренных законом.

Публичные интересы не могут служить частному интересу: Ни одно ответственное лицо или политическая группа не может обратиться к услугам частного бизнеса или общества для продвижения собственного имиджа.

Прозрачность принятия решений: Обязанность публичных властей информировать и предоставлять для публичного обсуждения проекты нормативных актов, разрешить доступ к принятию административных

решений и протоколам публичных заседаний – универсальна. Любые законопроекты доводятся до сведения общественности согласно предусмотренной процедуре, делая возможным представление их для анализа, авизования и принятия, которая содержит заключение по проекту, место и способ, которым заинтересованные лица могут послать свои предложения, рекомендации к проекту нормативного акта. Игнорирование какого-либо этапа процедуры делает принятый акт незаконным. Публичные власти обязаны предусмотреть встречи, на которых общественность может адресовать свои вопросы и прояснить различные аспекты некоторых решений, на условиях свободного доступа к общественно важной информации.

E-governance: Одновременно с традиционными процедурами информирования общественности, публичные органы власти могут предоставлять информацию и общественные услуги посредством электронных средств. Введение такого e-governance имеет цель: сократить общественные расходы, бороться с бюрократией и коррупцией на уровне публичных институтов, повысить уровень транспарентности использования публичных фондов, улучшение доступа к информации и публичным услугам в соответствии с законодательством относительно защиты данных личного характера и свободного доступа к информации общественного характера. Укрепление административной правоспособности публичных институтов должно обеспечить выполнение их роли и институциональных задач по предоставлению публичных услуг и информации, как и пересмотр отношений между гражданином и местным публичным управлением, соответственно между деловой средой и местным публичным управлением в направлении облегчения их доступа к публичным услугам и информации посредством информационных технологий. Будут определены электронные процедуры доступа к публичным услугам и информации, их предоставления, общие правила обеспечения посредством электронных средств связи транспарентности информации и публичных услуг, как неотъемлемая часть реформы публичного управления.

Обязанности и долг государственных служащих: Государственным служащим запрещено просить или принимать, прямо или косвенно, для себя или для других, при исполнении своих должностных обязанностей подарки или другие выгоды. При назначении на государственную должность, а также в момент освобождения занимаемой должности государственные служащие обязаны представить, согласно закону, непосредственному руководству данного органа власти или публичного

института декларацию о собственности, которая составляется ежегодно. Государственные служащие обязаны в точности соблюдать юридический режим конфликта интересов и несоответствий, установленных согласно закону.

Шестой вывод:

ВВЕДЕНИЕ НОВЫХ ПОДХОДОВ И СТАНДАРТОВ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ.

Обозначенная проблема: Обеспечение прозрачности деятельности политических партий.

Рекомендации: Отношения между политическими партиями и бизнесом должны быть транспаренты и открыты. Увеличение транспарентности источников финансирования избирательных кампаний, административных ресурсов и политических партий. Ужесточение санкций за политическое вовлечение государственных служащих.

Финансирование политических партий и политических акций не вписывается в рамки законодательства относительно частно-государственного партнерства. Маскировка финансирования политических акций под видом частно-государственного партнерства должно пресекаться законодательством о политических партиях и Кодексом о Выборах.

Финансирование политических партий должно обеспечивать существование политического плюрализма и свободу взглядов**.** Создание институциональных и законодательных рамок функционирования групп интересов на законодательном уровне, исключение проникновения бизнеса во власть, а также исключение действий, способствующих «захвату» бизнеса определенными группами чиновников.

Обязательность представления периодических отчетов о деятельности политических партий, в условиях внутренней структуры, нацеленной на обеспечение неограниченного доступа граждан и властей к данной информации.

Обозначенная проблема: ДЕЙСТВИТЕЛЬНОЕ РАЗДЕЛЕНИЕ ЦЕРКВИ ОТ ГОСУДАРСТВА

Рекомендации: Законодательство о культах должно обеспечивать существование равных, справедливых и прозрачных условий между государством и церковью (конфессии). Недопущение неправомерного использования властями публичных ресурсов, также как и ресурсов церкви в предвыборных целях.

Применение современной и адекватной модели отношений между публичной администрацией и культами / конфессиями / церквями, существующими в РМ, посредством вселенских и тяжущихся инструментов.

Гарантирование прав собственности для церквей / конфессий в РМ и обеспечение эффективного и действительного разделения церкви от государства.

Обязывание всех конфессий и церквей, зарегистрированных согласно действующему законодательству, публиковать их периодические финансовые отчеты и источники финансирования с целью укрепление транспарентности и этических стандартов, продвигаемых в соответствии с группами прихожан.

Вместо заключения

Целью данного исследования было описать и проанализировать, как и в какой степени затронуты принципы хорошего управления, разделения властей и независимого правосудия при непрестанном игнорировании проблемы неофициального налогообложения.

Мы считаем, что представление феномена вносит вклад в опреде-ление адекватных решений, увеличивая, таким образом, эффективность использования публичных денежных средств, четкое разделение между властью и деньгами увеличит конкурентоспособность экономических агентов и консолидирует частную инициативу.

Данное исследование не стремится дать исчерпывающие ответы или чудесные решения, так как размах и сложность анализируемого в нем феномена требуют значительных усилий со стороны всего общества. Предположение, от которого мы отталкивались в данном исследовании, состоит в том, что феномен неофициального налогообложения создал риски и опасности для нормального функционирования жизнеспособной экономики и правового государства. При условии реализации мер, предусмотренных в данном исследовании, рассчитываем, что Молдова сможет достигнуть следующих результатов:

- Сокращение расходов административного бюджета на 30% на протяжении 2007-2008 гг. и рост доходов на примерно 30-35%, учитывая требования оплаты и администрирования государственного долга.
- Сокращение доли государственного сектора в активах и производстве ВВП с существующих 45-50% до всего 20%, включительно за счет сокращение числа бюджетных организа-ций и их трансформации в единицы частного права, и некоммерческие организации.

- Стимулирование частной инициативы и рост налогооблагаемой базы, чтобы рост пенсий и заработных плат в реальных и бюджетных секторах национальной экономики полностью покрывал расходы домохозяйств на жилье и коммунальные услуги; сокращение социальной поляризации по доходам (снижение коэффициента с 18 до 8-10).
- Сокращение коррупции на 40-50% посредством дерегулятивных политик и ограничения функций, выполняемых на сегодняшний день государственной бюрократией, консолидация демографического контроля общественности за деятельностью властей, установление ответственности общественных служб за результаты принятых решений.
- Вклад в формирование потенциала продолжительного экономического роста как минимум на 9-10%, начиная с 2007-2008 гг. на основе перехода от действующей модели потребления к инвестиционной модели роста, посредством привлечения иностранных инвестиций, укрепления политического доверия к РМ, активизации финансового рынка.

Продолжение процесса реформы публичных служб посредством укрепления процедур отбора, профессиональной подготовки различных категорий государственных служащих, нейтральных с точки зрения политики, оплачиваемых соответствующим образом. Продвижение 2 этапа реформы управления в РМ (сокращение налогового и управленческого бремени) и синхронизация этого этапа с реформой административной и финансовой децентрализации. Улучшение деловой среды посредством роста роли местных агентств регламентирования секторов национальной экономики, посредством Агентства защиты конкуренции и т.д. учреждение и функционирование органов контроля происходит исключительно в контексте управленческих политик и только после четкого разграничения их функций.

Продолжение процесса экономической и политической децен-трализации, политики дерегламентирования и дебюрократизации, максимальное сокращение функций, переданных государственным исполнительным органам в вопросах регламентирования бизнеса. Действие анти-бюрократического законодательства должно быть распространено на все органы власти, т.е. налоговую службу, таможен-ную и службы правопорядка.

LISTA BIBLIOGRAFICĂ

Legi

Codul Civil al RM

Codul Electoral, Capitolul IV, art.38, Asigurarea materială a desfăşurării alegerilor

Legea cu privire la protecţia concurenţei Nr.1103-XIV din 30.06.2000, Monitorul Oficial al R.Moldova, Nr.166-168/1205 din 31.12.2000

Legea privind sprijinul şi protejarea micului business, Nr.112-XIII din 20 Mai, Ghilotina II

Legea privind finanţele publice locale, Nr.397-XV din 16.10.2003, Monitorul Oficial al RM, Nr.248-253/996 din 19.12.2003

Legea despre Regulamentul privind utilizarea mijloacelor fondului de rezervă al Guvernului, Nr.1228-XIII din 27.06.97

Documente oficiale

Limba română

"Cu privire la gestionarea mijloacelor speciale ale instituţiilor publice, finanţate de la buget", aprobat prin Ordinul ministrului finanţelor nr.94 din 31.12.2004

"Cu privire la modul de confirmare a donaţiilor pentru scopuri filantropice şi de sponsorizare", aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.489 din 04.05.1998

Curtea de Conturi, Hotărîre privind raportul asupra legalităţii şi eficienţei utilizării mijloacelor pentru întreţinerea Ministerului Culturii şi a unor instituţii subordonate, activităţilor în domeniul culturii şi gestionării patrimoniului cultural în perioada anului 2004, Nr. 27 din 26.05.2006

Curtea de Conturi, Hotărîre privind rezultatele controlului tematic asupra corectitudinii formării şi utilizării mijloacelor special şi mijloacelor unor fonduri extrabugetare în perioada anilor 2001-2002, Nr.12 din 28.05.2003 Monitorul Oficial al R.Moldova, Nr.149-152/32 din 18.07.2003

Curtea de Conturi, Hotărârea nr.67 din 12.07.2005 despre Raportul Curţii de Conturi privind administrarea şi întrebuinţarea resurselor financiare publice în anul 2004 //Monitorul Oficial 129-131/44, 30.09.2005

Curtea de Conturi, Hotarîrea nr.45 din 15.06.2006 privind raportul asupra corectitudinii formării şi utilizării bugetului municipiului Bălţi în anul 2005 //Monitorul Oficial 146-149/46, 15.09.2006

Curtea de Conturi, Hotărîrea nr.49 din 16.06.2005 privind rezultatele controlului asupra elaborării şi executării bugetului raionului Rezina pe anul 2004 //Monitorul Oficial 123-125/39, 16.09.2005

Curtea de Conturi, Hotărîrea nr.29 din 23.05.2005 privind rezultatele controlului asupra eficienţei utilizării mijloacelor la întreţinerea Departamentului Statistică şi Sociologie în perioada a.2004 şi corectitudinii efectuării cheltuielilor la desfăşurarea recensământului populaţiei //Monitorul Oficial 110-112/24, 19.08.2005

Curtea de Conturi Hotărîre nr.74 din 18.11.2004 privind rezultatele controlului asupra activităţii economico-financiare a Departamentului Tehnologii Informaţionale şi a unor structuri subordonate în perioada anului 2003 //Monitorul Oficial 1-4/1, 07.01.2005.

Curtea de Conturi, Hotarîre nr.28 din 26.05.2006 privind raportul asupra corectitudinii utilizării mijloacelor financiare publice de către Ministerul Culturii şi Turismului în perioada anului 2005 //Monitorul Oficial 131-133/33, 18.08.2006.

Curtea de Conturi ,Hotărîre nr.76 din 04.10.2005 privind rezultatele controlului asupra elaborării şi executării bugetului raionului Basarabeasca pe anul 2004 //Monitorul Oficial 5-8/1, 13.01.2006.

Curtea de Conturi, Hotarîre nr.20 din 12.05.2006 privind raportul asupra activităţii economico-financiare şi eficienţei administrării gospodăriei silvice în anul 2004 şi semestrul I al anului 2005 //Monitorul Oficial 146-149/45, 15.09.2006.

Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova despre Agenţia Naţională pentru Protecţia Concurenţei şi Reglementarea Monopolurilor Nr.889 din 16.07.2003, Monitorul Oficial al R.Moldova nr.155-158/930 din 25.07.2003

Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova cu privire la instituirea Consiliului de observatori pentru restaurarea Complexului monastic "Căpriana", Nr.69 din 27.01.2003, Monitorul Oficial al R.Moldova nr.11-13/78 din 31.01.2003

Hotărîrea Guvernului RM, nr.181 din 24 februarie 2004

Hotărîrile Guvernului 962/21.08.2006 Hotărîre cu privire la mijloacele speciale ale Serviciului de Informaţii şi Securitate //Monitorul Oficial 138-141/1043, 01.09.2006

Ministerul Finanţelor, nr.07/1-3-06/16 din 11.04.2006 , Modul de încasare şi evidenţă a veniturilor bugetului public naţional prin Trezoreria de Stat a Ministerului Finanţelor în anul 2006, începînd cu 21 aprilie curent //Monitorul Oficial 59-62/222, 14.04.2006

Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1998, nr.40-41, art.290

Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.6/130-1 din 30.06.1992

Raportul Curţii de Conturi a Republicii Moldova privind rezultatele controlului efectuat în anul 1997 asupra administrării şi utilizării resurselor mate-

riale şi financiare publice. Hotărârea Curţii de Conturi nr.9 din 3 aprilie 1998. Chişinău 1998

Veştile nr.3-4-5-6/34,1991.

Limba engleză

The EU Single Market. Fewer barries, more opportunities. Regulations. http://ec.europa.eu/internal_market/company/official/index_en.htm#regulations

Alte surse

Limba română

Banca Mondială, „Moldova: Oportunităţi pentru o creştere economică accelerată", 9 septembrie 2005

Banca Mondială, „Raport asupra respectării standardelor si codurilor (ROSC). Evaluare de tara a guvernării corporative- Moldova", Mai, 2004

BEEPS/MD, "Costurile unei afaceri", Raport final, Chişinău, Iunie 2005, Februarie 2006

Departamentul de Statistică şi Sociologie, www.statistica.md

Ernesto de Soto, "A treia cale. Despre revoluţia nevăzută a lumii a treia", Moscova ,1995

IDIS Viitorul, Monitorul Economic, nr. 8, 2006

Muntean Iurie, Carachevschi- Muntean Elena,Ciobu Stela, "Dreptul Antreprenorial", Chisinau 2002

Timpul de dimineaţă , « O tranzacţie frauduloasă: 30 milioane de lei pentru organizaţia „VECE" » , 17 Martie 2006, nr.376

Limba engleză

Douglass North, "Institutions, Institutional change and Economic Perfofmance", Cambridge University Press, 1996

Douglass North, "Local Knowledge and Institutional Reform", Washington, August, 2004

European Bank for Reconstruction and Development , EBRD's Project Victoria Bank Credit Line, www.ebrd.com

Feige L. Edgar, „Defining and estimating underground and informal economics: The new institutional approach. World Development", Vol.18, no.7, p.989.

Foreigner Investor Assocation, „Proposal of Improvement of the Investment Climate in Moldova", Chisinau 2005

Franklin Steves, Fankhauser Samuel and Rousso Alan, "The Business Environment in the CIS – 7 Countries", EBRD, 2004

„The Global Competitiveness Report 2006-2007", released by the World Economic Forum on 26 September 2006

Gutmann, P. M. , „ The Subterranean Economy" , Financial Analysts Journal, 1977

Hoff Karla, Stiglitz Joseph E., "The transition from communism : a diagrammatic exposition of obstacles to the demand for the rule of law", American Economic Review, 94(3), June 2004

International Monetary Fund, IMF Country Report. No.05/54, Republic of Moldova: selected issues, P.76. (www.imf.org/external/pubs/ft/2005)

Johnson S., Kaufmann D., and Zoido-Lobaton P. "Corruption, Public Finances, and the Unofficial Economy", World Bank Policy Research Working Paper #2169,1999

Johnson S., Kaufmann D., and Schleifer A. "The Unofficial Economy in Transition", Brookings Papers on Economic Activity, 1997

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) „Framework for the Measurement of Unrecorded Economic Activities in Transition Economies" , OECD/GC(97)177, OECD, Paris.

OECD, "Moldova: Enterprise Policy Performance Assessment – OECD 2003: Insights from SME Owners, Managers and representative bodies", p.26

Polterovich Victor, "Institutional Traps and Transition", CEMI and New Economic School, 1999

Prokorov A., "An Endogenous Growth Model with Unobserved Economy", 2002, St Petersburg

Stiglitz J., „Transition from Communism to the Market", EBRD Annual Meeting: a Reappraisal, May 2006, London, UK

US Embassy, "2001 Investment Climate Statement: Moldova", July 23, 2001

World Bank , Study "Costs of Doing Business" Database, 2002, 2003

World Bank , "Doing business Survey", 2006: www.doingbusiness.org

Limba rusă

Барсукова С. „Неформальная экономика: понятие, структура", Москва, 2002

Дуглас Норт, Знание местных реалий и институциональная реформа, 2004.

Капелюшников Р., "Где начало того конца?.." (notițe despre natura instituțională a societăților în tranziție). - "Вопросы экономики", 2001, №1

Латов Ю., „Плохие законы или культурные традиции", 2002, Москва.

Молдавские ведомости, N76, 1 ноября 2006

Радаев В, „Неформальная экономика и внеконтрактные отношения в российском бизнесе. Подходы к исследованию неформальной экономики //Неформальная экономика: Россия и мир"/ Под ред. Т. Шанина. М.: Логос, 1999

Радаев В.В. „Социология рынков: к формированию нового направления." – М.: ГУ ВШЭ, 2003. – С.135

Центр Мониторинга и Стратегического Анализа, БЮРОКРАТИЧЕСКИЙ РЭКЕТ, октябрь 7, 2005 - 12:47, http://www.mdn.md/ru/index.php?day=1821

V. Приложения

Приложение No.1: Методология исследования.

Методология использованная в данном исследовании заключалась получении данных посредством проведения серии глубинных интервью и фокусировании в группах, а также собственно аналитических разработок. Качественные замеры были проведены посредством 37 персонифицированных интервью и 5 фокус-групп (54 респондентов).

Фокус-группы были проведены в 5 районах (Оргеев, Сорока, Хынчешть, Унгены и Кагул,) среди представителей местных деловых кругов как городских, так и сельских, отобранных в соответствии с: характером и размером бизнеса, предпринимательским опытом и по возрасту. Интервью проводились с предпринимателями и представителями бизнес-ассоциаций, представителями местной и центральной власти, региональными чиновниками и другими представителями выборных органов власти, а также международных организаций. Качественное измерение проводилось на основе опросника, переведенного на соответствующие языки с включением в него шкалы измеряющей релевантность выбранных вопросов.

Длительность каждого интервью составляла от 1 до3 часов. Схема интервью включала в себя 4 блока вопросов, соответствующих целям исследования и оценивающим; (i) законодательную и институциональную среду; (ii) регуляторную реформу; (iii) налоговое законодательство;(iv) корпоративное управление и социальное партнерство, в которых допускались изменения в зависимости, с одной стороны, от местной специфики и от принадлежности группы респондентов к властной или экономической элитам с другой. Интервью проводилось с представителями крупного и среднего бизнеса, лидерами деловых и профессиональных ассоциаций, а также экспертами в области бизнеса.

Методология исследования базировалась на институциональном подходе к изучению явлений в неформальном секторе экономики Молдовы и на принципах многоуровневого анализа, что позволило рассматривать проблему нарушения автономности власти и бизнеса на центральном и локальном уровнях в комплексе. Основная часть опросов пришлась на июнь-октябрь 2006 года. Исследование интегрировало обобщенные характеристики полученных ответов.

Эти ответы были конфиденциальными и поэтому отсутствуют ссылки на лиц, предоставивших нам эту информацию, отражая, тем не менее, обобщенное мнение делового сообщества, которое в деталях знает, как функционирует система неофициального налогообложения, как неформальные правила воздействуют на систему управления бизнесом

в РМ. Мы благодарны респондентам за потраченное время и надеемся, что сделанные нами выкладки на основе их оценок будут им интересны. Мы также благодарны компании CBS Aха за консультации и помощь в организации этого исследования на местах.

Хотелось бы особым образом отметить поддержку, оказанную нам со стороны Ассоциации Малого Бизнеса, MACIP, МВФ и Мирового банка. Нетипичные экспертные интервью с крупными и успешными бизнесменами и экспертами, разрабатывались скорее как ориентир, задающий респондентам требуемый уровень глубины и рефлексивности рассуждений. Они были рассчитаны не столько на получение однозначных сопоставимых ответов, пригодных для последующей количественной обработки, сколько на максимальную актуализацию размышления, на то, чтобы в ходе интервью спровоцировать респондентов на собственное импровизированное мини-исследование обсуждаемых проблем. Подобная методика является, хотя и трудоемкой при последующем анализе, но эффективной для выявления «пространства смыслов» изучаемых лиц.

Приложение No.2: Официальные праздники в РМ

Дата	Название праздника	Законодательная норма
1 января	Новый год	Hotărârile Parlamentului 433/26.12.90 cu privire la zilele de sărbătoare şi la zilele de odihnă în R.S.S. Moldova //Monitor 5.2, 1990
7-8 января	Рождество Христово	Hotărârile Parlamentului 433/26.12.90 cu privire la zilele de sărbătoare şi la zilele de odihnă în R.S.S. Moldova //Monitor 5.2, 1990
15 января	День памяти Михая Эменеску	Hotărârile Parlamentului 433/26.12.90 cu privire la zilele de sărbătoare şi la zilele de odihnă în R.S.S. Moldova //Monitor 5.2, 1990
29 январь	День работников прокуратуры	Decretele Preşedintelui 11a 26.01.96 privind instituirea Zilei lucrătorului procuraturii //Monitorul Oficial 8-9/97, 08.02.1996
1 марта	Мэрцишор	Hotărârile Parlamentului 433/26.12.90 cu privire la zilele de sărbătoare şi la zilele de odihnă în R.S.S. Moldova //Monitor 5.2, 1990
1 марта	День спасателя	Hotărârile Guvernului 210/21.02.2002 cu privire la instituirea sărbătorii profesionale „Ziua Salvatorului" //Monitorul Oficial 29-31/282, 28.02.2002
8 марта	Международный женский день	Hotărârile Parlamentului 433/26.12.90 cu privire la zilele de sărbătoare şi la zilele de odihnă în R.S.S. Moldova //Monitor 5.2, 1990
Апрель (первая суббота недели)	Национальный день озеленения «Дерево нашей памяти»	Decretele Preşedintelui 27/13.02.95 despre instituirea Zilei Naţionale de Înverzire a Plaiului „Un arbore pentru dăinuirea noastră" //Monitorul Oficial 13/137, 02.03.1995
Апрель (первое воскресение)	День геолога	Hotărârile Guvernului 487/24.05.2000 cu privire la declararea sărbătorii profesionale „Ziua Geologului" //Monitorul Oficial 63-64/569, 01.06.2000
Апрель (IV-е воскресенье)	День работника жилищно-коммунального хозяйства	Hotărârile Guvernului 139/01.03.95 privind instituirea Zilei lucrătorului din gospodăria de locuinţe şi deservire comunală //Monitorul Oficial 15-16/111, 17.03.1995

Первый и второй день Пасхи в соответствии с церковным календарем	Пасха	Hotărârile Parlamentului 433/26.12.90 cu privire la zilele de sărbătoare şi la zilele de odihnă în R.S.S. Moldova //Monitor 5.2, 1990
Первый понедельник после Пасхи	Анти-Пасха	Hotărârile Parlamentului 433/26.12.90 cu privire la zilele de sărbătoare şi la zilele de odihnă în R.S.S. Moldova //Monitor 5.2, 1990
1 мая	Международный день солидарности трудящихся	Hotărârile Parlamentului 433/26.12.90 cu privire la zilele de sărbătoare şi la zilele de odihnă în R.S.S. Moldova //Monitor 5.2, 1990
9 мая	День Победы над фашизмом	Hotărârile Parlamentului 71/12.04.2001 cu privire la comemorarea Victoriei asupra fascismului //Monitorul Oficial 47-48/226, 26.04.2001
9 мая	День Победы и Памяти героев, падших за независимость Родины	Decretele Preşedintelui 636/26.04.2002 privind sărbătorirea Zilei Victoriei şi a Comemorării Eroilor Căzuţi pentru Independenţa Patriei //Monitorul Oficial 59-61/450, 02.05.2002
17 мая	День работников телекоммуникаций	Hotărârile Guvernului 387/09.06.95 cu privire la declaraţia unor zile drept sărbători profesionale //Monitorul Oficial 41-42/313, 28.07.1995
Май (III-я суббота)	День спортсмена	Hotărârile Guvernului 243/03.05.96 cu privire la instituirea sărbătorii „Ziua sportivului" //Monitorul Oficial 29-30/207, 16.05.1996
Май (III-е воскресенье)	День работников культуры	Hotărârile Guvernului 1675/24.12.2002 despre instituirea sărbătorii profesionale „Ziua lucrătorilor din domeniul culturii" //Monitorul Oficial 185-189/1830, 31.12.2002
Май (последнее воскресенье)	День науки	Hotărârile Guvernului 511/23.04.2002 cu privire la instituirea sărbătorii profesionale a lucrătorilor din domeniul cercetare-dezvoltare „Ziua Ştiinţei" //Monitorul Oficial 59-61/601, 02.05.2002

1 июня	День защиты ребенка	Hotărârile Parlamentului 433/26.12.90 cu privire la zilele de sărbătoare şi la zilele de odihnă în R.S.S. Moldova //Monitor 5.2, 1990
4 июня	День банковских работников	Decretele Preşedintelui 166/01.06.95 privind instituirea Zilei lucrătorului bancar //Monitorul Oficial 34/377, 22.06.1995
Июнь (первое воскресенье)Iunie (prima duminică)	День мелиоратора	Hotărârile Guvernului 213/09.04.96 cu privire la instituirea sărbătorii profesionale „Ziua amelioratorului" //Monitorul Oficial 35-37/261, 11.06.1996
10 июня	День пограничника	Decretele Preşedintelui 162/27.05.95 privind instituirea Zilei grănicerului // Monitorul Oficial 33/364, 15.06.1995
Июнь (III-е воскресенье)	День медицинского работника и фармацевта	Hotărârile Guvernului 307/17.05.94 cu privire la declararea unor zile drept sărbători profesionale //Monitor 5/174, 30.05.1994
22 июня	День памяти жертв фашизма	Decretele Preşedintelui 728/18.06.2002 privind Ziua comemorării victimelor fascismului //Monitorul Oficial 79-81/658, 20.06.2002
23 июня	День независимости	Hotărârile Parlamentului 433/26.12.90 cu privire la zilele de sărbătoare şi la zilele de odihnă în R.S.S. Moldova //Monitor 5.2, 1990
Июнь (последняя суббота)	День изобретателя и рационализатора	Decretele Preşedintelui 193/19.06.95 privind instituirea Zilei inventatorului şi raţionalizatorului //Monitorul Oficial 35/418, 29.06.1995
Июнь (последняя суббота)	День выпускника	Hotărârile Guvernului 684/21.06.2004 cu privire la stabilirea Zilei absolventului //Monitorul Oficial 100-103/831, 25.06.2004
2 июля	День памяти Штефана Великого	Hotărârile Parlamentului 433/26.12.90 cu privire la zilele de sărbătoare şi la zilele de odihnă în R.S.S. Moldova //Monitor 5.2, 1990

6 июля	День жертв сталинизма	Hotărârile Parlamentului 433/26.12.90 cu privire la zilele de sărbătoare şi la zilele de odihnă în R.S.S. Moldova //Monitor 5.2, 1990
Июль (II-е воскресенье)	День рыболова	Hotărârile Guvernului 204/05.04.96 cu privire la instituirea sărbătorii profesionale „Ziua pescarului" //Monitorul Oficial 35-37/258, 11.06.1996
Июль (III-е воскресенье)	День торгового работника	Hotărârile Guvernului 386/09.06.95 cu privire la declararea Zilei lucrătorilor din comerţ //Monitorul Oficial 41-42/312, 28.07.1995
Июль (последнее воскресенье)	День геодезиста	Hotărârile Guvernului 210/08.04.96 cu privire la declararea sărbătorii profesionale – Ziua geodezului //Monitorul Oficial 35-37/260, 11.06.1996
29 июль	День Конституции	Hotărârile Parlamentului 433/26.12.90 cu privire la zilele de sărbătoare şi la zilele de odihnă în R.S.S. Moldova //Monitor 5.2, 1990
Август (первое воскресенье)	День железнодорожника	Hotărârile Guvernului 894/07.08.2006 Hotărâre cu privire la instituirea sărbătorii profesionale "Ziua feroviarului" //Monitorul Oficial 131-133/972, 18.08.2006
Август (II-е воскресенье)	День строителя	Hotărârile Guvernului 307/17.05.94 cu privire la declararea unor zile drept sărbători profesionale //Monitor 5/174, 30.05.1994
15 августа	День финанстиста	Decretele Preşedintelui 216/12.07.95 privind instituirea Zilei financiarului // Monitorul Oficial 41-42/476, 28.07.1995
Август (III-е воскресенье)	День шахтераі	Hotărârile Guvernului 132/16.02.2001 cu privire la instituirea sărbătorii profesionale „Ziua minerului" //Monitorul Oficial 19-20/171, 22.02.2001
27 августа	День независимости	Hotărârile Parlamentului 695/27.08.91 privind declararea zilei de 27 august sărbătoare naţională a Republicii Moldova //Monitor 6.2, 1991
31 августа	Родная речь	Hotărârile Parlamentului 147/23.06.90 cu privire la declararea sărbătorii naţionale „Limba noastră" //Veştile 6-7/185, 30.07.1990

3 сентябрь	День армии	Hotărârile Parlamentului 1549/13.07.93 privind declararea sărbătorii profesionale – Ziua Armatei
4 сентябрь	День таможенника	Decretele Preşedintelui 262/15.08.95 privind instituirea Zilei lucrătorului serviciului vamal //Monitorul Oficial 48-49/576, 31.08.1995
Сентябрь (I-е воскресенье)	День работника газовой отрасли	Hotărârile Guvernului 812/28.08.97 privind instituirea Zilei lucrătorului din sistemul gaze //Monitorul Oficial 66/686, 09.10.1997
19 сентябрь	День гражданской авиации	Hotărârile Guvernului 656/02.09.94 cu privire la declararea Zilei lucrătorului aviației civile //Monitorul Oficial 5/49, 22.09.1994
Сентябрь (III-е суббота)	День лесника	Hotărârile Guvernului 405/19.06.95 cu privire la instituirea sărbătorii profesionale „Ziua lucrătorului din silvicultură” //Monitorul Oficial 45-46/331, 17.08.1995
Сентябрь (III-е воскресенье)	День социального работника	Hotărârile Guvernului 867/20.08.2001 cu privire la instituirea sărbătorii profesionale „Ziua lucrătorului din sfera protecției sociale a populației” // Monitorul Oficial 104-105/914, 24.08.2001
27 сентябрь	Международный день туризма	Decretele Preşedintelui 1153/14.09.99 privind Ziua Mondială a Turismului //Monitorul Oficial 103-105/505, 23.09.1999
Сентябрь (последнее воскресенье)	День экономиста	Hotărârile Guvernului 1281/30.09.2002 privind instituirea sărbătorii profesionale „Ziua economistului” //Monitorul Oficial 137-138/1416, 10.10.2002
1 октябрь	Международный день пожилых людей	Hotărârile Guvernului 616/18.09.92 privind consemnarea Zilei internaționale a oamenilor în vârstă
октябрь (первое воскресенье июня)	День архитектора	Hotărârile Guvernului 631/04.07.2000 cu privire la instituirea sărbătorii profesionale „Ziua Arhitectului” //Monitorul Oficial 78-80/710, 08.07.2000

Октября (первое воскресенье)	День инженера	Hotărârile Guvernului 1262/18.12.2000 cu privire la instituirea sărbătorii „Ziua inginerului” //Monitorul Oficial 157-159/1367, 21.12.2000
5 октября	День библиотекаря	Decretele Preşedintelui 1774/21.11.2000 privind instituirea sărbătorii profesionale – Ziua Bibliotecarului //Monitorul Oficial 149-151/1125, 30.11.2000
5 октября	Профессиональный день работников образования	Hotărârile Guvernului 1042/03.10.2001 cu privire la proclamarea Zilei profesionale a lucrătorilor din învăţământ //Monitorul Oficial 121-123/1091, 05.10.2001
9 октября	День почтальона	Hotărârile Guvernului 387/09.06.95 cu privire la declaraţia unor zile drept sărbători profesionale //Monitorul Oficial 41-42/313, 28.07.1995
Октября (II-е воскресенье)	Национальный день вина	Hotărârile Parlamentului 433/26.12.90 cu privire la zilele de sărbătoare şi la zilele de odihnă în R.S.S. Moldova //Monitor 5.2, 1990
15 октября	Международный день крестьянок	Hotărârile Guvernului 1426/20.12.2001 privind Ziua mondială a femeilor din mediul rural //Monitorul Oficial 158-160/1475, 27.12.2001
19 октября	День журналиста	Decretele Preşedintelui 1692/11.10.2000 privind instituirea sărbătorii profesionale - Ziua Juristului //Monitorul Oficial 130-132/939, 19.10.2000
Октябрь (последнее воскресенье)	День автомобилиста	Hotărârile Guvernului 1112/07.11.2000 cu privire la instituirea “Zilei automobilistului şi drumarului” //Monitorul Oficial 144-145/1223, 16.11.2000
Ноябрь (II-е воскресенье)	Национальный день молодежи	Hotărârile Guvernului 552/07.10.96 cu privire la instituirea sărbătorii “Ziua Naţională a Tineretului”
Ноябрь (III-е воскресенье)	День работников промышленности	Hotărârile Guvernului 796/18.06.2002 cu privire la instituirea sărbătorii profesionale “Ziua lucrătorului din industrie” //Monitorul Oficial 91-94/896, 27.06.2002

Ноябрь (IV-е воскресенье)	День работников с/х и перерабатывающей промышленности	Hotărârile Parlamentului 298/25.11.94 cu privire la stabilirea sărbătorii anuale - Ziua lucrătorului din agricultură şi industria prelucrătoare //Monitorul Oficial 17/183, 08.12.1994
3 декабря	Национальный день инвалидов	Hotărârile Guvernului 782/01.12.92 cu privire la Ziua internaţională a invalizilor //Monitor 12/387, 1992
18 декабря	День полиции	Hotărârile Parlamentului 1213/01.12.92 cu privire la declararea sărbătorii profesionale Ziua poliţiei //Monitor 12/383, 30.12.1992
Декабрь (III-я суббота)	День работников пенитенциальных учреждений	Hotărârile Guvernului 1093/31.10.2000 cu privire la instituirea sărbătorii profesionale “Ziua colaboratorului sistemului penitenciar” //Monitorul Oficial 141-143/1202, 09.11.2000
22 декабря	День энергетика	Hotărârile Guvernului 908/16.12.94 privind instituirea sărbătorii “Ziua energeticianului” //Monitorul Oficial 2/7, 12.01.1995
27 декабря	День актера	Hotărârile Guvernului 949/27.12.94 cu privire la declararea Zilei Actorului //Monitorul Oficial 3-4/24, 14.01.1995