

УДК 338.121(470+571)

ББК 65.012.2(2Рос)

Я47



Издание осуществлено в рамках
Инновационной образовательной программы ГУ ВШЭ
«Формирование системы аналитических компетенций
для инноваций в бизнесе и государственном управлении»

Рецензенты:

кандидат экономических наук,
советник по стратегии Инвестиционной группы «Атон»

А.Е. Абрамов;

доктор исторических наук,
профессор кафедры экономической методологии
и истории ГУ ВШЭ

А.Д. Кузьмичев

ISBN 978-5-7598-0460-4

© Яковлев А.А., 2006

© Оформление. Издательский дом
дом ГУ ВШЭ, 2006

Оглавление

О чем эта книга?	5
Благодарности и выражение признательности.....	9
Раздел 1. Русский бизнес, или Сто способов уклонения от неадекватного государства	11
Глава 1. Экономика «черного нала» и ее участники	13
1.1. Масштаб явления.....	14
1.2. Национальные особенности ухода от налогов	18
1.3. Что дает и что отнимает «черный нал» у бизнеса	28
1.4. Откуда возникает «черный нал», или «Мертвые души» XX века	33
1.5. Почему в России стал возможен безрисковый уход от налогов?	39
1.6. «Черный офшор», или Конкуренция за налогоплательщика по-русски	47
Глава 2. Расцвет и закат бартера	55
2.1. Участники процесса и их мотивы.....	58
2.2. Бартер, «черный нал», расчетный счет: сферы приложения	73
2.3. Неплатежи + Бартер + «Черный нал» = Дефолт	90
Глава 3. Корпоративное управление: от ужасного к прекрасному?	100
3.1. О приватизации и жизни российских миноритариев	104
3.2. Жить стало лучше, жить стало веселее: почему?	115
3.3. Что дальше, или К вопросу о светлом корпоративном будущем российских компаний	124
Глава 4. «Челнок» как двигатель торговли.....	133
4.1. Как возникал «челночный» бизнес и кто в нем участвует сегодня	135
4.2. Что изменил кризис	144
4.3. Микроэкономика «челночной» торговли: до и после кризиса	150
4.4. Сдвиги в структуре товарооборота.....	155
4.5. Перспективы «челночного» бизнеса: мнение «челноков» и объективные тенденции	161

Раздел 2. Кто и как поможет России догнать Америку	167
Глава 5. Проводники реформ и агенты модернизации.....	169
5.1. Выигравшие и проигравшие, или Кому все это было выгодно	171
5.2. Предшествующая история и ее значение	183
5.3. «Скованные одной цепью», или Власть и бизнес в 1990-е.....	194
5.4. «Укрепленная вертикаль» + «Конституционный порядок» = ?	209
5.5. «Левый поворот» и движущие силы модернизации	227
Глава 6. Как ускорить модернизацию.....	240
6.1. Развилки 1999—2000 гг., «программа Грефа» и ее итоги.....	241
6.2. Федеральная промышленная политика 2001—2004 гг.: эффект в пределах ошибки наблюдения.....	258
6.3. Региональные власти и российские корпорации: взаимопомощь во имя развития?	273
6.4. Новый поворот, глобальный контекст и «другая» экономика	288
6.5. В поисках формулы развития	299
Вместо заключения. О пределах либеральных реформ, «прорабах» модернизации и процессе «распространения знаний»	324
Приложения	355
<i>Приложение 1.</i> Формализованное описание стимулов и ограничений на использование неучтенных наличных для уклонения от уплаты налогов	357
<i>Приложение 2.</i> Возможный алгоритм оценки потерь бюджета в результате использования неучтенных наличных для ухода от налогов	362
<i>Приложение 3.</i> Анализ бартера, неплатежей и уклонения от уплаты налогов в рамках двухсекторной модели экономического равновесия.....	365
<i>Приложение 4.</i> Опыт реализации ФЦП «Электронная Россия» в 2001—2002 гг.	371
<i>Приложение 5.</i> Используемые переменные и результаты логистических регрессий	380
<i>Приложение 6.</i> Опыт новых индустриальных стран в стимулировании инноваций и экономического роста	388
Библиография	409

О чем эта книга?

Основу книги составляют подробное описание и анализ четырех явлений, которые можно считать своеобразными символами российской экономики 1990-х гг., отличавшими нас по формам и масштабам от остальных стран мира. Это неучтенный наличный оборот (или в просторечии «черный нал»); бартер и неплатежи; массовые нарушения прав собственности в рамках специфической российской модели корпоративного управления» и «челночная» торговля.

У этих экономических явлений разная судьба. Бартер и неплатежи, охватившие большую часть легальной экономики накануне кризиса 1998 г. и казавшиеся непреодолимой проблемой, уже стали частью истории. «Челночная» торговля, возникшая на возможности беспощинного ввоза физическими лицами импортных потребительских товаров исключительно для личных нужд, достигшая оборотов в миллиарды долларов, с которых не платились никакие налоги, и обрушившаяся в 1990-е отечественную легкую промышленность, приобрела иные, более цивилизованные формы. Бывшие «челноки», заработавшие первый капитал на поездках в Турцию и в Китай и сумевшие сохранить свой бизнес после девальвации рубля в августе 1998 г., сегодня в значительной степени переориентировались на товары отечественного производства. При этом созданные ими вещевые рынки продолжают играть важную роль в российской розничной торговле. Практика корпоративного управления, о которой еще в конце 1990-х говорили не иначе как об «ужасной», вопреки ожиданиям экспертов в 2000-е гг. стала стремительно улучшаться. Российские компании все активнее выходят на IPO на зарубежных биржах, капитализация национального фондового рынка выросла на порядок, и Россия сейчас стала для глобальных инвесторов одним из наиболее привлекательных развивающихся рынков. Наконец, «черный нал» и тесно связанные с ним фирмы-однодневки, создающие возможности для массового уклонения от налогов, остаются головной болью, с которой уже не первый год безуспешно борется правительство.

Однако при всех их различиях эти четыре «кейса» объединяет то, что они позволяют понять мотивы и стимулы, которыми в своей повседневной практике руководствовались и руководствуются российские предприятия — большие и малые, государственные и частные, столичные и региональные, промышленные и торговые.

Почему важно понимать эти стимулы? Экономическое развитие и процессы модернизации на самом деле зависят не от темпов инфляции, валютного курса, размеров Стабилизационного фонда и даже не от цен на нефть. Все эти макроэкономические параметры важны постольку, поскольку они могут повлиять на поведение фирм и домохозяйств. И такие меры, как либерализация цен, приватизация, открытие внутреннего рынка для импорта, составлявшие основу российских реформ 1990-х гг., были нужны не сами по себе. Они должны были изменить поведение предприятий, создать для них новую систему координат, соответствующую критериям рынка и порождающую у экономических агентов стимулы к инвестициям и развитию.

Этого не произошло. На протяжении 1990-х гг. российские предприятия вели себя совсем не так, как этого ожидали российское правительство и эксперты из МВФ и Всемирного банка. Вместо того чтобы в ответ на сжатие денежной массы снижать свои расходы и издержки, они изобретали денежные суррогаты и организовывали бартерные обмены в масштабах, которых не знала ни одна страна мира. Вместо того чтобы конкурировать за инвесторов, которые могли бы вложить средства в модернизацию и развитие производства, менеджеры и собственники российских предприятий любыми способами избавлялись от внешних акционеров. При этом, как будет видно на примерах с «челночной» торговлей и экономикой «черного нала», чем более рыночным было поведение отдельной фирмы или частного предпринимателя, тем глубже они интегрировались в неформальную, теневую экономику.

Почему все это происходило в России в 1990-е? Почему Китай и наши соседи из Восточной Европы в те же годы оказались на другой траектории развития? И наконец, смогли ли мы действительно преодолеть провалы 1990-х и не закончится ли наш сегодняшний экономический рост вместе с очередным падением цен на нефть? Для ответа на эти вопросы мы хотим взглянуть на происходившее в российской экономике снизу, со стороны экономических агентов, чтобы попытаться объяснить мотивы их действий, которые внешнему наблюдателю часто казались иррациональными, но на самом деле, как мы покажем в первом разделе книги, были вполне логичными в условиях сложившихся *иррациональных правил игры*.

Мы использовали здесь тот же подход, который предложил Эрнандо Де Сото в своей известной книге «Иной путь», написанной в конце 1980-х [Де Сото, 1995]. Он подробно рассмотрел несколько крупных секторов экономики Перу — розничную торговлю, жилищное строительство, пассажирский транспорт — и убедительно показал, что доминирование внезаконных предпринимателей в каждом из этих секторов предопределялось неэффективными законами и системой регулирова-

ния. Ключевая идея Де Сото (во многом повлиявшая на рекомендации международных экспертов по проведению реформ в странах с переходной экономикой): создайте законы, защищающие права собственности, снимите административные барьеры для ведения бизнеса, отдайте в частные руки неэффективные государственные компании — и рынок сам решит те проблемы, которые на протяжении десятилетий не может решить государство.

Однако замечательная книга Де Сото, на наш взгляд, не дает ответа на два важных вопроса. Первый из них: *кто и почему* создаст «хорошие» законы и понятные правила игры? Их отсутствие наносит явный ущерб экономическому развитию. Но, как правило, в обществе есть влиятельные социальные группы, которые извлекают из этого выгоду, и в результате во многих странах ничего не меняется в течение десятилетий. Может ли государство (к которому в России традиционно апеллирует большинство экспертов) само решить эту проблему и устранить препятствия для развития и модернизации экономики? Кто и почему сегодня может стать *агентом модернизации*? Этим темам посвящен второй раздел книги.

Другой вопрос, не менее актуальный сегодня для России: *как обеспечить устойчивое развитие в условиях глобализации*? За 20 лет, прошедших с начала рыночных реформ в СССР и с выхода книги Де Сото, мировой рынок стал глобальным. И практически ни одна национальная экономика не может долго и устойчиво развиваться, ориентируясь только на внутренний спрос, на внутренний рынок. Это означает, что для поддержания высоких темпов экономического роста фирмы данной страны должны поддерживать высокую конкурентоспособность на глобальном рынке. На короткое время этот эффект может достигаться за счет девальвации национальной валюты (которая часто происходит во время очередного кризиса). Однако затем в действие должны вступать внутренние механизмы повышения эффективности, позволяющие фирмам конкурировать в условиях укрепляющегося курса национальной валюты.

Но очень часто на это просто нет времени. Ведь транснациональные компании не ждут появления новых игроков на своих традиционных рынках. Они сами стремительно приходят в открывшиеся после либеральных реформ развивающиеся и переходные экономики и, обладая лучшими технологиями, большим капиталом и знаниями, обыгрывают молодые национальные компании. В результате, как свидетельствуют данные Института исследований развития при Университете Эссекса¹, вопреки прогнозам сторонников либерализации и глобализации в 1990-е гг. разрыв между развитыми и развивающимися странами не сократился, а усилился.

¹ См. [Kaplinsky, 2000].

Опыт новых индустриальных стран — таких, как Корея, Тайвань, Чили или Израиль, которым в последние десятилетия на практике удалось существенно сократить отрыв от мировых лидеров, — показывает, что обеспечение конкурентоспособности национального бизнеса на глобальном рынке возможно при наличии активной поддержки со стороны государства. Однако попытки повторения этого успешного опыта (прежде всего опыта «южноазиатских тигров», опиравшихся в промышленной политике на прямую государственную поддержку приоритетных отраслей) в абсолютном большинстве стран завершились провалом. Как пишет в одной из своих недавних работ известный исследователь проблем развития Дэни Родрик [Rodrik, 2003, p. 24], к сожалению, на одну Корею приходится слишком много Заиров.

Как в России можно уменьшить риски подобных провалов? Как адаптировать успешный опыт промышленной политики в других странах к современным условиям глобального рынка с его стремительными технологическими изменениями и невозможностью для правительства даже в среднесрочной перспективе, на горизонте 5—7 лет, предсказать, какая отрасль (или отрасли) будет определять экономическую динамику? Этому посвящена шестая глава книги.

Таким образом, эта книга пытается ответить на три больших вопроса.

- Как и почему именно так российские предприятия ведут себя на рынке?
- Кто может быть заинтересован в создании «правильных» стимулов для предприятий?
- Как можно ускорить модернизацию предприятий и тем самым способствовать модернизации российской экономики?

Книга написана на основе опыта тяжелого для России десятилетия 1990-х и опыта последних лет, в течение которых, несмотря на высокие по общемировым меркам темпы экономического роста, не утихают дискуссии о том, насколько стабилен этот рост и не прекратится ли он с очередным изменением нефтяной конъюнктуры. Тем не менее мы надеемся, что она будет интересна не только российским читателям и специалистам, которые думают об этих проблемах на стороне правительства и на стороне бизнеса, но и экспертам из других стран, которые решают похожие проблемы в поисках своего пути к экономическому росту и модернизации.

Раздел 1

Русский бизнес,
или Сто способов уклонения
от неадекватного государства

Глава 1

Экономика «черного нала» и ее участники

Экономика не в состоянии нормально функционировать, если бизнес не может развиваться в легальных формах, а правительство живет в долг и не способно собирать налоги. Данный тезис был наглядно подтвержден российским опытом 1990-х, своеобразной кульминацией которого стал острый валютно-финансовый кризис августа 1998 г. В связи с этим вполне закономерным был большой интерес исследователей к проблемам теневой активности предприятий, уклонения от уплаты налогов и эффективности налоговой администрации¹. Вместе с тем внимание специалистов в значительной степени было сконцентрировано на так называемой «виртуальной экономике», охватывавшей различные неденежные формы расчетов и тесно связанной с неплатежами, в том числе налоговыми.

По нашему мнению, роль неденежных форм расчетов как инструмента уклонения от уплаты налогов в литературе (особенно зарубежной) была преувеличена. Как мы покажем далее, бартер был, скорее, реакцией предприятий на неадекватную экономическую политику правительства и позволял им обеспечивать собственное выживание в условиях стремительного вымывания финансовых ресурсов из реального сектора экономики².

¹ См. [Johnson, Kaufman, Shleifer, 1997; Nikolaenko, Lissovik, MacFarquhar, 1997; Карпов, 1998; Gaddy, Ickes, 1998b; Woodruff, 1999; Яковлев, 1999; Всемирный банк, 1999].

² См. [Макаров, Клейнер, 1999; Яковлев, 1999; Щербаков, 2000] и др. Эта точка зрения отчасти разделяется авторами доклада группы Б. Пинто о неплатежах и денежных суррогатах в российской экономике (см. [Всемирный банк, 1999]).

При этом, по данным многих исследований³, схемы уклонения от уплаты налогов, основанные на бартере и других неденежных формах расчетов (включая массовые неплатежи), были характерны лишь для части российской экономики, а именно для крупных промышленных предприятий, расположенных преимущественно в малых и средних городах и выпускающих промежуточную продукцию либо товары инвестиционного назначения. Наряду с этим сектором с начала 1990-х гг. существовал и другой, представленный в основном малыми и средними предприятиями, расположенными в крупных городах и работающими на рынках потребительских товаров. Для этой группы предприятий были характерны иные схемы ухода от налогов, основанные на *неучтенном наличном обороте*.

1.1. Масштаб явления

Из практики криминальной полиции и налоговых служб многих стран известно, что в теневом секторе экономики абсолютное большинство сделок совершается за наличный расчет. Это позволяет не регистрировать их в отчетности и не платить налогов, связанных с этими сделками. Именно поэтому в зарубежной литературе отношение количества наличных денег в обращении к объему денежной массы (*currency ratio* — CR) и особенно изменение этого отношения во времени рассматривается как важный косвенный индикатор изменения масштабов теневой экономики. Повышение доли теневой экономики в ВВП при прочих равных должно вести к росту CR, и наоборот. Существует большое число работ, в которых на обширном статистическом материале проводится измерение масштабов теневой экономики в разных странах с использованием данного методического подхода⁴.

Можно отметить, что в России отношение наличных денег M0 к объему денежной массы M2 в течение 1991—1994 гг. выросло более чем в 2 раза — с 17—18% до почти 40%. В дальнейшем — за исключением скачка вверх в III—IV кварталах 1998 г. — этот показатель колебался в

³ Следует отметить, что благодаря девальвации рубля и расширению денежного предложения доля бартера в продажах промышленных предприятий существенно изменилась. По данным регулярных опросов, проводимых бюллетенем "Russian Economic Barometer", этот показатель снизился с 52—54% в июне—августе 1998 г. до 26—29% в апреле—июне 2000 г. Тем самым возможности реализации соответствующих схем уклонения от уплаты налогов относительно сократились.

⁴ См., в частности, работы [Tanzi, 1982, 1983; Hepburn, 1992; Spiro, 1996] и др.

интервале 35—40%, что в 5 раз выше уровня, характерного для экономики США в первой половине 1990-х гг.⁵

Вместе с тем прямое использование этих данных для оценки масштабов теневой экономики является не вполне корректным. Применение метода CR эффективно лишь при наличии длинных временных рядов и в условиях относительной макроэкономической и институциональной стабильности (что, в частности, дает основание для важного в рамках данного метода предположения о неизменной скорости обращения денег). Однако трансформационный шок, с которым столкнулась российская экономика, оказал существенное влияние на параметры денежного обращения. Высокая инфляция начала 1990-х, объективно ускорявшая обращение денег, долларизация экономики, массовые неплатежи и последующее развитие бартера, резко сократившие сферу применения рублевой денежной массы, — все эти факторы затрудняют анализ и содержательную интерпретацию изменения уровня CR.

В связи с этим для оценки масштабов распространения неучтенного наличного оборота в России в середине — конце 1990-х гг. мы использовали также данные формализованных опросов промышленных предприятий и торговых фирм.

Поскольку вероятность получить достоверный ответ в случае прямого вопроса о теневой активности представлялась нам слишком низкой, мы просили респондентов оценить для их отрасли среднюю долю различных форм расчетов (через банковский расчетный счет, наличными, по бартеру, векселями и т.д.) в общем объеме взаиморасчетов между предприятиями. При этом мы предполагали, что (1) полученные ответы базируются на опыте хозяйственной деятельности респондентов и (2) косвенная форма задаваемых вопросов не даст респондентам повода для существенного сознательного искажения данных.

Далее мы использовали оценки доли наличных расчетов как косвенный индикатор масштабов теневой активности. Такая интерпретация была возможна, поскольку в 1990-е гг. российские предприятия не могли официально использовать в межфирменных расчетах наличные платежи, превышающие сумму 3 млн. неденоминированных рублей, или 3 тыс. новых руб. Поэтому, по нашему мнению, высокие оценки доли межфирменных наличных расчетов с большой вероятностью могли свидетельствовать о вовлеченности самого предприятия-респондента в неучтенный наличный оборот. Мы спрашивали респондентов также

⁵ См. данные о денежной массе в 2005—2006 гг. в № 9 «Бюллетеня банковской статистики» за 2006 г. (табл. 1.18, с. 42).

о направлениях изменения доли различных форм расчетов в течение последних лет (рост, стабильность, снижение), дополнительно интересовались причинами использования наличных денег в межфирменных расчетах.

Всего к началу 2002 г. было проведено:

— 2 общероссийских опроса руководителей промышленных предприятий в конце 1995 г. и весной 1997 г. в рамках квартальных обследований деловой активности Центра экономической конъюнктуры (ЦЭК). В каждом из опросов участвовало около 1200 крупных и средних промышленных предприятий;

— 12 опросов руководителей московских оптовых фирм (в полугодовом режиме начиная с 1995 г.) с использованием панели ГУ ВШЭ, включающей около 300 крупных торговых компаний.

Кроме того, начиная с середины 1997 г. вопрос о доле продаж за наличные в общем объеме продаж промышленных предприятий был включен в анкету опросов группы «Российский экономический барометр», на которую ежемесячно отвечали 200—250 предприятий (табл. 1.1).

Таблица 1.1. Доля продаж за наличные в продажах промышленных предприятий, %

Год	Месяц												Среднее за год
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	
1997	—	—	—	18	—	16	16	15	15	15	15	16	—
1998	15	16	13	15	13	16	16	17	18	17	20	19	16
1999	21	20	20	20	24	25	25	24	26	27	26	27	23
2000	26	28	27	28	27	29	28	30	25	27	28	32	28
2001	30	27	29	26	26	27	29	28	29	28	27	26	28
2002	26	24	22	24	23	26	25	21	24	28	26	24	24
2003	25	22	22	19	24	21	24	22	24	23	24	22	23
2004	24	25	23	24	22	26	22	23	24	21	21	22	23
2005	20	20	22	18	21	18	19	20	16	22	22	20	20

Источник: Российский экономический барометр. 2006. № 2. С. 44.

Имея непосредственный доступ к результатам обследований ЦЭК и ГУ ВШЭ, мы получили следующие основные результаты.

Согласно данным первого опроса промышленных предприятий, средняя оценка доли неучтенного наличного оборота в промышленности, по мнению респондентов ЦЭК, составила около 20% в конце 1995 г. Доля наличных платежей заметно снижалась по мере увеличения размеров предприятий — от 29% в группе малых предприятий (до 100 работников) до 17% в группе крупных предприятий (свыше 1000 работников). Наиболее высокая доля наличного оборота была отмечена в легкой (28%) и химической промышленности (26%). Доля межфирменных расчетов наличными в течение 1995 г. в целом выросла, но не слишком сильно. Среди основных причин использования неучтенных наличных назывались высокие налоги (51% числа всех респондентов), несовершенство официальной системы расчетов (35%) и политическая нестабильность (21%).

По данным опросов московских торговых фирм, в 1995—1996 гг. средняя доля расчетов наличными между предприятиями на оптовом рынке составляла около 30%. При этом наблюдался незначительный рост этого показателя. Менеджеры более крупных фирм, как правило, давали более низкие оценки доли межфирменных наличных расчетов. Тем не менее в группе фирм с оценками межфирменного наличного оборота, превышавшими 50%, среднее число работников оставалось весьма и весьма высоким (66 человек). Следует подчеркнуть, что, по данным переписи предприятий оптовой торговли, проведенной Госкомстатом РФ в 1995 г., среднее число занятых на предприятиях оптового звена составляло всего семь человек. По нашему мнению, это говорит о том, что в торговле по сравнению с промышленностью размеры предприятий как фактор, ограничивающий масштабы неучтенного наличного оборота, оказываются существенно менее значимыми.

Данные второго опроса ЦЭК свидетельствовали о снижении среднего уровня оценок доли наличного оборота в промышленности до 10%. Следует, однако, отметить, что в 1997 г. многие промышленные предприятия из выборки ЦЭК не дали ответа на вопрос о наличных расчетах. При этом различия в уровне оценок между крупными и мелкими предприятиями, а также между отраслями остались примерно такими же.

Опросы РЭБ в 1997—1998 гг. демонстрировали схожий уровень доли наличных расчетов — в среднем порядка 15%. Различия по сравнению с данными ЦЭК можно объяснить тем, что выборка РЭБ включает преимущественно средние по российским меркам предприятия — с числом занятых до 2 тыс. человек при средней численности около 800 работников. Вместе с тем, как видно по данным табл. 1.1, в 1999—2000 гг.

удельный вес наличных расчетов заметно вырос — до 28% в среднем по промышленности. Этот результат можно объяснить снижением доли бартера (с 50% в середине 1998 г. до 15% в 2001 г.) и общим возрастанием уровня монетизации экономики, а также более активным использованием наличных расчетов в целях уклонения от уплаты налогов промышленными предприятиями.

По данным опросов ГУ ВШЭ в 1997 — начале 1998 г., удельный вес наличных расчетов в московской оптовой торговле снизился до 22—24%. Большая часть респондентов ожидала дальнейшего снижения доли межфирменных наличных расчетов в будущем. Однако затем оценки снова выросли. В течение 1999—2001 гг. они колебались в интервале 25—28% при ответе на вопрос о доле наличных расчетов в профильной для респондента товарной группе⁶.

Можно отметить, что с 2000 г. свыше половины респондентов ГУ ВШЭ среди причин осуществления наличных расчетов на первое место регулярно ставили «высокую скорость (оперативность) расчетов наличными». На втором месте стабильно упоминался «уход от налогов». Этот ответ, как правило, выбирали 40—45% респондентов. Все остальные варианты — «несовершенство банковских расчетов», «общая политическая и экономическая нестабильность», «требования поставщиков или покупателей» — упоминались существенно реже. Исключение составляют лишь конец 1998 и 1999 г., когда заметно выше были оценки значимости «несовершенства банковских расчетов» и «общей политической и экономической нестабильности».

Таким образом, данные формализованных опросов подтверждают факт широкого распространения наличных расчетов между предприятиями. При этом два выделенных выше сектора — бартерной экономики и экономики «черного нала» — в течение 1990-х гг. в целом были сопоставимы по масштабам. И как мы покажем далее, в известном смысле их можно рассматривать как две стороны одной медали.

1.2. Национальные особенности ухода от налогов

Для того чтобы понять, как работает российская экономика «черного нала» и чем определяются ее масштабы, мы воспользовались данными углубленных неформализованных интервью с российскими предпринимателями и экспертами. Эти интервью позволили выявить наиболее

⁶ Более подробно см. [Бюллетень конъюнктурных опросов, 2002].

существенные качественные характеристики неучтенного наличного оборота. Ниже перечислены основные темы, которые в ходе интервью обсуждались с респондентами в свободной форме:

- мотивы уклонения от уплаты налогов в различных отраслях;
- типичные схемы уклонения от уплаты налогов, используемые в различных отраслях;
 - ограничения, связанные с использованием конкретных схем;
 - риски раскрытия схемы налоговыми органами в каждом случае;
 - издержки уклонения от уплаты налогов (в терминах комиссионных, уплачиваемых посредникам, взяток чиновникам и т.п.);
 - направления использования сокрытого дохода;
 - возможные меры со стороны правительства, направленные на ограничение масштабов уклонения.

В силу «деликатности» обсуждаемых вопросов наша выборка была весьма узкой и включала всего 10 предпринимателей. Некоторые параметры их фирм показаны в табл. 1.2. Как видно по приведенным данным, в выборке одинаково были представлены старые и вновь созданные, крупные и мелкие, московские и немосковские фирмы. В то же время можно отметить, что все предприятия реального сектора (промышленность и строительство) были расположены за пределами столицы. Москву же представляли только респонденты из сферы торговли и услуг по обеспечению функционирования рынка.

Кроме того, в Москве дополнительно были проведены интервью с тремя экспертами, специализирующимися на налоговом консультировании, и с одним экспертом-юристом. Они имели много клиентов в строительстве, рыбной промышленности, в машиностроительном комплексе, оптовой и розничной торговле, издательском бизнесе, а также среди бюджетных организаций как в Москве, так и в регионах. Эксперты предоставили информацию о роли банков в так называемых операциях обналачивания/обезналичивания.

Исходные интервью были проведены в конце 1997 — первом полугодии 1998 г. Каждое интервью продолжалось от 2 до 3 часов. В дальнейшем в течение 1999—2000 г. нами было проведено несколько кратких интервью (частично с теми же, частично с другими московскими респондентами). Анализ этих интервью, а также сохранение возможностей для проведения операций обналачивания/обезналичивания при примерно том же уровне комиссионных позволяют утверждать, что к началу 2000-х гг. ситуация не претерпела качественных изменений.

Как свидетельствовали интервью, российские предприятия использовали две основные схемы ухода от налогов с помощью «черного нала» — обналаживание и обезналичивание. Для лучшего их понимания

Таблица 1.2. Общее описание выборки предпринимателей

Респондент	№ 1	№ 2	№ 3	№ 4	№ 5	№ 6	№ 7	№ 8	№ 9	№ 10
Должность	Главный бухгалтер	Заместитель директора	Директор	Заместитель директора	Собственник-менеджер	Финансовый директор	Коммерческий директор	Директор	Директор	Собственник-менеджер
Отрасль	Оптовая торговля (потребительские товары)	Оптовая торговля (потребительские товары)	Обеспечение функций розничной рынка	Промышленность	Транспорт	Промышленность	Строительство	Оптовая торговля извозными ресурсами	Обеспечение функций розничной рынка	Розничная торговля (продовольственные товары)
Место-нахождение	Москва	Москва	Москва	За пределами Москвы	Москва	За пределами Москвы	За пределами Москвы	Москва	Москва	За пределами Москвы
История создания	Новое частное	Новое частное	Новое частное	Государственное	Новое частное	Приватизируемое	Приватизируемое	Приватизируемое	Новое частное	Новое частное
Размер (число занятых), человек	До 20	Около 40 в московском офисе	До 20	До 50	2 (в том числе собственник)	Свыше 1000	Свыше 500	До 300 (включая филиалы)	До 20	До 10
<i>Ответы респондентов на некоторые вопросы, предусмотренные в сценарии интервью</i>										
Время внедрения на предприятии налично-денежных схем ухода от налогов	Лето 1993 г.	Осень 1994 г.	Лето или осень 1993 г.	Конец 1993 г. — начало 1994 г.	Осень 1994 г.	1994 г.	Весна 1994 г.	1995 г.	Осень 1992 г.	1994 г.
Значение данных схем для функционирования предприятия	Очень высокое	Среднее	Очень высокое	Высокое	Очень высокое	Низкое (схемы малозначимы)	Высокое	Низкое (схемы малозначимы)	Очень высокое	Очень высокое

мы специально сопоставили их с той традиционной схемой использования неучтенных наличных в целях уклонения от уплаты налогов, которая имеет место в странах с развитой рыночной экономикой и обычно подразумевается в зарубежных теоретических исследованиях.

Традиционная схема и ее основные характеристики. Традиционная схема использования неучтенного наличного оборота в целях уклонения от уплаты налогов, на которой часто основаны предпосылки зарубежных теоретических исследований⁷, изображена на рис. 1.1. Эта схема предполагает сокрытие налогоплательщиком части выручки от реализации.

В нашей выборке три респондента использовали эту схему на практике. Один из них (транспортное ИЧП) обычно фиксировал в отчетности для последующей подачи декларации в налоговую инспекцию доход в размере от 2 до 2,5 тыс. руб. в месяц при реальном уровне валового дохода около 12 тыс. руб. в месяц. Аналогичные пропорции, но при существенно больших масштабах оборота наблюдались у другого респондента — владельца продовольственного магазина. Наконец, третий респондент (оптовая фирма с объемом продаж около 400 тыс. долл. в месяц) в течение четырех лет ежеквартально декларировал около 1% своего реального торгового оборота. Однако эта фирма использовала одновременно более сложную схему обезличивания, которая будет рассмотрена ниже.

В целом, по нашему мнению, можно выделить пять основных характеристик этой традиционной схемы.

- Ее применение возможно только в том случае, когда налогоплательщик получает *всю выручку (или хотя бы ее часть) в наличной форме.*
- Она преимущественно характерна либо для независимых профессионалов (типа нотариусов, врачей и т.д.), либо для мелкого, некорпорированного бизнеса. Таким образом, налогоплательщиком обычно выступает не предприятие, а физическое лицо либо индивидуальный владелец малого предприятия.
- Часть операций налогоплательщика с его обычными клиентами является нелегальной (продажа товаров или оказание услуг без выставления соответствующих счетов).
- Данная схема строго связана с занижением уровня валового дохода (объема продаж).
- При этом все сделки, совершаемые налогоплательщиком в рамках этой схемы с поставщиками и покупателями, остаются реальными.

⁷ См. классическую статью [Allingham, Sandmo, 1972], а также обзор литературы в [Cowell, 1985].



Рис. 1.1. Традиционная схема уклонения от уплаты налогов или сокрытия дохода с использованием неучтенных наличных средств

Базовая российская схема — обналичивание, или обмен официально заработанных безналичных денег, находящихся на расчетном счете в банке, на неучтенные наличные. Данная схема уклонения от уплаты налогов с использованием неучтенных наличных (рис. 1.2), по мнению респондентов и экспертов, является типичной для большого числа предприятий. В нашей выборке четыре респондента использовали эту схему регулярно, а двое прибегали к ней иногда.

Общая идея схемы заключается в фиктивном замещении элементов валового дохода, которые в наибольшей степени подпадают под налогообложение (зарплата и прибыль), такими элементами, которые облагаются по минимальным ставкам (материальные затраты, относимые на себестоимость). Основанием для такого «замещения» выступает договор между предприятием-налогоплательщиком и так называемой



Рис. 1.2. Базовая схема перевода безналичных средств в неучтенные наличные, или обналичивание

фирмой-однодневкой. В соответствии с этим договором налогоплательщик-клиент переводит свои денежные средства в безналичной форме на банковский счет фирмы-однодневки в обмен на фиктивный отчет о проделанной работе. Очень часто предприятие-налогоплательщик использует в качестве такого фиктивного отчета результаты собственной активности, направленной на удовлетворение внутренних нужд (например, ремонт оборудования или строительные работы хозяйственным способом) или основанной на выполнении заказов своих клиентов.

Так выглядит формальная сторона операции. Однако в действительности в обмен на банковский платеж в адрес фирмы-однодневки предприятие-клиент получает назад свои денежные средства в форме неучтенных («черных») наличных. Сумма этих неучтенных наличных равна сумме первоначального безналичного платежа за вычетом комиссии фирмы-однодневки. В случае прямого контакта с фирмой-однодневкой (без дополнительных посредников) эта комиссия в конце 1990-х гг. обычно не превышала 2–3% первоначального банковского платежа. Любопытно, что этой величиной ограничиваются практически все прямые издержки, которые несет легально действующее предприятие реального сектора в рамках данной схемы ухода от налогов. По оценке всех

респондентов, эта схема никак *не связана с коррупцией*, здесь нет необходимости давать кому-либо взятки. В дальнейшем неучтенные наличные средства используются для выплаты неофициальной заработной платы или в качестве предпринимательского дохода.

В результате такой сделки предприятие-клиент существенно сокращает свои налоговые платежи, но его финансовая отчетность остается чистой и прозрачной. С точки зрения налоговой инспекции получается, что данная фирма просто потратила некоторые средства в обмен на некоторые товары или услуги. Напротив, фирма-однодневка имела бы массу проблем с налоговой инспекцией. Получив некий официальный валовой доход от данной операции (равный сумме банковского платежа предприятия-клиента), она не могла бы объяснить, куда делись эти деньги, — ведь она вернула большую часть полученных средств в виде неучтенных наличных и не имела никаких декларируемых расходов. Поэтому фирма-однодневка никогда не будет посылать отчеты в налоговую инспекцию. Она действует только два или три месяца и в конце очередного квартала, когда налоговые органы должны получить ее первый отчет, в полном соответствии со своим предназначением просто *исчезает*, а вместе с ней исчезает (уничтожается) и вся информация о ее контрагентах.

Отметим теперь основные характеристики базовой схемы в сравнении с традиционной схемой, рассмотренной выше.

- Эта схема предполагает, что налогоплательщик получает доходы в безналичной форме на соответствующий банковский счет, а не наличными. Поэтому круг налогоплательщиков, которые потенциально могут быть вовлечены в эту схему, оказывается намного шире. Типичный субъект уклонения от уплаты налогов в данном случае — это не физическое лицо или индивидуальный предприниматель, как в традиционной схеме, а предприятие.

- Данная схема включает определенные фиктивные сделки (как мы уже указывали, в традиционной схеме все сделки являются реальными).

- Налогоплательщик с обычными поставщиками и покупателями совершает исключительно легальные сделки. Его внешние нелегальные операции ограничиваются контактами с фирмой-однодневкой.

- Здесь происходит систематическое занижение уровня доходов работников и доходов предпринимателя, но *нет занижения валового дохода или общего объема продаж предприятия*. Мы наблюдаем только изменение структуры затрат. Соответственно официальный оборот предприятия, уклоняющегося от уплаты налогов, не изменится и при прочих равных условиях будет таким же, как и в случае сугубо законопослушного поведения данного предприятия.

Обратная российская схема — обезналичивание, или обмен неофициально заработанных наличных денег на безналичные средства, легально зачисляемые на счет соответствующей фирмы, что идентично понятию «отмывание денег» (рис. 1.3), — применялась чаще всего вновь созданными розничными торговыми фирмами, которые работали на так называемых оптовых или мелкооптовых рынках в крупных и средних городах, реже — приватизированными торговыми предприятиями.

Поскольку в обоих случаях речь идет о розничной торговле, можно поставить вопрос о том, почему российские фирмы предпочитают обратную схему в сравнении с традиционной. Этому есть достаточно про-



Рис. 1.3. Обратная схема перевода неучтенных наличных в официальные безналичные средства, или обезналичивание (равнозначно «отмыванию» денег)

стое объяснение: данная схема является важным источником неучтенного (или «черного») товара.

Как и в случае с базовой схемой, здесь центральную роль играет фирма-однодневка *X*, через которую проводятся фиктивные сделки. Функции фирмы *X* в такой схеме заключаются в том, что она за минимальную плату (комиссия фирм-однодневок в рамках обратной схемы обычно колебалась от 0,5 до 1% суммы «отмываемых» денег) принимает от розничного торговца неучтенные наличные и осуществляет безналичный платеж на банковский счет соответствующего оптовика⁸. Для этого заключаются два контракта: один — на приобретение фирмой *X* товара у оптовика, другой — на поставку этого же товара розничному торговцу. Оба контракта являются фиктивными, так как товар на самом деле передается оптовиком непосредственно розничному торговцу.

Фиктивные операции используются здесь для разрыва стандартной цепочки «оптовик — розничный торговец». Отметим, что основным ограничением для массового занижения валовой выручки в розничной торговле в Европе или США является высокая вероятность встречной проверки счетов за отгруженные товары, которые оптовик выставил своим клиентам, и счетов за полученные товары, которые оплатили розничные предприятия согласно их официальной финансовой отчетности. В случае когда у конкретного розничного торговца сумма «входящих» счетов оказывается меньше суммы «исходящих» от его оптового поставщика, налоговые органы имеют веские основания предполагать занижение валовой выручки от реализации в розничном звене либо сокрытие товара в оптовом звене для его последующего выведения в неучтенный оборот. Первая гипотеза в целом более вероятна, так как обычно оптовик — крупная фирма, не склонная рисковать и предпочитающая уходить от налогов легальными способами. Тем не менее обе ситуации для налогоплательщиков чреваты крупными штрафными санкциями, что объективно сдерживает масштабы занижения валовой выручки и уклонения от налогов в розничной и оптовой торговле, а также в сфере услуг.

Появление между реальным оптовиком и реальным розничным торговцем подставной фирмы-однодневки *X* решает проблему и снимает названное ограничение. Теперь, согласно отчетности оптовика, он поставил товар некой неизвестной ему фирме *X*, которая своевременно оплатила

⁸ В газетных рекламных объявлениях 1995—1996 гг., в период бурной конкуренции между организаторами фирм-однодневок, такие операции обозначались словосочетанием «проплату контракты».

поставку. На самом деле, как мы уже говорили, оптовик передал товар розничному торговцу. По отчетности последнего, однако, данный товар проходит как полученный им от фирмы *X* на реализацию, т.е. без какой-либо предварительной оплаты. (В действительности весь товар был заранее оплачен, но поскольку оплата была осуществлена наличными, происхождение которых розничный торговец не сможет объяснить налоговому инспектору, в официальной отчетности данный платеж никак не отражается.) Документы, подтверждающие передачу товара на реализацию, сохраняются розничным торговцем до момента продажи всей партии товара (т.е. пока товар хранится на его складе), после чего уничтожаются. Такое возможно, поскольку розничный торговец уверен, что налоговые органы никогда не смогут сопоставить его «входящие» счета с «исходящими» счетами его оптового поставщика, ведь, как и в базовой схеме, фирма-однодневка *X* исчезает вместе с данными о ее контрагентах.

В целом обратная схема обеспечивает условия, при которых, с одной стороны, все сделки оптового поставщика остаются легальными и, с другой — в розничной торговле почти все операции могут быть нелегальными, «невидимыми» для налоговой инспекции. В случае обезналичивания у российских розничных торговых предприятий фактически снимались все значимые ограничения на занижение выручки от реализации, полученной ими в наличной форме. Например, в нашей выборке была одна фирма, продававшая товары из Юго-Восточной Азии на московских мелкооптовых рынках. В течение четырех лет она регулярно декларировала 1% своей торговой выручки, при этом ее реальный оборот составлял от 400 до 500 тыс. долл. в месяц. Зарплата работников и доходы собственников в данном и других подобных случаях практически полностью формировались за счет «черного нала».

Для формализованного описания данной схемы на основе интервью мы можем выделить следующие ее характеристики.

- Она может применяться только в том случае, когда налогоплательщик получает свою *выручку в наличной форме* (так же, как в традиционной схеме).
- Она включает определенные фиктивные операции (так же, как базовая схема).
- Здесь наблюдается занижение как индивидуальных доходов отдельных физических лиц (работников или собственников данной фирмы), так и общего объема продаж предприятия-налогоплательщика. Это в целом похоже на традиционную схему. Вместе с тем масштабы занижения объемов продаж здесь могут быть существенно больше, чем при использовании традиционной схемы.

- Субъект уклонения от уплаты налогов — это, как правило, предприятие, а не физическое лицо или индивидуальный предприниматель, как в традиционной схеме.

Таким образом, ключевая особенность схем ухода от налогов, основанных на неучтенном наличном обороте и широко распространенных в российском *легальном* бизнесе, заключается в систематическом использовании *фиктивных операций* между предприятиями-налогоплательщиками и фирмами-однодневками. Именно фирмы-однодневки генерируют поток неучтенных наличных для предприятий, которые в повседневной деятельности не имеют наличной выручки от реализации. Они же обеспечивают доступ к неучтенным товарам для розничных торговых фирм. И именно на них же замыкаются все нестыковки товарных и финансовых потоков, связанные с использованием неучтенных наличных легально действующими торговыми и производственными предприятиями.

1.3. Что дает и что отнимает «черный нал» у бизнеса

Мы можем отметить, что базовая и обратная схемы в российской предпринимательской практике появились в 1992 г. Подтверждением этому могут служить ответы респондентов на вопрос: «Когда вы начали использовать эти схемы на практике?», приведенные в табл. 1.2.

По мнению экспертов, первые случаи применения базовой схемы в Москве можно было наблюдать весной—летом 1992 г. При этом в 1992 г. эта схема использовалась преимущественно в Москве вновь созданными частными мелкими и средними предприятиями. В 1993—1994 гг. ее стали применять, с одной стороны, многие немосковские фирмы и, с другой — приватизированные и государственные предприятия.

Интересно отметить, что не только старые предприятия, но и две новые фирмы до внедрения у себя базовой схемы практически не уклонялись от уплаты налогов. Вместе с тем уже в 1993—1994 гг. в Москве вход новых компаний на рынки целого ряда товаров был практически невозможен без использования различных схем уклонения от уплаты налогов, основывающихся на неучтенном наличном обороте.

1994—1995 гг. — это период весьма острой конкуренции между организаторами фирм-однодневок, сопровождавшейся ростом их рекламной активности и снижением уровня их комиссии. С 1996 г. рынок услуг по обналачиванию/обезналачиванию, предлагаемых фирмами-однодневками, относительно стабилизировался. Это было связано, по-ви-

димому, с вытеснением мелких самостоятельных операторов и разделом сфер влияния на данном рынке между крупными заинтересованными участниками.

По мнению всех респондентов и экспертов, основной причиной распространения неучтенного наличного оборота являлся слишком высокий уровень налогообложения заработной платы (включая отчисления на социальное страхование), введенный в 1992 г., в сравнении со слишком низким уровнем социальных гарантий. Руководители предприятий были бы даже готовы платить налог на прибыль, поскольку, по их мнению, это относительно справедливый налог. («Государство имеет право на долю в моем чистом доходе», — как выразился один из респондентов.) В то же время они считали, что Пенсионный фонд и прочие социальные фонды крайне неэффективны, поэтому для самих работников было лучше получать зарплату плюс часть социальных отчислений неучтенными наличными, чем только официальную заработную плату и некие социальные гарантии.

Введение с 1 января 2001 г. плоской 13%-й шкалы подоходного налога и регрессивной схемы исчисления единого социального налога (ЕСН) должно было, по мнению разработчиков налоговых реформ, создать стимулы для легальной выплаты зарплаты работникам. Однако широко дискутировавшийся 2%-й уровень отчислений в Пенсионный фонд — это предельная величина, которая начинала действовать лишь для доходов, превышающих 600 тыс. руб. в течение данного календарного года. Если же легальный доход работника составлял по итогам года эти же 600 тыс. руб. (или 50 тыс. руб. в месяц, что по российским меркам до сих пор представляет собой большую величину), реальная средняя ставка отчислений в Пенсионный фонд для этого работника опускалась с 28% лишь до 16,3%.

Таким образом, даже в этом случае весьма высоких зарплат из 1000 руб., отнесенных предприятием на фонд заработной платы и ЕСН (на которые начислялся еще и НДС в размере 20%), работник на руки получал 748 руб. С учетом того что комиссия за операции обналичивания в начале 2000-х гг. по-прежнему составляла не более 2—3%, уход от налогов с помощью подобных схем оставался рациональной стратегией для бизнеса.

Среди косвенных причин распространения базовой и обратной схем называли их простоту и низкий риск их раскрытия налоговыми органами. Многие респонденты полагали, что раскрытие подобных теневых операций было возможно только при излишнем распространении информации или в том случае, когда кто-то из лиц, непосредственно вов-

леченных в схему, сам предоставит налоговой инспекции необходимые данные.

Анализ интервью позволил выделить основные ограничения на использование базовой и обратной схем. Как правило, их было труднее применять на крупных предприятиях из-за слишком большого числа людей, которые оказываются посвященными в курс дела. Обе схемы удобнее было применять в крупных городах, где проще «затеряться», нежели в малых, где все относительно на виду — не только для соседей, но и для налоговых органов. Базовая схема уклонения от уплаты налогов оказывалась предпочтительной в тех случаях, когда средний объем каждой отдельной сделки, совершаемой данной фирмой, был не очень невелик. (По словам одного из респондентов, «обналичить двести тысяч рублей проще, чем два миллиона, хотя и это, вообще говоря, возможно».) Обратную схему сложнее использовать, если покупатель и его основные поставщики расположены в разных регионах. Наконец, обратная схема может быть использована только на рынках потребительских товаров.

Наша анкета включала также вопрос о направлениях использования предприятиями того эффекта, который они получают в результате уклонения от уплаты налогов. Здесь наблюдалась значительная разница между мелкими и средними фирмами, с одной стороны, и крупными предприятиями — с другой. Необходимо подчеркнуть, что в секторе малых и средних предприятий эффект уклонения от уплаты налогов с использованием неучтенного наличного оборота обычно распределялся между собственниками, менеджерами и работниками. На практике это означало, что работники получали значительную часть зарплаты в форме неучтенной наличности (от 50 до 95—97%). Суммарная заработная плата работников («черная» и «белая») при этом обычно превосходила альтернативные возможности их легального заработка. Разница могла составлять 20—25% или даже выше.

Интересно также, что личный неофициальный доход предпринимателя или менеджера в этом случае, как правило, формировался как *остаток неучтенных наличных средств* после покрытия всех расходов, связанных с поддержанием текущего функционирования предприятия. К таким расходам помимо выплаты «черной» заработной платы часто могли относиться неформальные платежи за аренду, взятки чиновникам, комиссионные за предоставление выгодных заказов или льготных кредитов. Кроме этого, в торговле и в строительстве неучтенные наличные средства могли использоваться для пополнения оборотного капитала. С их помощью в принципе можно было даже осуществлять инвестиции в оборудование. Правда, необходимым условием такого инвестиционно-

го использования экономии, полученной от неуплаты налогов, являлась возможность приобретения основных фондов за неучтенные наличные.

На основе имеющихся интервью мы можем констатировать, что в секторе мелких и средних предприятий относительно широкое применение базовой и обратной схем позволяло существенно снизить общий уровень издержек. При этом полученный экономический эффект использовался не только для потребления собственников, менеджеров и работников, но для конкурентного снижения цен (это было особенно характерно для рынка потребительских товаров) и развития предприятия. Следует отметить, однако, что развитие предприятия в данном случае, как правило, ограничивалось рамками той сферы, где оставалось *возможным применение неучтенных наличных расчетов*.

В секторе крупных предприятий такое «справедливое» распределение экономического эффекта уклонения от уплаты налогов оказывалось затруднительным. Дело в том, что слишком большое число потенциальных получателей «черной» зарплаты существенно повышало риск излишнего распространения информации. В результате даже при заинтересованности менеджеров в развитии фирмы и максимальном снижении издержек выплаты «черных» премий распространялись лишь на доверенных представителей администрации. В целом же несовершенство законодательства о корпоративном управлении и особенно слабость контроля за его применением стимулировали оппортунистическое поведение высших менеджеров и/или основных акционеров крупных предприятий.

Стандартная схема уклонения от уплаты налогов крупного предприятия (рис. 1.4) предполагала, что несколько мелких посреднических фирм, аффилированных с администрацией или с крупнейшими акционерами базового предприятия, контролируют все его финансовые потоки. Для перераспределения дохода базового предприятия в свою пользу эти посреднические фирмы могли манипулировать отпускными и закупочными ценами, играть на неплатежах, векселях, взаимозачетах, бартере и т.д.

В дальнейшем часть доходов базового предприятия, осевшая на счетах аффилированных посредников, либо обналичивается и поступает в распоряжение менеджеров и (или) ведущих акционеров основного предприятия, либо перечисляется на счета офшорных компаний, контролируемых этими же лицами. При этом теоретически возможно последующее инвестиционное использование этих средств (особенно в случае перечисления их в офшоры), однако оно почти никогда не связано с деятельностью того основного предприятия, которому они первоначально принадлежали.



Рис. 1.4. Общие принципы уклонения от уплаты налогов с использованием неучтенных наличных на крупных предприятиях

Следует также подчеркнуть, что в отличие от ситуации с мелким и средним бизнесом доходы менеджеров крупных российских предприятий обычно никак не зависят от чистого дохода предприятия. Напротив, зарплата рядовых работников, платежи мелким поставщикам и в значительной степени налоговые платежи формируются по остаточному принципу.

В целом мы можем констатировать, что уклонение от уплаты налогов в описанной выше форме для крупного предприятия связано с абсолютным сокращением его валовой выручки и одновременно с ростом издержек, т.е. фактически со снижением его конкурентоспособности. Таким образом, уклонение от уплаты налогов с использованием неучтенного наличного оборота в секторе крупных предприятий, инициируемое их менеджерами или крупнейшими собственниками, приводит в основном к негативным последствиям для самих этих предприятий.

1.4. Откуда возникает «черный нал», или «Мертвые души» XX века

Наши интервью с представителями легально действующих предприятий позволяли охарактеризовать формы и масштабы ухода от налогов с помощью неучтенных наличных, а также оценить влияние экономики «черного нала» на поведение и мотивации вовлеченных в нее предприятий. Однако они не давали ответа на вопрос о том, как собственно осуществляют все эти операции сами фирмы-однодневки и кто за ними стоит. Между тем описанные выше масштабы оборота неучтенных наличных предполагают наличие соответствующей инфраструктуры и организационно-технического обеспечения.

Как показывали наши интервью с экспертами, данные функции в российской экономике выполняет ряд мелких и средних банков, а также связанных с ними инвестиционных компаний, в совокупности образующих относительно самостоятельную и весьма рентабельную отрасль финансового бизнеса.

Как правило, организацией фирм-однодневок (далее — ФО), рекламой их услуг и контактами с клиентами занимается самостоятельная финансовая или инвестиционная компания (далее — ФК), тесно связанная с определенным банком. Каждая подобная ФК одновременно «ведет» не менее пяти-шести ФО. Необходимое количество ФО определяется исходя из объема заказов на обналичивание и обезналичивание со стороны постоянных или потенциальных клиентов ФК. Объем операций по счетам отдельной ФО в течение ее короткой «жизни», как правило, не должен превышать нескольких десятков миллионов рублей, чтобы не привлекать внимания проверяющих органов. Названия ФО также выбирают с учетом интересов клиентов. Например, при операциях обезналичивания многие клиенты предпочитали ФО, имеющие в названии словосочетание «торговый дом».

ФО обычно учреждаются с использованием документов подставных физических лиц либо утерянных документов. При этом ФК никогда не фигурирует в качестве учредителя ФО. На должности директора и главного бухгалтера ФО также назначаются подставные лица, которым лишь привозят на подпись договора и платежные поручения и которые получают за это определенную фиксированную зарплату. В действительности всю документацию ФО обычно ведет главный бухгалтер ФК.

Использование документов подставных физических лиц, проживающих по мифическим адресам, позволяет существенно затруднить поиски ФО налоговыми органами после ее исчезновения. По оценкам

экспертов, в конце 1990-х затраты на регистрацию одной ФО обычно составляли около 300 долл. «Зарплата» подставного директора и бухгалтера могла составлять до 100 долл. в месяц наличными (соответственно около 600 долл. в квартал). К условно-постоянным издержкам ФК кроме этого следует отнести расходы на аренду помещения (обычно одна или две комнаты с телефоном). В 1997—1998 гг. в Москве эти расходы могли составлять до 400—500 долл. в месяц.

Наконец, еще одна существенная статья постоянных затрат — это обеспечение охраны или отчисления криминальной «крыше» (что на практике очень часто совпадало). По мнению экспертов, величина таких отчислений обычно представляла собой своего рода «вмененный налог» и могла варьировать в зависимости от масштабов бизнеса конкретной ФК. Для средней ФК в конце 1990-х, по приблизительным оценкам, такие затраты могли составлять от 5 до 10 тыс. долл. в квартал.

Основные переменные издержки ФК связаны с оплатой услуг банка по выдаче ей наличных денег. Здесь следует отметить, что получение банковской лицензии связано с весьма значительными затратами. Поэтому банки, как правило, предпочитают не рисковать и выдают наличные только на законных основаниях.

В схеме, описанной одним из экспертов и изображенной на рис. 1.5, ФК регулярно и совершенно легально получает в своем банке наличные деньги для покупки акций или векселей у физических лиц. Нормальная цена легальных наличных средств на межбанковском рынке, измеренная в безналичных рублях, не превышает 100,1%. Финансовая же компания платит банку за получение наличных 101%, что тоже является нормальной ценой. В результате банк получает 0,9% в день на вложенные средства независимо от доходности по государственным облигациям, динамики обменного курса и т.д. Поэтому часто подобные банки вообще не проводили иных операций.

Однако официальное получение в банке «белых» наличных не решает всех проблем ФК, так как она должна передать своим клиентам неучтенные («черные») наличные. Для выведения наличных средств в неучтенный оборот часто использовались так называемые мусорные ценные бумаги, которые можно было купить за 0,1—0,2% их номинальной стоимости (в 1997—1998 гг. это были, например, векселя Фондового эмиссионного синдиката или сертификаты на акции «Олби-дипломат»). В примере, изображенном на рис. 1.5, в таком качестве фигурирует вексель компании *W*.

ФК оформляет фиктивные договора на покупку таких векселей подставными физическими лицами на «сером» рынке ценных бумаг. При этом в договоре с компанией, продавшей вексель, будет указана цена в

размере 0,2% его номинальной стоимости. После этого ФК оформляет столь же фиктивные договора о выкупе ею указанных векселей у тех же самых подставных физических лиц, но по совершенно другой цене — например 98,7%. Теоретически с разницей между ценой покупки и ценой продажи данных векселей физическим лицом должен быть уплачен подоходный налог. Однако, так же как и в случае с фирмами-однодневками, эти физические лица (если они вообще существуют) никогда не появляются в налоговой инспекции.

Неучтенные наличные средства, полученные в результате этой фиктивной операции с векселями, ФК передает соответствующему «клиенту» в обмен на официальное перечисление им безналичных средств на расчетный счет одной из ФО, которые контролируются ФК. При желании «клиента» ФК может сразу же конвертировать эти средства в доллары или другую валюту.

Для успешного функционирования данной схемы принципиальное значение имеют два контура фиктивных сделок. Первый из них включает операции, обозначенные на рис. 1.5 цифрами 1, 2, 6 и 7, и замыкается на фирмах-однодневках. В рамках этого контура «растворяются» безналичные денежные средства предприятий-«клиентов». Второй контур включает операции, обозначенные рис. 1.5 цифрами 4 и 5, и замыкается на подставных физических лицах. В рамках этого контура «исчезают» наличные деньги, официально полученные ФК в банке для проведения операций с ценными бумагами.

Все эти фиктивные и в основе своей нелегальные операции проводятся непосредственно ФК, что связано с определенным риском. В частности, на рис. 1.5 хорошо видно, что все официальные контрагенты ФК исчезают. При проведении «встречной» проверки налоговыми органами этот факт может вызвать вполне определенные вопросы. Поэтому организаторы данного бизнеса периодически (примерно раз в год) закрывают подобные финансовые компании с полным прохождением официальной процедуры ликвидации, что позволяет в последующем отклонять любые претензии к учредителям или должностным лицам ФК. После этого вся структура воссоздается под новой вывеской.

По оценкам экспертов, для покрытия текущих издержек ФК оборот контролируемых ею ФО должен составлять не менее 1 млн. долл. в месяц. Если предположить, что ФК ежеквартально создает и затем «бросает»⁹

⁹ Эта процедура сводится к тому, что к моменту первого представления отчетности ФО в налоговые органы ее расчетный счет в банке обнуляется и закрывается, а она сама якобы «переезжает» по новому адресу, который, естественно, никому не известен.

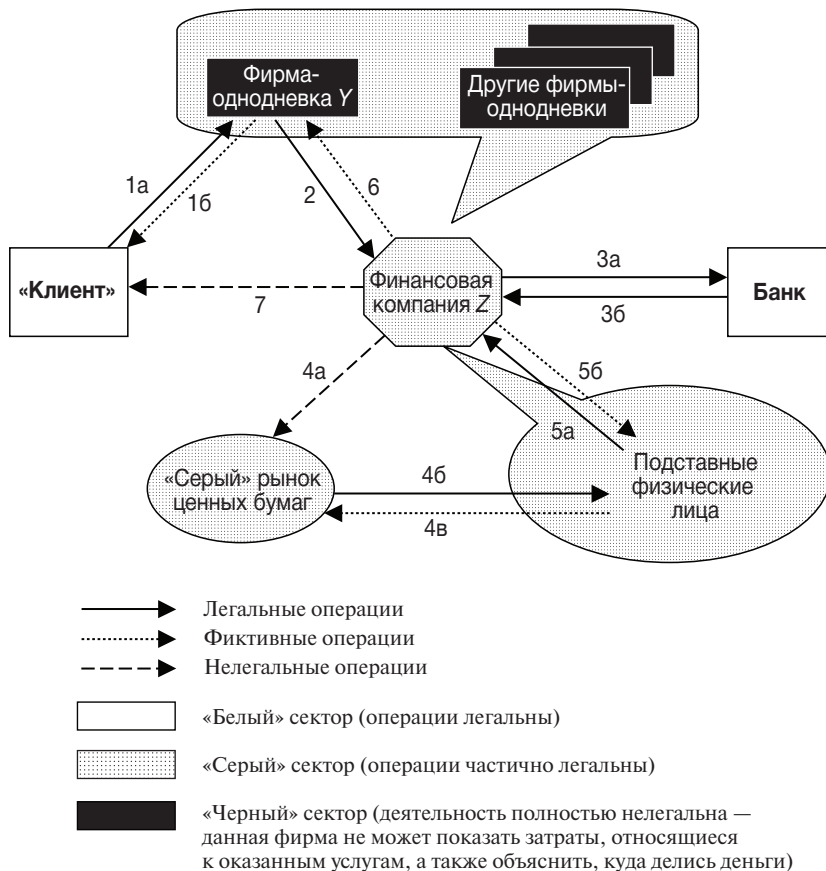


Рис. 1.5. Роль банков и финансовых институтов в организации неучтенного наличного оборота

Пояснения к рис. 1.5.

Последовательное описание всех операций по обналичиванию денежных средств

1. В целях обналичивания денежных средств «клиент» заключает с фирмой-однодневкой Y фиктивный договор на выполнение работ или оказание услуг (например, на гарантийное обслуживание и ремонт оборудования). На основании этого договора «клиент» переводит на банковский счет фирмы Y по безналичному перечислению сумму в размере 10 000 тыс. руб. При этом существует устная договоренность о том, что комиссионные фирмы Y составляют 1,5% и она вернет «клиенту» неучтенные наличные в сумме 9 850 тыс. руб.

2. Фирма *У* сразу же перечисляет указанные 10 млн. рублей на счет финансовой компании *Z* в качестве предоплаты за векселя компании *W* (данные векселя относятся к категории «мусорных» ценных бумаг, котировки которых составляют 0,1—0,2% их номинальной стоимости). Эта операция может быть произведена уже в день поступления денег на счет фирмы *У*, если расчетные счета фирмы *У* и компании *Z* находятся в одном банке.

3. Компания *Z* предварительно заказывает в банке наличные деньги в сумме 9870 тыс. руб. для покупки векселей компании *W* у физических лиц. В день зачисления 10 000 тыс. руб. на счет компании *Z* банк выдает ей требуемые наличные деньги. Эта сумма, а также комиссионные банка за выдачу наличных в размере 98,7 тыс. руб. списываются со счета компании *Z*. После этого на счете компании *Z* в банке останется 31,3 тыс. руб., которые будут показаны налоговым органам как официальный доход от операций с векселями *W*.

4. Из полученных 9 870 тыс. руб. наличными компания *Z* использует 20 тыс. руб. для приобретения на рынке ценных бумаг векселей *W* номинальной стоимостью 10 000 тыс. руб. (операция 4а). Эта сделка никак не отражается в отчетности компании *Z*. В отчетности же компаний, продавших эти векселя за 20 тыс. руб., эта сделка будет отражена как сделка с физическими лицами (операции 4б и 4в). Для оформления этой сделки представители компании *Z* используют документы подставных физических лиц (паспорта умерших людей или лиц без определенного места жительства, потерянные паспорта).

5. После этого оформляются фиктивные договора на покупку компанией *Z* у тех же самых подставных физических лиц векселей *W* номинальной стоимостью 10 000 тыс. руб. за 9870 тыс. руб. (операции 5а и 5б). Эта фиктивная сделка позволяет компании *Z* превратить официально полученные ею в банке «белые» наличные в «черные» (неучтенные).

6. В соответствии с ранее произведенной предоплатой компания *Z* оформляет фиктивную передачу фирме *У* векселей компании *W* номинальной стоимостью 10 млн. руб. На самом деле эти векселя остаются в распоряжении компании *Z* и в последующем могут использоваться для проведения других подобных операций.

7. Представители компании *Z* передают «клиенту» ранее оговоренные 9 850 тыс. неучтенных («черных») наличных, которые используются им для выплат неофициальной заработной платы работникам и для формирования предпринимательского дохода. Эта операция не отражается в отчетности.

пять ФО, а средний уровень ее комиссионных составляет 2% платежей предприятий-клиентов, то можно составить следующий примерный квартальный баланс доходов и расходов ФК (табл. 1.3).

Следует отметить, что такая оценка — это скорее нижняя граница чистых доходов ФК. В частности, банк, учитывая большие объемы операций и личные отношения с учредителями ФК, может предоставлять ей льготные условия по выдаче наличных денег (не 1% комиссии, а 0,8% или даже меньше). Кроме того, ФК может существенно снижать свои издержки при проведении встречных операций обезличивания. В этом случае она не только бесплатно получает неучтенные наличные, но и взимает

Таблица 1.3. Баланс доходов и расходов организаторов бизнеса по обналичиванию в конце 1990-х (за квартал), долл. США

Издержки	Аренда офиса	$400 \times 3 \text{ мес.} = 1200$
	Зарплата подставных должностных лиц в пяти ФО	$100 \times 2 \text{ чел.} \times 5 \text{ фирм} \times 3 \text{ мес.} = 3000$
	Расходы на регистрацию 5 ФО	$300 \times 5 \text{ фирм} = 1500$
	Банковское обслуживание	$1 \text{ млн.} \times 3 \text{ мес.} \times (0,01/1,01) = 29\,700$
	Охрана / отчисления «крыше»	7500
	Прочие расходы (включая выплату официальной зарплаты сотрудникам ФК, налоги и т.д. — расчетно 300 на одного сотрудника в месяц)	$300 \times 2 \text{ чел.} \times 3 \text{ мес.} = 1800$
	Итого:	44 700
Валовой доход	$1 \text{ млн.} \times 3 \text{ мес.} \times 0,02 = 60\,000$	
Чистый доход	$60\,000 - 44\,700 = 15\,300$	

определенную комиссию со своих клиентов, заинтересованных в проведении официального безналичного платежа. Наконец, доходы ФК будут возрастать при увеличении потока финансовых ресурсов, проводимых через каждую фирму-однодневку. Так, цифра 0,2 млн. долл. в месяц (соответственно 0,6 млн. в квартал) — это скорее нижняя граница эффективной пропускной способности ФО. Средний совокупный оборот обычной ФО за период ее «жизни» может составлять от 1 до 1,5 млн. долл. Подобные оценки, в частности, фигурировали в данных расследования, проводившегося в 1998 г. московским управлением ФСНП¹⁰. Это не мешало тому, что отдельные ФО могли использоваться всего один раз для проведения сделки на десятки и даже сотни миллионов долларов.

¹⁰ См.: Независимая газета. 1998. 21 окт. С. 2.

1.5. Почему в России стал возможен безрисковый уход от налогов?

В приложении 1 в рамках формальной модели показано, при каких условиях для легально действующего предприятия оказывается рациональным использование услуг фирм-однодневок и их организаторов в рамках операций обналичивания. Центральным содержательным выводом этой модели — стимулы к использованию данной схемы (и соответственно масштабы ее применения) определяются разностью между совокупным уровнем налогообложения добавленной стоимости и транзакционными издержками применения схемы.

В частности, в конце 1990-х в Москве по операциям обналичивания комиссия фирм-однодневок составляла не более 2—3%, или 2—3 коп. на каждый рубль «черной» заработной платы, полученной на руки работником предприятия-налогоплательщика. В то же время для осуществления официальной («белой») выплаты одного рубля зарплаты предприятие должно было уплатить не менее 99 коп. различных налогов (включая подоходный налог, отчисления на социальное страхование, налог на добавленную стоимость и т.д.). Сравнение этих двух цифр наглядно иллюстрирует эффективность обналичивания и обезналичивания. При этом если ставки налогообложения в России в конце 1990-х в целом были близки к показателям развитых стран, то транзакционные издержки (а следовательно, и риски) использования неучтенных наличных для уклонения от налогов были поразительно низкими¹¹.

Этот вывод совпадает с мнением наших респондентов. Напомним, что они считали обналичивание и обезналичивание *практически безрисковыми* операциями. При этом участие в таких схемах для респондентов не было сопряжено с необходимостью давать взятки представителям налоговых органов или иным государственным чиновникам за обеспечение «прикрытия» данных операций.

Относительная безрисковость данных операций для *легально действующих* предприятий, представленных в нашей выборке, действительно объяснялась тем, что все риски возможных административных и уголовных санкций в описанных схемах принимают на себя подставные фирмы-однодневки. На них замыкаются (и вместе с ними «умирают») все нестыковки товарных и финансовых потоков, возникающие в официальной отчетности в результате операций обналичивания и обез-

¹¹ См. [Коттке, 1998].

наличивания. Как мы видели выше, этот результат достигался за счет того, что бизнес по организации фирм-однодневок по сути являлся *криминальным*. Парадокс, однако, заключается в том, что, несмотря на нелегальный характер их деятельности, услуги фирм-однодневок были *чрезвычайно дешевыми*.

Однако низкий уровень комиссии, или цены услуг фирм-однодневок, означает, что очень низка и включаемая в цену премия за риск, неизбежная из-за криминального характера данного бизнеса. Такое возможно только в случае, если он является практически безрисковым и *для организаторов самих фирм-однодневок* (а не только для легально действующих предприятий, прибегающих к их услугам, о чем мы говорили выше), иными словами, если налоговые органы и прочие силовые структуры по тем или иным причинам *закрывают глаза на такой бизнес*.

Конечно, теоретически можно предположить, что налоговые службы не имеют полного представления о массовом характере уклонения от уплаты налогов в легальном бизнесе на основе фиктивных операций с подставными фирмами-однодневками. Однако эта гипотеза опровергается данными налоговой статистики. Так, согласно информации, содержащейся в Отчете Государственной налоговой службы на 1 января 1997 г., из 2,8 млн. зарегистрированных организаций-налогоплательщиков около 0,6 млн., или 21,4%, не представляли отчетность в налоговые органы. Только в Москве на ту же дату из 422 тыс. зарегистрированных организаций-налогоплательщиков отчетность не представляли 152 тыс., или 36% (см. табл. 1.4)¹².

Сказанное выше позволяет, на наш взгляд, задать следующий вопрос: *почему налоговые органы и иные структуры исполнительной власти не пресекали бизнес по организации обращения неучтенных наличных?*

Хотя вопрос поставлен весьма жестко, следует отметить, что правительство не отрицает наличия проблемы неучтенного наличного оборота, а налоговая служба предпринимает определенные усилия по ее решению. В частности, уже много лет ГНС, а затем МНС борются за повсеместное внедрение в розничной торговле контрольно-кассовых аппаратов, а также с переменным успехом пытаются заставить мелких торговцев пробивать чеки на проданную продукцию и выдавать их по-

¹² Аналогичные данные на более позднюю дату, к сожалению, были для нас недоступны. Тем не менее можно отметить, что в выступлении перед прессой 9 августа 2000 г. вице-премьер и министр финансов РФ А. Кудрин, критикуя бюджетную политику Правительства Москвы, заявил, что из 700 тыс. зарегистрированных в столице юридических лиц 2/3 не представляют отчетность в налоговые органы.

Таблица 1.4. Информация о количестве налогоплательщиков-организаций, учетные сведения о которых были включены в базы данных в налоговых органах по состоянию на 1 января 1997 г. в целом по Российской Федерации и по некоторым субъектам Российской Федерации

	Количество налогоплательщиков-организаций, сведения о которых содержатся в базе данных ГНС, тыс.	В том числе			
		Не представляющие отчетность		Не стоящие на учете*	
		тыс.	%	тыс.	%
Российская Федерация	2793	522	18,7	75	2,7
В том числе:					
Москва	422,3	152,0	36,0	0,0	0,0
Московская область	115,3	19,5	16,9	6,4	5,5
Санкт-Петербург	145,8	24,1	16,5	2,8	1,9
Всего по трем регионам	683,4	195,6	28,6	9,2	1,3
Всего по остальным регионам РФ	2109,6	326,4	15,5	65,8	3,1

* По результатам сверки с регистрирующими органами, банками и иными кредитными организациями.

Источник: таблица составлена на основании данных, приведенных в Отчете Государственной налоговой службы на 1 января 1997 г.

купателям. Летом 1998 г. в период своего недолгого пребывания в правительстве в качестве руководителя Госналогслужбы известный российский экономист и политик Б. Федоров в сопровождении прессы ездил в московских маршрутных такси и лично призывал граждан требовать у водителей билетки за проезд, а не отдавать им деньги просто так. Наконец, утвержденные Государственной Думой РФ летом 2000 г. единая («плоская») ставка подоходного налога, регрессивная шкала отчислений на социальное страхование и возможность значительного сокращения налогооблагаемой базы за счет расходов на образование и медицинское обслуживание также теоретически должны способствовать сокращению масштабов ухода от налогов с использованием неучтенных наличных.

Однако проблема заключается в том, что к каждому из сотен тысяч ООО или ИЧП, реализующих свои товары и услуги за наличный расчет, не приставишь налогового полицейского. И если по-прежнему будет возможен безрисковый уход от налогов с издержками порядка 3% суммы полученного дохода, то снижение максимальной ставки подоходного налога с 30 до 13% с точки зрения рационально действующего экономического субъекта ситуацию принципиально не изменит. Несмотря на обилие подставных фирм-однодневок, кругооборот неучтенных наличных, а также регулярную трансформацию «белых» денег в «черные» и наоборот обеспечивают одни и те же вполне конкретные люди, сидящие в офисах одних и тех же банков и финансовых компаний. Число последних измеряется сотнями (а не сотнями тысяч), и они вполне «уловимы» как для налоговой полиции, так и для Центрального банка РФ.

Упомянем, что данный бизнес не является уникальным российским явлением. Он существует и в Европе, и в США, но к его услугам прибегают в основном представители криминальной экономики (наркоторговцы, нелегальные торговцы оружием и т.д.), поскольку цены на подобные услуги очень высоки и составляют 40—50% «отмываемых» сумм — выше, чем обычная ставка налогов, что обусловлено жестким пресечением такого бизнеса со стороны государства. И именно этого, на наш взгляд, не наблюдается сегодня в России. Ниже мы попытаемся показать, почему так происходит.

Если раньше мы опирались на весьма обширный эмпирический материал, то наш дальнейший анализ основан преимущественно на весьма простых *логических* заключениях, касающихся действий чиновников налоговых органов и региональных властей. При этом мы предполагаем, что указанные должностные лица действуют в интересах своего ведомства или своего региона, они не вовлечены в коррупцию и не нарушают законодательство. Последняя гипотеза может показаться не слишком реалистичной для российских условий. Тем не менее ее принятие не нарушает общей логики наших рассуждений и не меняет конечных результатов.

Отправной точкой анализа послужило интервью с одним из экспертов-бухгалтеров, который следующим образом объяснял бездействие налоговых органов (это объяснение лишь немного сокращено и упрощено по стилю изложения):

«Налоговые органы всегда имеют определенный план по сбору налогов. В его рамках каждая местная налоговая инспекция должна собрать определенную сумму налогов и штрафов. Для выполнения этой задачи инспекция обладает неким штатом сотрудников. На подведомственной ей территории расположено какое-то число крупных и средних

фирм, а также малых предприятий. Налоговое законодательство является весьма сложным и запутанным. Поэтому при проверке крупного или среднего предприятия налоговый инспектор обычно может найти те или иные ошибки в бухгалтерском учете либо в порядке начисления налогов и соответственно обязать предприятие заплатить большую или меньшую сумму дополнительных налогов и штрафов. Качество бухгалтерского учета в малом бизнесе, как правило, ниже, чем на крупных и средних предприятиях. Поэтому при проверке малого предприятия налоговый инспектор почти всегда может собрать определенную сумму дополнительных налогов и штрафов. В случае малого предприятия, скорее всего, он затратит на проверку меньше своего рабочего времени, но и потенциальные дополнительные доходы бюджета будут ниже просто в силу иных масштабов бизнеса. Однако в случае неотчитавшегося малого предприятия налоговый инспектор должен был бы потратить массу времени на поиски директора фирмы, ее главного бухгалтера, собственников, на восстановление ее документации и т.д. Объем же дополнительно полученных налогов и штрафов может быть не выше, чем в случае с отчитавшимся МП, особенно, если неотчитавшаяся фирма окажется каким-нибудь малым производственным предприятием, которое прекратило свою деятельность из-за низкой конкурентоспособности его продукции или услуг, но официально не ликвидировалось, так как это весьма дорогостоящая процедура. Таким образом, для типичного налогового инспектора в целом много проще регулярно посещать с проверками «стационарные» предприятия (как крупные, так и малые), чем искать многочисленные «блуждающие» фирмы и фирмочки.

На первый взгляд это объяснение кажется достаточно правдоподобным. В более формализованном виде мы попытались представить его в табл. 1.5. Если согласиться с предложенными в таблице предпосылками о целевой установке и ресурсных ограничениях налоговой инспекции, а также с заданными различиями в условиях проверки предприятий разных типов, то становится очевидным, что игнорирование третьей стратегии является *рациональным*. Поиск исчезнувших фирм оказывается сопряженным с высокими издержками при весьма неопределенных результатах. Вместе с тем следует подчеркнуть, что такое объяснение применимо лишь для уровня *местной* налоговой инспекции.

В отличие от региональных подразделений центральные аппараты Министерства по налогам и сборам, Федеральной службы налоговой полиции и других силовых ведомств располагают хорошей ведомственной статистикой, а также обладают доступом к оперативно-розыскным каналам получения информации. В частности, центральный аппарат

Таблица 1.5. Выбор стратегии проверки налогоплательщиков руководителем местной налоговой инспекции

Целевая установка:	<i>Успешное продвижение по службе (= Максимизация суммы доначисленных налогов и взысканных штрафов)</i>
Ресурсное ограничение:	<i>Суммарное рабочее время налоговых инспекторов, работающих в инспекции</i>

Стратегия	Удельные трудозатраты	Возможный удельный результат	Вероятность получения результата
Проверять крупные предприятия	Высокие или средние	Большая сумма доначисленных налогов и штрафов	Достаточно высокая
Проверять мелкие предприятия	Низкие или средние	Небольшая сумма доначисленных налогов и штрафов	Очень высокая
Разыскивать неотчитавшиеся фирмы	Высокие	Неясный	Неопределенная

МНС и ФСНП имеет полную информацию в региональном, отраслевом и временном разрезе о числе зарегистрированных и числе отчитавшихся налогоплательщиков, доле фирм-однодневок среди разысканных неотчитавшихся фирм, а также о средних объемах операций по пойманным фирмам-однодневкам. Располагая всеми этими данными и достаточным административным ресурсом, центральный аппарат налоговых служб уже в 1994–1995 гг. был вполне способен сопоставить издержки поиска фирм-однодневок с реальным ущербом от их деятельности¹³ и организовать эффективное пресечение бизнеса по обналичиванию/обезналичиванию денежных средств. Этого, однако, так и не произошло. Почему?

Чтобы объяснить бездействие налоговых служб на федеральном уровне, на наш взгляд, следует обратить внимание на процедурные моменты расследования таких правонарушений. Как показало наше интервью с экспертом-юристом, действующее законодательство в целом содержит нормы, необходимые для пресечения подобных схем ухода от налогов. Вместе с тем для передачи дела в суд налоговые органы должны

¹³ Как показывают наши расчеты, приведенные в приложении 2, только в 1992–1996 гг. потери бюджета и социальных фондов от неучтенного наличного оборота составили свыше 40 млрд. долл.

располагать подробной информацией не только о фирмах-однодневках и их организаторах, но в первую очередь об их клиентах. Однако данная информация становится доступной лишь в процессе расследования. Предсказать же на предварительной стадии, кто именно окажется среди многочисленных предприятий — клиентов конкретной финансовой компании, организующей обналичивание, было практически невозможным¹⁴. В этих условиях для инициаторов расследования всегда существовал риск того, что в числе клиентов обнаружатся *влиятельные политические фигуры*.

Здесь достаточно напомнить про известную историю с коробкой с полумиллионом наличных долларов, которую подчиненные генерала А. Коржакова обнаружили в июне 1996 г. у ближайших сотрудников А. Чубайса по предвыборному штабу Б. Ельцина на выходе из дома Правительства РФ. Мы хотели бы обратить внимание не на сам этот факт, а на весьма неадекватную на первый взгляд реакцию оппонентов г-на Чубайса, особенно в контексте последующих попыток его «свержения» в январе 1997 г. (когда в СМИ попала информация о его доходах за 1996 г.) и в августе 1997 г. (скандал с многотысячными гонорарами за брошюру о приватизации).

В ходе второй и третьей попыток нападки на А. Чубайса в Государственной Думе и в СМИ были многократно острее, чем в первом случае. Однако парадокс заключался в том, что речь при этом шла о *легальных* доходах, с которых либо уже были заплачены все налоги, либо они наверняка были бы заплачены позже. В первом же случае деньги были односторонне «грязными». И тем не менее именно данная история оказалась «спущенной на тормозах» со стороны не только президентской администрации и правительства, но и парламентской оппозиции.

Весьма сдержанная реакция оппонентов г-на Чубайса на «коробку из-под ксерокса» может объясняться очень просто, если предположить, что они сами активно пользовались «грязными» деньгами. Тогда дальнейшее публичное «разыгрывание» этой темы превращалось в обоюдоострое оружие. Аргументом в пользу подобной трактовки может быть, например, существенное расхождение между официальными избирательными бюджетами и данными мониторинга политической рекламы в СМИ, проводившегося различными фирмами в течение 1990-х гг.

¹⁴ Например, в рамках расследования по делу Саратовского филиала «Связь-банка», о котором сообщалось в новостных программах ТВ в декабре 1998 г., было выявлено около 400 предприятий и организаций, для которых проводились операции обналичивания.

Принятие такой трактовки логически объясняет равнодушие центрального аппарата налоговых служб и силовых ведомств к организаторам фирм-однодневок. Если в этом бизнесе действительно было слишком много политики, то любое серьезное расследование деятельности банков и финансовых компаний, организующих обращение неучтенных наличных, могло плачевно закончиться для самих его инициаторов и налоговым органам и силовым структурам проще было *вообще его не замечать*. Что делало *практически безрисковой* деятельность *всех* организаторов фирм-однодневок (а не только тех, кто мог быть связан с большой политикой) и приводило к широчайшему распространению данной схемы ухода от налогов.

В более формальном виде сказанное выше мы попытались отразить в табл. 1.6.

Таблица 1.6. Выбор стратегии проверки налогоплательщиков ответственным чиновником центрального аппарата налоговой службы

Целевая установка:	<i>Успешное продвижение по службе (= Максимизация суммы доначисленных налогов и взысканных штрафов + Лояльность по отношению к политикам, назначающим высших чиновников)</i>
Ресурсное ограничение:	<i>Суммарное рабочее время налоговых инспекторов, работающих в местных налоговых инспекциях</i>

Стратегия	Экономический результат	Политический результат
Проверять крупные предприятия	Значительная сумма доначисленных налогов и штрафов на основе проведения проверок ограниченного числа предприятий	Позитивный
Проверять мелкие предприятия	Значительная сумма доначисленных налогов и штрафов на основе проведения массовых проверок предприятий	Позитивный
Разыскивать неотчитавшиеся фирмы	Заметное снижение масштабов ухода от налогов (в будущем) на основе проведения длительных проверок значительного числа предприятий	Неопределенный

В отличие от ситуации с руководителем местной налоговой инспекции ответственные чиновники центрального аппарата располагают сводной статистикой и при выборе стратегии проверок налогоплательщиков могут оперировать показателями ожидаемых результатов уже без поправки на вероятность их получения. Однако одновременно изменяются критерии успешного продвижения по службе. Если на региональном уровне в таком качестве выступает сумма налоговых поступлений, то на федеральном появляется дополнительный критерий — лояльность по отношению к политикам, принимающим решения о назначениях высших чиновников. При этом возникает новый фактор неопределенности, поскольку федеральные чиновники не могут объективно оценить риск (или вероятность) того, что расследование деятельности банков и финансовых компаний, обеспечивающих кругооборот неучтенных наличных, заденет интересы политиков. Данная неопределенность удерживает чиновников центрального аппарата налогового ведомства от выбора третьей стратегии проверки налогоплательщиков, ориентированной на пресечение деятельности по обналичиванию денежных средств.

1.6. «Черный офшор», или Конкуренция за налогоплательщика по-русски

В предыдущем параграфе мы попытались логически обосновать наличие в самих налоговых органах определенной негативной мотивации, которая препятствует эффективному пресечению бизнеса по обналичиванию/обезналичиванию денежных средств. Однако при более внимательном рассмотрении объяснение предпочтений местной налоговой инспекции в выборе возможных стратегий проведения налоговых проверок, предложенное одним из наших экспертов-бухгалтеров, можно признать справедливым только для начальной стадии развития бизнеса по организации фирм-однодневок. Лишь при условии, что их количество относительно невелико, для налогового инспектора действительно высок риск того, что в процессе расследования он потеряет время и не получит никакого результата. Однако если данная схема ухода от налогов начинает использоваться в массовом порядке (как это было в России начиная с 1994 г.), ситуация меняется и вероятность успешного завершения расследования резко возрастает.

Одно из возможных объяснений пассивности местных налоговиков в новых условиях сводится к следующему. Для эффективного поиска фирм-однодневок, как правило, требуются совместные действия раз-

личных региональных подразделений Министерства по налогам и сборам. Для расследования деятельности их организаторов необходимо уже взаимодействие налоговой службы и налоговой полиции, что требует согласования с центральным аппаратом обоих ведомств. Если же чиновники центрального аппарата объективно не заинтересованы в проведении подобных расследований (из простого стремления сохранить свои должности и нежелания ввязываться в политику), все запросы с мест могут «утонуть» в бюрократической переписке.

Тем не менее более реалистичным нам представляется другое объяснение. В условиях многоуровневой бюджетной системы стимулировать местные налоговые органы проводить поиск и расследование деятельности фирм-однодневок (или, наоборот, сдерживать их активность в этом направлении) могут не только чиновники центрального аппарата МНС и ФСНП, но и руководители местных органов власти. Быстрое распространение «дешевых» схем уклонения от уплаты налогов приводит к тому, что в региональные бюджеты поступает все меньше доходов и у местных органов власти оказывается недостаточно средств для выполнения даже минимальных социальных обязательств перед своими избирателями. В долгосрочном плане данная проблема возникает и на федеральном уровне, но первыми с ней сталкиваются именно местные власти. Поэтому логично предположить, что они могли бы воздействовать на местные налоговые органы с целью организации более эффективного пресечения новых схем ухода от налогов.

Своеобразный парадокс, однако, заключается в том, что при определенных условиях местным властям объективно это оказывается *невыгодным*. Поясним данное утверждение, опираясь на стандартные положения теории *налоговой конкуренции*. Ее основная идея сводится к тому, что в рамках федеративного государства региональные власти выступают в качестве продавцов услуг, относимых к категории общественных благ. Ценой этих услуг являются ставки налоговых платежей. Потенциальными же покупателями выступают бизнес и население, которые при желании «голосуют ногами». В соответствии с таким «голосованием» меняются налогооблагаемая база и сумма налоговых поступлений в конкретных регионах. При этом исход борьбы за налогоплательщиков зависит от наличия или отсутствия координации в политике конкурирующих регионов¹⁵.

¹⁵ Более подробно базовые положения теории налоговой конкуренции изложены в [McLure, 1986]. Примером конкретного приложения этого методического под-

Однако в российских условиях налоговая конкуренция лишь отчасти проявляется в снижении законодательно установленных *номинальных* ставок налогов и предоставлении иных *официальных* льгот по уплате налогов. Одним из примеров официальной налоговой конкуренции в России, вполне соответствующим теории, может быть налоговая политика губернатора Новгородской области М. Прусака, ориентированная на привлечение инвестиций¹⁶. Другой пример подобного рода — ситуация с так называемыми закрытыми административно-территориальными образованиями (ЗАО). Как правило, ЗАО представляли собой небольшие города, в которых располагались предприятия оборонной промышленности и практически не было возможностей альтернативной занятости. В связи с тяжелой социальной обстановкой, сложившейся в большинстве ЗАО в начале 1990-х гг., им были предоставлены крупные льготы по уплате федеральных налогов. В свою очередь, ЗАО стали предоставлять льготы предприятиям, зарегистрированным на их территории, что привело к возникновению своеобразных внутренних офшорных зон и серьезных диспропорций в налоговой системе. В результате после продолжительных дискуссий в конце 1999 — начале 2000 г. большинство льгот, установленных ранее для ЗАО, были отменены.

По нашему мнению, при слабом федеральном правительстве более важным инструментом привлечения капитала для многих регионов выступают изменения *неформального налогового режима*, выражающиеся в том, что налогоплательщикам в неявной форме разрешается не платить определенную часть налогов, причем не только региональных, но и федеральных. В одной из работ Даниэла Трейсмана [Treisman, 1999] также рассматривается данный феномен, но с несколько иных позиций. В его модели предполагается, что региональные власти в обмен на соответствующие платежи в свой адрес «защищают» местный бизнес от попыток собрать налоги, предпринимаемых из федерального центра. При этом региональные власти неизбежно нарушают действующее законодательство, что не является необходимым условием предлагаемой нами модели.

С учетом сказанного выше альтернативные стратегии для региональных властей можно сформулировать не как выбор между высокими или низкими налоговыми ставками, а как пресечение или игнорирование уклонения от уплаты налогов. В этих условиях результаты усилий местных властей в отдельно взятом регионе по организации пресечения

хода к анализу налогообложения дивидендов при отсутствии ограничений на переток капитала между странами служит работа [Janeba, Peters, 1999].

¹⁶ Более подробно см. [Кузнецова, 1998].

ухода от налогов будут зависеть от того, какую стратегию выберут для себя другие региональные администрации. В матричной форме возможные исходы показаны в табл. 1.7.

Таблица 1.7. Выбор региональной администрацией стратегии поведения в отношении предприятий, уклоняющихся от уплаты налогов

		Другие региональные администрации		
		пресекают уход от налогов	«не замечают» ухода от налогов	
		<i>A</i>	<i>B</i>	
Вариант стратегии	пресекают уход от налогов	1	Рост доходов регионального бюджета, так как уход от налогов невозможен	Снижение доходов регионального бюджета из-за оттока капитала в другие регионы
	«не замечают» ухода от налогов	2	Рост доходов регионального бюджета благодаря низким реальным ставкам налогов (эффект офшорной зоны)	Снижение доходов регионального бюджета вследствие широкого уклонения от уплаты налогов

Из таблицы следует, что масштабы ухода от налогов сократятся, а доходы местных бюджетов возрастут, если уклонение от уплаты налогов с использованием неучтенных наличных будет пресекаться не только в данном, но и в других регионах (квадрат *1A*). Если же другие региональные администрации предпочтут «не замечать» подобных схем (квадрат *1B*), реальная налоговая нагрузка на предприятия в данном регионе станет выше, чем в других. Это приведет к перераспределению деловой активности в пользу других регионов (в форме перетока капитала) и в конечном счете — к дополнительному сокращению налоговых поступлений.

Рассмотрим теперь результаты применения альтернативной стратегии, в рамках которой власти данного региона сами «не замечают» неучтенного наличного оборота. В случае если другие региональные администрации будут пытаться пресекать подобных схем ухода от налогов (квадрат *2A*), данный регион получит статус *неформальной офшорной зоны*, ведь легальный бизнес, который и использует главным образом технологии «черного нала», начинает функционировать в условиях *льготного налогового режима*. Это, в свою очередь, создает предпосылки для притока в регион дополнительных финансовых ресурсов, что при-

водит к росту деловой активности и увеличению доходов бюджета в следующем периоде.

Если власти в других регионах начинают применять такую же стратегию (квадрат $2B$), реальное налоговое бремя вновь выравнивается, предпосылки для межрегионального перетока капитала исчезают. Однако это происходит уже при существенно более низком уровне налоговых поступлений в местные бюджеты. В новых условиях попытки отдельных региональных администраций изменить ситуацию, вводя санкции за уход от налогов, не дадут желаемых результатов. Стремясь вернуться в квадрат $1A$, они на практике попадут в квадрат $1B$, где вместо роста налоговых сборов будут систематически сталкиваться с оттоком капитала.

Данная ситуация в целом схожа с широко известной «дилеммой заключенных». Здесь также возникает два полюса: «хороший» (в квадрате $1A$, где достигается оптимум по Парето) и «плохой» (в квадрате $2B$). Правда, на первый взгляд в отличие от заключенных, находящихся в разных камерах, региональные администрации могли бы договориться между собой о том, чтобы совместно придерживаться стратегии, обеспечивающей наилучший результат для каждой из сторон.

Такому развитию событий препятствуют два обстоятельства. Во-первых, в силу отмеченных выше объективных предпочтений местных налоговых органов к проведению проверок регулярно отчитывающихся «стационарных» предприятий понуждение налоговиков к розыску фирм-однодневок потребует определенных дополнительных издержек со стороны местных властей. Во-вторых, в краткосрочном периоде нарушение соглашения, ведущего к достижению оптимального результата, будет давать нарушителю весьма ощутимые выгоды.

Для обоснования последнего тезиса предположим, что имеется N регионов и в каждом из них местными властями по отношению к неучтенному наличному обороту с равной вероятностью 0,5 может быть выбрана стратегия 1 («пресекать») или стратегия 2 («не замечать»). Тогда в соответствии с нашими рассуждениями для отдельной региональной администрации вероятность получения позитивного результата от применения стратегии 1 составляет $(0,5)^{N-1}$. Во всех остальных случаях применение этой стратегии будет вести лишь к оттоку капитала из данного региона. Напротив, стратегия 2 в краткосрочном периоде окажется успешной с вероятностью $(1 - (0,5)^{N-1})$. Легко видеть, что вторая вероятность больше первой при любом $N > 2$.

Таким образом, у каждой региональной администрации будут сохраняться серьезные мотивы к оппортунистическому поведению. Поэтому соблюдение соглашения о совместной реализации стратегии 1 (пресе-

чение неучтенного наличного оборота) возможно лишь при эффективном контроле за этим процессом с применением жестких санкций к потенциальным нарушителям. Такой контроль мог бы осуществлять федеральный центр. Однако, как мы показали выше, у его полномочных представителей также есть весьма серьезные рациональные мотивы для того, чтобы уклониться от исполнения данных функций.

В результате можно констатировать, что если в начальной точке федеральный центр «наказывает» регионы, ориентирующиеся на стратегию 2, устойчивым будет «хорошее» равновесие (квадрат 1А табл. 1.7). Если же в начальной точке федеральный центр не «наказывает» регионы, ориентирующиеся на стратегию 2, устойчивым будет «плохое» равновесие (квадрат 2В табл. 1.7).

Вместе с тем наряду с очевидными отрицательными последствиями для регионального бюджета «плохое» равновесие дает местным властям новые и весьма эффективные *рычаги неформального воздействия на малый и средний бизнес*. Дело в том, что низкие издержки уклонения от налогов с использованием «черного нала», обусловленные тем, что налоговые органы и местные власти закрывают глаза на неучтенный наличный оборот, приводят к массовому распространению подобных схем и изменению общих условий конкуренции в определенных секторах рынка.

Если раньше фирма, входящая на рынок, могла выбирать, быть ли ей законопослушной и платить все налоги или же использовать «черный нал» и платить лишь часть налогов, то теперь альтернативы нет. *Средняя фирма*, уплачивающая все налоги, будет *неконкурентоспособной по издержкам* в сравнении с ее конкурентами, фактически действующими в условиях льготного налогового режима¹⁷. Соответственно все фирмы, работающие на рынке, в той или иной мере окажутся вынужденными нарушать законодательство (в противном случае они просто будут вытеснены конкурентами). Но это одновременно означает, что к любому участнику рынка в любое время можно *обоснованно* применить санкции за нарушение законодательства. И поэтому ни одна средняя фирма не рискнет ответить отказом на «просьбу» властей перечислить определенную сумму денег на внебюджетный счет какого-нибудь фонда при местной администрации для решения социальных проблем региона, проведения очередного «дня города» или, например, строительства храма. Очевидно, жесткий контроль за целевым использованием таких «доб-

¹⁷ Эмпирические наблюдения, подтверждающие этот тезис, приведены в [Яковлев, 1997], а его формальное доказательство в рамках простой теоретической модели дано в [Yakovlev, 2001].

ровольных пожертвований» практически нереален, и здесь возникает масса возможностей для злоупотреблений.

Используя подобный механизм неформального изъятия у предприятий части их экономии на неуплате налогов, местные власти могут полностью *компенсировать потери регионального бюджета* или даже увеличить общую сумму доходов, поступающих в их распоряжение. Естественный верхний предел для такого неформального перераспределения представляет разность между суммой налогов и отчислений на социальное страхование, которую должны были бы заплатить предприятия в соответствии с законодательством, и той суммой платежей, которая уплачивается ими фактически. Пока «добровольные пожертвования» на нужды региона остаются меньше этой разности, частный бизнес будет склонен мириться с неформальным давлением местных властей.

Таким образом, «плохое» равновесие консервируется. Однако при учете ряда дополнительных факторов, приближающих нас к реальной действительности, выясняется, что данное состояние не является вполне равновесным (см. табл. 1.8). Дело в том, что ответственные чиновники налоговой службы или руководители местных органов власти не могут официально приказать своим подчиненным не расследовать деятельность фирм-однодневок, поскольку это нарушало бы законодательство. Максимум, что они могут себе позволить, — *бездействие* или игнорирование подобных схем. Однако игнорировать или не замечать неучтенный наличный оборот объективно проще в тех регионах, где более развиты потребительский рынок и финансовый сектор, больше доля малых и средних предприятий, выше удельный вес торговли и сферы услуг, больше численность населения (что затрудняет розыск учредителей и должностных лиц фирм-однодневок).

В краткосрочном и даже в среднесрочном периодах названные факторы практически не зависят от действий региональных властей. Поэтому в регионах, обладающих совокупностью перечисленных признаков, условия для широкого использования неучтенных наличных оказываются лучше, масштабы уклонения от уплаты налогов — больше, а реальные ставки налогов — ниже. Соответственно даже в условиях «плохого» равновесия в такие регионы, выполняющие функции неформальных офшорных зон, продолжается переток капитала из других областей, краев и республик, где неучтенный наличный оборот был бы более заметен для стороннего независимого наблюдателя.

Нетрудно видеть, что перечисленным выше требованиям в наибольшей степени соответствуют Москва и другие крупнейшие города, которые в советское время относились к высшим «категориям снабжения» в

Таблица 1.8. Перераспределение деловой активности между регионами в зависимости от стратегии региональной администрации и условий применения ННО

Стратегия	Реакция бизнеса (приток или отток капитала в данном регионе)	Условия применения ННО в других регионах (в сравнении с данным регионом)	
		Хуже	Лучше
1А	—	—	—
1В	Капитал уходит из региона	Капитал уходит из региона <i>медленнее</i>	Капитал уходит из региона <i>быстрее</i>
2А	Капитал приходит в регион	Капитал приходит в регион <i>быстрее</i>	Капитал приходит в регион <i>медленнее</i>
2В	—	Капитал <i>приходит</i> в регион	Капитал <i>уходит</i> из региона

части обеспечения товарными ресурсами. В настоящее время более высокий уровень жизни в них по-прежнему в значительной степени поддерживается за счет перераспределения ресурсов из других регионов. Правда, при этом речь идет уже не о товарных, а о финансовых ресурсах, и осуществляется подобное перераспределение не административным путем, а на основе вполне экономических механизмов.

Данная ситуация в целом является одним из наглядных примеров «институциональной ловушки»¹⁸. Характерно, что, несмотря на очевидные потери для общества, ни один из рассмотренных нами экономических агентов — будь то частный бизнес, региональные власти или федеральные чиновники — объективно не был заинтересован в изменении ситуации.

¹⁸ См. [Полтерович, 1998].

Яковлев, А. А. *Агенты модернизации [Текст] / А. А. Яковлев ; Я47* Гос. ун-т — Высшая школа экономики. — 2-е изд. — М. : Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007. — 426, [6] с. — Прил.: с. 355—408. — Библиогр.: с. 409—426. — 1000 экз. — ISBN 978-5-7598-0460-4 (в пер.).

Экономическое развитие и процессы модернизации, в конечном счете, зависят не от темпов инфляции, валютного курса, размеров Стабилизационного фонда и даже не от цен на нефть. Все эти макроэкономические параметры важны постольку, поскольку они могут повлиять на поведение экономических агентов. Их предпочтения, их желание (или нежелание) инвестировать в развитие бизнеса и повышать эффективность собственных компаний определяют конкурентоспособность национальной экономики и динамику уровня жизни населения.

В этой книге на примере четырех явлений, которые до недавнего времени были своего рода символами российской экономики («черный нал», бартер и неплатежи, массовые нарушения прав акционеров и «челночная» торговля), показано, почему российские предприятия в 1990-е гг. вели себя совсем не так, как того ожидали правительство страны и эксперты из МВФ и Всемирного банка. На обширном эмпирическом материале в книге объясняются мотивы действий экономических агентов, которые внешне наблюдаателю часто казались иррациональными, но на самом деле были вполне логичными в условиях сложившихся иррациональных правил игры.

Что изменилось в 2000-е гг.? Кто сегодня заинтересован в создании «правильных» стимулов для предприятий? Как можно ускорить модернизацию предприятий и тем самым способствовать модернизации российской экономики? Ответы на эти вопросы даются с учетом «дела «ЮКОСа»» и иных последних событий в социально-политической жизни России. Большое внимание в книге также уделено возможностям применения в наших условиях опыта других стран, имеющих сопоставимый с Россией уровень развития институтов государства и рынка и сумевших, тем не менее, добиться значимых успехов в своем социально-экономическом развитии.

Книга рассчитана на широкий круг читателей, интересующихся проблемами экономической политики и управления предприятиями в переходной экономике.

УДК 338.121(470+571)
ББК 65.012.2(2Рос)

Научное издание

Яковлев Андрей Александрович

Агенты модернизации

Второе издание

Зав. редакцией *О.А. Шестопалова*

Редактор *Е.Н. Ростиславская*

Художественный редактор *А.М. Павлов*

Корректор *Ф.Н. Морозова*

Компьютерная верстка и графика: *О.А. Быстрова*

Подписано в печать 25.12.2006. Формат 60×88¹/₁₆
Гарнитура NewtonС. Усл. печ. л. 26,19. Уч.-изд. л. 26,53
Тираж 1000 экз. Заказ № . Изд. № 726

ГУ ВШЭ. 125319, Москва, Кочновский проезд, 3
Тел./факс: (495) 772-95-71