

УДК 339.9.012

СОЗДАНИЕ СЕТЕВЫХ СТРУКТУР КАК МЕХАНИЗМ ЗАМЕНЫ ПУБЛИЧНОГО ПОРЯДКА ЧАСТНЫМ

Е. В. Гоосен, Р. В. Курзенков

Работа выполнена при поддержке регионального гранта РФФИ р-урал-а (07-06-96032)-(06-210) - «Деформализация российского института банкротства (региональный аспект)».

Институты часто используются нецелевым образом – вне связи с их изначальным предназначением. В статье анализируются случаи нецелевого использования институтов на примере внешнеэкономической деятельности фирм. Дается анализ выгод и издержек такого использования, а также последствий для способности института исполнять свою основную функцию.

Institutions are often misused - applied or resorted to for reasons which have little in common with their intended or anticipated purpose. The article is devoted to the problem of customs duties evasion in the process of the custom clearance. A typology and cost-benefit analysis of misuse of institutions are presented and illustrated by examples largely drawn from Russian realities.

Ключевые слова: нецелевое использование институтов, сети, замена частного порядка публичным, внешнеэкономическая деятельность.

Существование фирм и рынков в значительной степени обусловлено законами, институтами и действиями государственной власти. Невозможно представить себе взаимодействие участников хозяйственного оборота вне развитой системы социальных отношений, которые часто принимают форму сетевых структур [7, с. 313 – 340]. Однако в российской экономике сетевые структуры часто бывают не только источником конкурентоспособности фирм и экономического роста, но и фактором, ведущим к разрушению публичного порядка и росту рентных доходов. В настоящее время Российская Федерация несет значительные финансовые потери в связи с оппортунистическим поведением недобросовестных акторов – участников экономической деятельности. Оно проявляется в уклонении от исполнения обязательств перед государством и контрагентами. Анализ хозяйственной практики показывает, что не редко акторы прибегают к различным способам нецелевого использования институтов, «когда мотивы и характер обращения к ним имеют мало общего с предполагаемым назначением и смыслом данных институтов» [5, с. 28 – 29]. Чаще всего нецелевое использование институтов проявляется в следующих основных формах:

- эксплуатации информационной асимметрии – ситуация, при которой резко снижается контроль за соблюдением правил, в результате чего снижается сигнальная функция института;

- деформализации института – практика, при которой агенты, не отрицая формальных норм, приспособляются и создают дополнительные неформальные правила (неформальные личные доверительные отношения и соглашения), позволяющие им защищать свои интересы и достигать поставленной цели, при этом неформальные практики не замещают формальные, а встраиваются и даже модернизуют институт банкротства на современном этапе его развития;

- манипулировании институтом – ситуация, когда экономические агенты, формально не нарушая законодательства, реально обходят его или действуют в целях, противоположных заявленным законодателем и используют институт банкротства для получения собственной выгоды;

- подчинении института – крайняя степень манипулирования, когда действия агентов превращают институт в частное благо, замещающая публичный порядок частным, в результате идет трансформация всей институциональной среды.

Во всех этих формах институты из общественных благ, основной функцией которых является сокращение неопределенности и транзакционных издержек, превращаются в частные блага, помогающие отдельным акторам получать высокие рентные доходы. Различные схемы уклонения от уплаты таможенных платежей и недостоверного декларирования товаров являются прекрасным примером разного рода нецелевого использования институтов. Особенно наглядно в них проявляются: эксплуатация информационной асимметрии и манипулирование институтом.

Проблема недостоверного декларирования возникла с начала либерализации внешней торговли. С целью занижения объемов таможенных платежей, недобросовестные участники внешнеэкономической деятельности эксплуатируют асимметрию информации, то есть предоставляют таможенным органам недостоверные сведения о количестве, стоимости и характеристиках перемещаемых товаров, а также другую недостоверную информацию. Реалии бизнеса таковы, что большинство участников внешнеэкономической деятельности считают «серые схемы» таможенного оформления наиболее оптимальными и выгодными, поскольку они позволяют экономить деньги на таможенных платежах, оплате услуг грамотного специалиста по внешнеэкономической деятельности, дополнительных расходах, связанных с выгрузкой и хранением товаров, простым транспортными средствами, на затратах по оформлению различных разрешительных документов, а также позволяют экономить время, необходимое для согласования документов с таможенными органами, транспортными компаниями, поставщиками и самой процедуре таможенного оформления. Объем теневого импорта за счет недостоверного декларирования составляет значительную долю от величины легального импорта, отражаемой в таможенной статистике внешней торговли (так, в 2005 году неучтенный им-

порт составлял 29 %, в 2006 году – 20,7 %, в 2007 году – 16,1 %) [3].

Наибольшее распространение получили такие схемы, как ввоз одного товара под видом другого, либо с существенным занижением цены и количества груза, а также предоставлением недостоверных сведений о кодах товаров товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности и стране происхождения товаров. При этом обычно разыгрываются сложные многоходовые комбинации с участием офшорных компаний, «серых» брокеров, состоящих в неформальных отношениях с таможенными органами, и «фирм-однодневок». Одним из стимулов такого оппортунистического поведения акторов является нежелание соблюдать установленную государством обязанность по уплате налогов, пошлин и т.д. и тем самым получить дополнительный доход. Глобализация экономики и отказ России от государственной монополии на внешнеэкономическую деятельность в условиях общей «слабости государства» привели к тому, что фирмы стали часто манипулировать институтами – заменять публичный порядок регулирования внешнеэкономической деятельности частным. Актор, не желающий следовать правилам, установленным государством, просто создает собственную сетевую структуру, регулируемую с помощью особых локальных норм. Эта структура представляет собой сеть формально независимых организаций, связанных между собой четкими неформальными отношениями. Сеть организована таким образом, чтобы государство не имело доступа к достоверной информации о реальной структуре сети, потокам перемещения внутри нее ресурсов и това-

ров, не могло четко определить границы, субординацию и содержание реальных контрактов. Все это делает невозможным формирование «достоверной» налоговой базы и регулирование внешнеэкономических операций. В результате внутри сети регулирование отношений идет исключительно на основе неформальных локальных правил и норм. Чтобы понять, как это происходит и чем отличается характер отношений между хозяйствующими субъектами в рамках их регулирования с помощью публичного и частного порядка, сравним две ситуации.

Так, в случае публичного регулирования отношений внутри сети компаний, устанавливающих взаимоотношения в рамках публичного порядка регулирования внешнеэкономической деятельности, перемещение товаров и средств через границу при относительно полной открытости операций. Схему операций можно представить следующим образом. Организация «А» желает заключить контракт с иностранной фирмой «В» на поставку в Российскую Федерацию каких-либо импортных товаров на сумму 200 тысяч долларов США. При ввозе указанных товаров на таможенную территорию Российской Федерации организация «А», согласно нормативным актам Российской Федерации, должна заплатить в федеральный бюджет налог на добавленную стоимость и импортную пошлину в размере соответственно 18 % и 15 % от стоимости перемещаемых через границу товаров, а также сборы за таможенное оформление. Схематически контрактные отношения между организациями «А» и «В» представлены на рисунке 1.

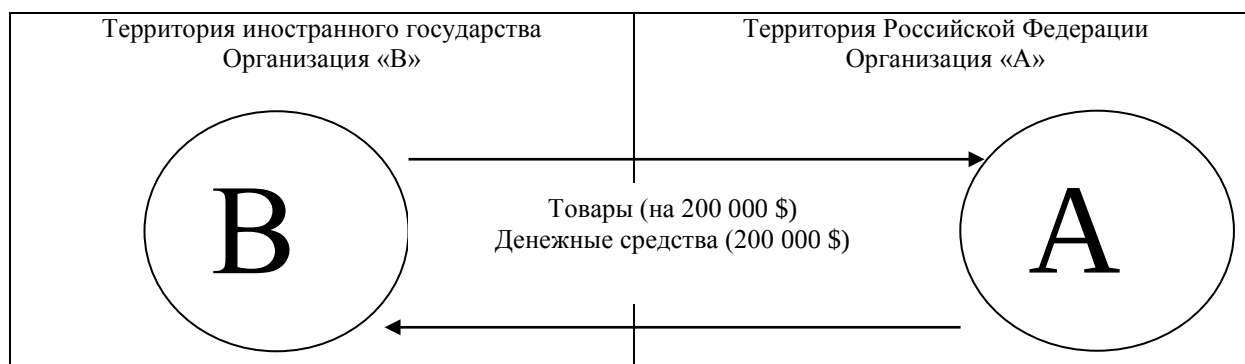


Рис. 1. Схема стандартной внешнеэкономической операции

В рамках публичного порядка регулирования внешнеэкономических отношений государство имеет доступ к реальной контрактной информации, и в «правовой видимости» государственных органов находится информация о фактической стоимости перемещенных товаров и о фактически перечисленных денежных средствах. Однако для акторов внешнеэкономической деятельности издержки таких схем, как правило, значительно выше, чем в рамках частного порядка регулирования отношения внутри сети. Поэтому в реальной практике акторы, как правило, прибегают к схемам частного порядка регулирования внутри сети и исключают публичные нормы взаимодействия бизнеса и государства. Приведем пример простейшей схемы.

Доверенное лицо организации «А» создает формально независимую, но реально находящуюся под контролем организацию «С», которая регистрируется на территории иностранного государства (как правило, в офшорной юрисдикции). Затем она создает еще одну организацию – посредника «Д» – уже на территории Российской Федерации. Эта организация-посредник также формально независима от компании «А». Между организациями «С» и «Д» заключается фиктивный контракт, который и представляется таможенным органам Российской Федерации для проверки правильности исчисления налогов и пошлин. Созданная организацией «А» сеть схематически изображена на рис. 2.

Так как организации «С» и «Д» управляются «из единого центра – организации «А», в контракте

они указывают заведомо заниженные сведения о стоимости перемещаемых через таможенную границу Российской Федерации товаров. Организации «С» и «D» создают некий ложный информационный мост, перенося, таким образом, информацию о реальной контрактной стоимости товара на связь (диаду) между организациями «С» и «В». Указанная диада вне публичного порядка регулирования и недоступна для контроля со стороны российской таможенной системы. Основой для исчисления налога и пошлины в приведенном примере будет сумма в 100 тысяч долларов США (вместо реальных 200 тысяч долларов США). Часть из «сэкономленных» средств будет потрачено на поддержание частного порядка внутри сети и обеспечение защиты от пуб-

личного порядка. Организации типа «D» обычно создаются по принципу «фирм-однодневок», в том числе на подставных лиц. Наличие неформальных связей между организациями «D» и «А» всячески скрывается, чтобы, в случае возникновения конфликтной ситуации с государственными органами, можно было «переложить вину» за совершение противоправных действий на организацию «D». Организация «А» даже в самом худшем случае остается «добросовестным покупателем». Ликвидация организации «D» уничтожает последний «видимый» для государства (пусть и фиктивный) информационный мост. Но, даже с учетом этих затрат, вторая схема оказывается для акторов более привлекательной и безопасной.

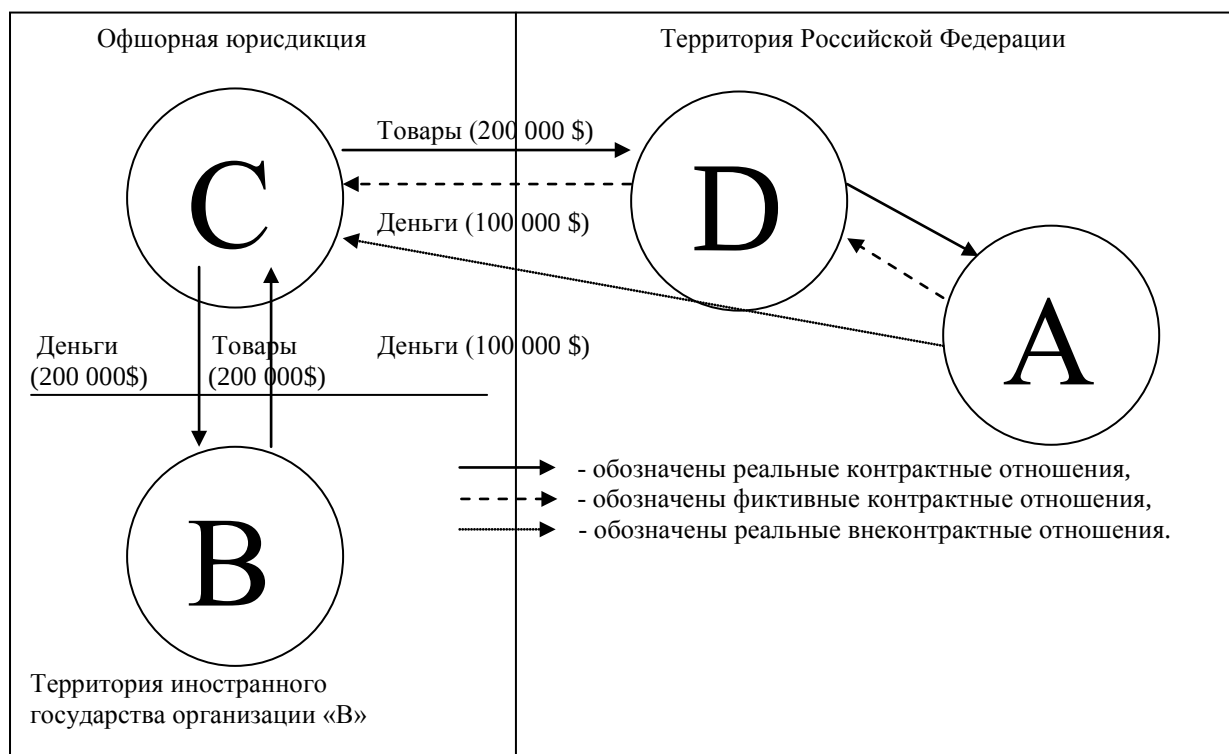


Рис. 2. Схема внешнеэкономических операций с использованием ложного информационного моста

Фактически акторы данной сети «С» и «D» не являются независимыми акторами как таковыми, они являются агентами организации «А». Центр управления ресурсами и действиями агентов созданной сети может располагаться и в другой «точке сети» (в том числе и в точке «D»). Наиболее «защищенными» в представленной схеме являются организации «С» и «А» (организация «С» — так как находится вне юрисдикции Российской Федерации, а организация «А» — так как, в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации, формально является «добросовестным покупателем»).

Фирма «В» может и не быть непосредственным участником сети. Так независимый иностранный производитель, продавая товар по реальной стоимости 200 тысяч долларов, может и не знать о том, что его покупатель — недобросовестная посредническая фирма, зарегистрированная в офшоре, получив товар по цене 200 тысяч долларов, оформляет его че-

рез недобросовестного таможенного брокера по контрактной цене 100 тысяч долларов, и по этой стоимости товар проходит через границу. В данном случае импортер оплачивает по контракту 100 тысяч долларов и, следовательно, только половину суммы НДС (в сумме эквивалентной 18 тысячам долларов вместо 36), а также половину суммы импортной таможенной пошлины (которая в отношении некоторых товаров может превышать и сумму НДС) и половину сборов за таможенное оформление. При реализации данной схемы «серого импорта» у офшорной компании возникает дефицит денежных средств в размере 100 тысяч долларов, поскольку товар поступил в Россию по цене, в 2 раза ниже той, которую офшорная компания уплатила производителю. После чего недобросовестный импортер переводит оставшиеся 100 тысяч долларов плюс премию (если с офшорной фирмой нет взаимозависимости) за не-

законное сопровождение сделки на счет офшорной фирмы окольными путями.

Создание вышеуказанной сетевой структуры становится возможным в связи с тем, что в сети участников формального института акторы данной сети являются анонимными, то есть работают под прикрытием «юридической маски» независимого актора. В итоге недобросовестные импортеры как бы приобретают ввезенный товар фактически уже на внутреннем рынке и формально могут считаться «добросовестными покупателями». Создание крупных коммерческих сетей с использованием офшорных компаний и «фирм-однодневок» позволяет не только исказить информацию о товаре, необходимую для производства таможенного оформления, и уклоняться от уплаты значительных сумм таможенных платежей, но и затруднять (а зачастую и вообще делать невозможным) получение достоверной информации о перемещаемых через границу товарах, что является важной частью таможенного контроля как формы публичного порядка регулирования внешнеэкономических отношений.

Российские банки подвергают повышенному контролю операции по перечислению средств в оплату товара через офшорные банки. Поэтому многие российские компании для проведения расчетов предпочитают использовать «фирмы-однодневки», зарегистрированные в европейских белых офшорах. Такая фирма включается в цепочку между офшорной фирмой-экспортером и российским импортером. Правда, в таком случае придется показать видимость экономической деятельности и прибыль в стране, где фирма зарегистрирована. Как правило, такие фирмы регистрируют в маленьких европейских государствах, зарабатывающих на финансовых операциях.

В данном случае «в поле зрения» таможенных органов попадают только те акторы сети, которые не заинтересованы в предоставлении достоверной информации. Таким образом, искусственно созданная сеть не позволяет таможенным органам получить доступ к необходимой ценовой информации по реально заключенному контракту, а также к сведениям, идентифицирующим реального импортера, который так и остается для государства «невидимым».

Снижение эффективности публичного контроля связано и с временными ограничениями действия норм публичного порядка. Так, в соответствии со статьей 361 Таможенного кодекса Российской Федерации (вступившего в силу с 01.01.2004), проведение таможенного контроля возможно только в течение года с момента выпуска товаров для внутреннего потребления, «раскручивание» же длинных цепочек посредников обычно требует значительных временных затрат. При этом искусственно создаваемые сети и информационные мосты обычно включают в себя огромное количество фиктивных связей акторов. В результате «серые сетевые схемы» с использованием офшорных организаций формируют локальные сегменты, неподконтрольные таможенным органам, и государство в лице таможенных органов не имеет действенного механизма еп-

forment'a реализации публичного порядка таможенного контроля в отношении внешнеэкономических операций.

Любые законы являются своего рода «неполными контрактами», неспособными предусмотреть все возможные на практике ситуации. Такая неполнота закона позволяет акторам прибегать к другому типу нецелевого использования институтов – манипулированию институтом. Формально соблюдая букву закона, они реально действуют против его духа и замысла. Примером такого манипулирования институтом могут служить схемы создания совместных предприятий с иностранными инвесторами. В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 23.07.1996 № 883 «О льготах по уплате ввозной таможенной пошлины и налога на добавленную стоимость в отношении товаров, ввозимых иностранными инвесторами в качестве вклада в уставный (складочный) капитал предприятий с иностранными инвестициями» в целях привлечения инвестиций в Российскую экономику предусмотрено полное освобождение от уплаты импортной таможенной пошлины и налога на добавленную стоимость в отношении оборудования, ввезенного в качестве вклада иностранных организаций в уставный капитал российских юридических лиц. Однако недобросовестные участники внешнеэкономической деятельности нецелевым образом используют норму закона и используют данную льготу для ухода от налогов. Схема выглядит следующим образом. Российский экспортер товаров (как правило, сырьевых, например угля или лесоматериалов) создает за границей офшорную фирму, с которой заключает договор купли-продажи инвестиционных товаров с отсрочкой оплаты. С учетом того, что офшорная фирма и российский экспортер фактически принадлежат одному и тому же лицу, поставка экспортируемых товаров осуществлялась по намеренно заниженным ценам, тем самым российский экспортер первый раз минимизирует налог на прибыль и сборы за таможенное оформление. Затем офшорная фирма реализует поставленные товары за границей по рыночным ценам и перечисляет необходимую часть денежных средств в адрес российского экспортера. Оставшаяся часть денежных средств аккумулируется на счетах офшорной фирмы. Далее создается еще одна офшорная фирма, в адрес которой «перекачиваются» накопленные денежные средства. Фирма покупает необходимое российскому экспортеру производственное оборудование и инвестирует это оборудование в уставный капитал вновь созданной российской организации с полным освобождением от уплаты импортной таможенной пошлины и налога на добавленную стоимость. Затем это оборудование просто передается в аренду российскому экспортеру, для которого оно изначально предназначалось. Таким образом, в приведенном примере сетевая структура также создает закрытый локальный сегмент, опирающийся на информационную сеть, в рамках которой идет реализация частного *enforcement'a* параллельно с искажением информации и защитой участников сети от издержек подчинения публич-

ному порядку. Единственным «слабым местом» в таких сетевых структурах, позволяющих получить информацию о реально перемещаемых через таможенную границу Российской Федерации товаров и денежных средств, является связь – сетевой мост с реальным иностранным продавцом оборудования (либо покупателем сырьевых товаров). Но использование акторов-посредников, зарегистрированных в офшорных зонах, позволяет скрыть информацию о наличии таких связей, а также аккумулировать прибыль всех участников сети.

Важным моментом снижения транзакционных издержек в рамках таких сложных схем является то, что и сама сетевая структура фактически является фиктивной. Практически все ее акторы управляются из единого центра. Реально такая сеть нередко управляется на основе механизма иерархической координации. Несоответствие формальной формы организации внешнеэкономических отношений неформальным отношениям, реализуемым на практике, также значительно снижает эффективность норм публичного порядка, делая неэффективными нормы закона и инструменты публичного *enforcement*'а. Поэтому бороться с нецелевым использованием институтов с помощью законодательства очень сложно. Как правило, принятие новой нормы, затрудняющей применение старых схем, одновременно создает почву для появления новых неформальных структур и соглашений. Ряд зарубежных исследователей считают, что решением может быть анализ риска нецелевого применения институтов при их проектировании с тем, чтобы новые институты не зависели от сохраняющихся пробелов и дефектов институциональной среды и были бы изолированы от возможных злоупотреблений [1]. На наш взгляд, более действенным инструментом ограничения нецелевого использования институтов является создание условий, в которых использование прозрачных схем работы, опирающихся на целевое использование акторами институтов, становится менее затратным и рискованным.

Так, многие крупные компании и сети все больше стараются отказываться от «серых схем», поскольку «в условиях неформальных договоренностей» работать становится более рискованно и невыгодно. Сравнительный анализ данных об объемах внешней торговли показывает, что в течение последних 3 лет шел беспрецедентный рост импорта некоторых товаров, например продукции легкой промышленности. Показательно, что его рост идет темпами, в несколько раз превышающими рост доходов населения за аналогичный период. Это объясняется начавшейся легализацией импорта товаров, большая часть которых ранее импортировалась по «серым схемам».

С февраля 2006 г. резко ужесточились правила ввоза товаров физическими лицами, и многим «челнокам» пришлось свернуть свой бизнес. Движущей силой легализации импорта опять же стали крупные торговые сети. Многие из них отказываются торговать продукцией, ввезенной по сомнительным схемам, и рынок постепенно отказывается от рискован-

ных способов экономии. Импортёры в массовом порядке переходят на прямые поставки, «без прокладок и однодневок». Если раньше значительная часть товаров попадала в Россию путем заключения целой серии договоров купли-продажи, прежде, чем товар попадал на полки магазинов, то, начиная с 2006 года, осуществляется постепенный переход на прямые контрактные отношения между российскими партнерами и зарубежными производителями [2].

Кроме того, целый ряд зарубежных производителей (в основном производители электробытовой и компьютерной техники) предоставляют в Федеральную таможенную службу данные об официальных импортерах и их ценах на свою продукцию. Как правило, известным брендам выгодно предоставлять о себе такую информацию, поскольку зачастую они могут и не знать о существовании «серых таможенных брокеров» в логистической цепочке: так они защищают себя от недобросовестной конкуренции со стороны демпингующих «серых импортеров», которые поставляют товары без гарантии качества и без соответствующего сервисного сопровождения. Подобные поставки подрывают авторитет крупных иностранных производителей в России и весьма негативно сказываются на их имидже в целом. Таким образом, созданные зарубежными производителями и крупными российскими торговыми предприятиями сетевые структуры, предоставляя в таможенные органы реальную ценовую информацию, стремятся создавать открытые реальные сетевые структуры, дополняющие, а не противостоящие, публичному порядку регулирования внешнеэкономических отношений. Это позволяет вытеснить с рынка недобросовестных мелких импортеров и создает условия для повышения эффективности государственной внешнеэкономической деятельности. Именно такой подход может стать эффективным средством борьбы с использованием асимметрии информации и манипулированием институтами и обеспечить эффективное взаимодействие частного и публичного порядков регулирования отношений во внешнеэкономической деятельности.

Литература

1. Shirley, M. Institutions and Development / M. Shirley // Handbook of New Institutional Economics. – [Электронный ресурс]. – 2008. – Режим доступа: <http://www.eerc.ru/default.aspx?id=214&lang=rus> - (11.11.2009).
2. Иванова, С. Легализацию не остановить / С. Иванова // Ведомости. – 2007. – № 26.
3. Казьмин, Д. Минимальная серость / Д. Казьмин // Ведомости. – 2008. – № 6.
4. Пауэлл, У. В. Сети и хозяйственная жизнь / У. В. Пауэлл, Л. Смирт-Дор // Экономическая социология. – 2003, май. – Т. 4. – № 3. – С. 61 – 107.
5. Полищук, Л. Нецелевое использование институтов: причины и следствия / Л. Полищук // Вопросы экономики. – 2008. – № 8. – С. 28 – 34.
6. Радаев, В. В. Рынок как переплетение социальных сетей / В. В. Радаев // Российский журнал менеджмента. – 2008. – № 2. – Т. 6. – С. 47 – 54.

Вестник КемГУ	№ 4	2009	Экономика
---------------	-----	------	-----------

7. Флигстин, Н. Государство, рынки и экономический рост / Н. Флигстин // Анализ рынков в современной экономической социологии [пер. с англ.]. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2008. – С. 313 – 340.

Рецензент – М. В. Балашова, Кемеровский институт (филиал) Российского государственного торгово-экономического университета.