

А.С. ВЕТКИН

*Институт экономики промышленности НАН Украины*

## УХОД ОТ НАЛОГОВ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СИСТЕМА ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКИ

Уход от налогов – это избежание налогов и уклонение от налогов. В стандартной финансовой теории под избежанием налогов принято понимать законное, а под уклонением – незаконное уменьшение экономическими агентами налоговых обязательств [1, с. 553]. Поскольку причины уклонения и избежания налогов, а также их влияние на экономические и социальные процессы во многом сходны, в данной работе они исследуются совместно.

Актуальность темы исследования объясняется следующим.

(1) Уход от налогов в Украине носит массовый характер, что приводит к недостаточному бюджетному финансированию экономических и социальных программ, росту теневого сектора и криминализации экономики, отрицательно сказывается на благосостоянии, экономическом росте, инвестициях и т.д. Вместе с тем меры по снижению масштабов ухода от налогов, принимаемые властями, не дают ощутимых результатов.

(2) Одной из причин такого положения дел является недостаточная теоретическая обоснованность принимаемых в этой сфере решений. В Украине практически не проводились комплексные исследования проблем ухода от налогов на основе институциональной теории. Результаты исследований западных ученых [2;3;4], несмотря на ряд важных выводов, которые были получены, не могут быть прямо использованы в условиях Украины в связи с различиями институциональной среды развитых стран и переходных экономик, а именно: налогового и бюджетного законодательства, характера регулирования предпринимательства в целом, защищенности собственности и контрактов, особенностей и масштабов поиска ренты, коррупции и др.

В ряде работ российских специа-

листов в рамках институциональной теории [5;6;7], лучше учтены особенности институциональной среды переходных экономик, но они явно проигрывают западным в методологии исследований, теоретическом осмыслении проблем, а некоторые их положения и выводы достаточно спорны (прежде всего – тезис о том, что для снижения масштабов уклонения требуется уменьшить налоговое бремя, который разделяет и большинство украинских специалистов).

Поэтому в ИЭП НАН Украины проводятся исследования проблем ухода от налогов [8], целью которых является совершенствование теории ухода от налогов с учетом особенностей институциональной среды переходных экономик и разработка на этой основе практических рекомендаций по борьбе с этим явлением.

Избежание налогов в Украине происходит в результате использования налоговых льгот и налоговых лазеек (специальных положений налогового законодательства, позволяющих избежать налогов).

Наибольшие налоговые льготы являются частичными, предоставляются отдельным категориям налогоплательщиков. В Украине используются все виды налоговых льгот: изъятия, скидки, налоговые кредиты. Наиболее крупные налоговые льготы предоставляются угольной промышленности, сельскому хозяйству, энергетике, металлургии, пищевой промышленности, торговле, банковскому сектору. Социальные льготы, предоставляемые физическим лицам, незначительны и не обеспечивают минимального уровня социальной защиты. Общий объем налоговых льгот в настоящее время достигает, согласно проведенным расчетам [8, с. 81], как минимум, 40% налоговых поступлений в бюджет и социальные фонды.

Обычно различают три способа ухода от налогов с помощью налоговых лазеек: смещение дохода, отложение дохода и налоговый арбитраж [1, с. 554]. Арбитраж между налогоплательщиками, облагаемыми налогом по различным нормам, называется использованием налоговых убежищ.

Уход от налогов с помощью смещения дохода в Украине в настоящее время не применяется, поскольку с 2004 года отменен прогрессивный подоходный налог.

Основной способ отложения дохода, на котором построены многие схемы ухода от налогов в Украине, основан на определении момента наступления налоговых обязательств по правилу «первого из событий». Это правило позволяет налогоплательщикам, имеющим средства на расчетном счете, сколь угодно долго и практически законно не платить налоги.

Широкие возможности для налогового арбитража, в том числе и незаконного, возникают у налогоплательщиков в связи с наличием налоговых льгот как в Украине, так и в оффшорах.

Использование налоговых лазеек и уклонение от налогов построены во многих случаях на одних принципах (отложении налога, ценовых трансфертах дохода в налоговые убежища), поэтому различить их можно только по тому, доказана или нет незаконность уменьшения налоговых обязательств, что в условиях крайне несовершенного, противоречивого и постоянно меняющегося законодательства достаточно сложно.

Уклонение от налогов в Украине приводит, согласно проведенным расчетам [8, с. 99], к сокрытию от налогообложения ВВП в размере, как минимум, в 1,3 превышающего официальный.

Основными способами уклонения от налогов являются: теневой наличный оборот; перевод налоговых обязательств на плательщиков, подпадающих под льготные режимы налогообложения, в том числе, в оффшорные компании за рубеж; перевод налоговых обязательств на посредников («обналичивающие» фирмы), в дальней-

шем уклоняющихся от уплаты налогов; неуплата ввозного НДС и акцизов при импорте; уход от налогов при незаконном экспорте капиталов; получение незаконных возмещений НДС.

В Украине сложилась целая индустрия уклонения от налогов, включающая в себя: «обналичивающие» фирмы, юридические компании, банковские и финансовые организации, коррумпированных чиновников, способствующих уклонению от налогов. Действуют устойчивые неформальные межотраслевые схемы уклонения от налогов, замыкающиеся на экспорт или потребительские рынки, при которых налоговые льготы и дотации за счет ценовых трансфертов перераспределяются на предприятия, в конечном счете уклоняющиеся от налогов. Большая часть неучтенных доходов оседает в карманах и на счетах собственников и высшего менеджмента предприятий, входящих в эти цепочки, а также чиновников и политиков, обеспечивающих их функционирование, в том числе путем непринятия должных мер.

Для того, чтобы исследовать мотивацию украинских экономических агентов, получить числовые значения ряда параметров, были разработаны модели рационального выбора налогоплательщика и посредника при уклонении от уплаты налогов, на основе классической модели такого рода [9], с учетом ряда институциональных особенностей экономики Украины [8, с. 125 – 144].

При помощи данных моделей исследовалось, как влияют на решение налогоплательщика и посредника об уклонении от налогов следующие факторы: ставка налога, вероятность обнаружения факта уклонения; размеры штрафных санкций; величина комиссионных посредников и трансакционных издержек уклонения (взятки, двойная бухгалтерия, работа с неучтенными наличными, замедление обрачиваемости). В результате установлено следующее.

При нынешнем размере штрафов и комиссионных (посредникам) требуется вероятность обнаружения – всего 36%, чтобы уклонения не было. Поскольку в

рамках срока исковой давности проверяется (а часто и не раз) и штрафуется каждый налогоплательщик, можно сделать вывод, что хотя нарушения обнаруживают, но это незначительная часть действительных нарушений – результат консенсуса налогоплательщика и налоговой администрации.

Размер комиссионных посредников существенно влияет на полезность уклонения. Повышение комиссионных посредников и транзакционных издержек уклонения в 2 раза сделало бы уклонение через посредников невыгодным, а это закрыло бы многие схемы уклонения.

Низкий уровень комиссионных посредников (3-6%) обусловлен очень низкой вероятностью обнаружения их деятельности – менее 1-2%.

Налоговая администрация не может повысить вероятность обнаружения уклонения как в связи с несовершенством законодательства и сложностью доказательства фактов уклонения, так и в связи с коррупцией внутри нее, давлением на нее со стороны политиков и чиновников на региональном и общегосударственном уровне, не заинтересованных в прекращении уклонения достаточно большого числа налогоплательщиков и посредников.

Размер ставок налогов практически не влияет на полезность уклонения налогоплательщика до того момента, пока они не достигнут определенных пороговых значений. Анализ практики налогообложения в ряде зарубежных стран подтверждает этот вывод, а также свидетельствует о том, что в Украине пороговый уровень налогов еще не достигнут (в среднем – 26% от добавленной стоимости, при том, что для отдельных налогоплательщиков может достигать 50-60%). Статистические данные по Европе выглядят парадоксально – теневой сектор ниже в тех странах, где выше средняя ставка налогов [8, с. 54].

Поэтому в отличие от распространенной в Украине и России точки зрения для снижения полезности уклонения у налогоплательщика требуется не уменьшение ставок отдельных налогов (что пытаются сделать на практике), а повышение вероятности обнаружения и эффективная борьба

с посредниками.

Что касается ужесточения наказаний за уклонение, то в условиях коррупции это может привести только к росту неформальных платежей, а не к снижению уровня уклонения. Спрос на коррупцию существует до тех пор, пока налогоплательщику выгодно уклоняться. Поэтому при любом размере штрафа в условиях коррупции будет найдено такое соотношение формальных и неформальных платежей, при котором уклонение останется выгодным.

Кроме исследованных в моделях, на полезность уклонения экономических агентов оказывают влияние следующие факторы.

(1) Невозможность конкуренции, при наличии у конкурентов налоговых льгот и активном их уклонении от налогов, дифференцированном подходе чиновников к различным налогоплательщикам однозначно заставляет экономических агентов уклоняться, поскольку альтернатива – прекращать ведение дел.

(2) Необходимость и желательность неформальных платежей в связи с коррупцией двух видов. Первый вид коррупции связан с перераспределением огромных по масштабам и характерных только для транзитивных экономик рент (государственной собственности и доходов от нее, в том числе земельной и горной ренты, экспортно-импортных квот, бюджетных средств, налоговых льгот). Причем формальные налоговые льготы и бюджетные средства – далеко не самый значительный вид перераспределяемых рент. Отсутствие четких правил распределения этих рент приводит к тому, что применяются неформальные нормы, особенностями которых является коррупция и закрытость информации о реальной стоимости распределяемых активов и получаемых доходов. Второй вид коррупции на более низком уровне не связан с перераспределением столь значительных рент, но также основан на большом объеме дискреционных полномочий чиновников (в том числе и налоговых органов), находящихся на нижних ступенях иерархии, что позволяет им вымогать взятки. И тот, и другой вид

коррупции, а также нечестность многих поставщиков и потребителей (теневые схемы бизнеса, «откаты») требует создания теневых фондов, а для их создания уклонения от налогов. Платить взятки с доходов, прошедших налогообложение, затруднительно и обидно, а без этого невозможно ни участие в распределении рента, ни бизнес вообще.

(3) Незащищенность собственности, источников других рентных доходов. Уход от налогов ряда предприятий, в том числе государственных, тесно связано с незащищенностью прав собственности, в результате чего экономические агенты незаконно переводят активы предприятий в наличные или на контролируемые ими компании, в том числе зарубежные (причем одни – с целью захвата собственности, а другие – с целью защиты ее от захвата), одновременно уклоняясь от налогов. Другие ренты также требуют постоянной защиты от захвата конкурентами с помощью все той же коррупции. А доходы, поскольку они во многих случаях могут быть признаны незаконными, скрываются от конфискаций с одновременным уходом от налогов.

(4) Фактор «налоговая мораль» в наших условиях действует в пользу уклонения. На формирование ее влияют несправедливость, неэффективность и недемократичность государства, низкий уровень доходов значительной части налогоплательщиков и их слабое доверие к органам власти, малое количество и плохое качество услуг общественного сектора.

(5) Уменьшает полезность уклонения невозможность привлечения финансовых ресурсов со стороны в связи с непрозрачностью бизнеса.

В конечном счете, для эффективной борьбы с уклонением требуется всеобщее соблюдение законов, снижение масштабов и принятие четких правил распределения рента, эффективная защита прав собственности, борьба с коррупцией, упрощение и совершенствование налогового законодательства, отмена налоговых льгот, дерегулирование предпринимательской деятельности в целом.

Уход от налогов приводит к кризисным явлениям в экономической и социальной сфере Украины.

Низкий уровень финансирования расходов общественного сектора, вызванный этими явлениями, нельзя оправдать якобы низкой потребностью общества в этих расходах, поскольку фактический уровень социальной защиты и финансирования основных государственных программ явно недостаточен (в 7 раз ниже, чем в бывших социалистических странах и в 17 раз – чем в развитых странах Европы) [8, с. 158].

Недофинансирование расходов на образование, здравоохранение, науку, культуру, обусловленное уходом от налогов, приводят, кроме тяжелых социальных последствий, к экономическому развитию в направлении, противоположном преобладающим мировым тенденциям. Вместо человеческого фактора и инноваций средства вкладываются в сырье и отрасли первичной переработки, что подтверждается изменениями в отраслевой структуре народного хозяйства.

Значительная часть ВВП перераспределяется в пользу групп, принимающих решения.

Преобладает поведение в поисках ренты, а не направленное на поиск прибыли (повышение производительности труда, реструктуризацию бизнеса, реализацию инвестиционного и инновационного пути развития).

Отсутствие конкуренции на многих рынках, вызванное наличием жестких неформальных связей, основанных на уходе от налогов, коррупции и перераспределении рента, также ведет к снижению благосостояния.

Возникает вопрос о том, почему не ведется эффективная борьба с уходом от налогов, не принимаются решения по отмене налоговых льгот, противодействию уклонению, коррупции, поиску рента.

На первый взгляд это в значительной мере противоречит стандартной теории общественного выбора. В рамках действующей в развитых странах двухуровневой модели «принципал – агент» принци-

палом политика являются избиратели, что не исключает обмена услугами между политиками и узкими группами интересов. При этом действия западных политиков направлены в основном на рост расходов общественного сектора хозяйства, повышение налогового давления. Это позволяет удовлетворять потребности избирателей в общественных товарах и только при этом частично перераспределять бюджетные средства в пользу групп интересов. В бюджетном процессе удобнее создавать фискальные иллюзии. Дешевая распродажа государственной собственности, раздача налоговых льгот, квот и концессий на фоне слабого обеспечения большинства граждан общественными товарами, коррупции бюрократии и самих политиков гарантированно ведет к поражению правящих партий на следующих выборах и не является их рациональной стратегией.

Западные политики обычно осуществляют достаточно жесткий контроль за действиями своего агента – бюрократии (имеется в виду соблюдение законности, ограничение расходов, законодательное ограничение возможностей дискреционных решений и коррупции исполнительной власти).

И напротив, в условиях Украины, вопреки теории и практике развитых стран, доля налогов в ВВП и размеры общественного сектора постоянно сокращаются. Слабо удовлетворяются потребности избирателей в общественных товарах, не обеспечивается должный уровень социальной защиты. Средства просто не доходят до бюджетов, а перераспределяются в пользу крупного бизнеса раньше – за счет захвата рент, в том числе налоговых льгот и уклонения.

Политики слабо контролируют исполнительную власть, принимают законы, дающие ей возможности дискреционного вмешательства в предпринимательскую деятельность, фактически – контроля всего бизнеса. Не ведется эффективная борьба с коррупцией исполнительной власти и избирательным соблюдением принятых политиками законов. Политики позволяют подрывать бюджетный и законодательный

процессы, являющиеся основой их власти и благополучия в развитых странах.

В качестве принципала политик отдает власть агенту – бюрократии, усиливает позиции бюрократии и ослабляет свои, а в качестве агента – в значительной мере игнорирует интересы своего принципала – больших групп избирателей, что, казалось бы, противоречит здравому смыслу.

Все эти несоответствия объясняются тем, что в условиях Украины и некоторых других транзитивных экономик двухуровневая модель «принципал – агент» не действует, а более адекватно описывают ситуацию специфические одноуровневые модели.

В этих моделях избиратель отсутствует. Место принципала политика, обеспечивающего его избрание, занимают группы представителей крупного бизнеса (финансирование избрания) и бюрократия (применение «административного ресурса» для избрания), совместно или по отдельности. Взамен крупный бизнес и бюрократия, став принципалами политика, требуют от него встречных услуг, что он и делает. Такие группы образовывались в результате трансформации советской «номенклатуры» в условиях медленной реформы политической системы, отсутствия гражданского общества.

Эти модели постепенно трансформируются в «триединство», где политики, бюрократия и крупный бизнес выступают в качестве единого целого, а одни и те же индивиды попеременно назначаются на разные роли.

В рамках таких моделей действия групп, принимающих решения, позволяют хорошо объяснить процессы, происходящие в экономике и социальной сфере. Становится ясно, почему политики не контролируют бюрократию, игнорируют избирателей, предоставляют значительные возможности захвата рент связанному с ними крупному бизнесу, в том числе и в налогообложении, даже особенно не прибегая к фискальным иллюзиям.

В конечном счете процесс приобретает институциональный характер и

складывается плохое равновесие, в котором не заинтересованы большие группы избирателей и оппозиция, получающие отрицательную ренту, а также, в определенной мере, даже сами представители новой «номенклатуры», которые могут в любой момент оказаться в составе других групп.

Исправить ситуацию могут политические реформы в направлении возврата к двухуровневой модели «принципал – агент», развитие демократии, формирование гражданского общества, что может обеспечить реальное соблюдение законности, борьбу с коррупцией, снижение уровня ухода от налогов. Конкретное содержание таких реформ далеко выходит за рамки предмета данного исследования. Однако, с точки зрения экономической целесообразности, необходимо обеспечить ответственность парламентского большинства за действия правительство, предоставить право назначения экономического блока правительства, в том числе руководства налоговых администраций, парламенту. Кроме того, следует передать значительную часть функций государства на региональный уровень. Это позволит лучше учитывать интересы избирателей и регионального бизнеса, лучше контролировать государство.

Необходимо законодательное (в т.ч. конституционное) ограничение возможности принятия дискреционных решений в бюджетной и налоговой сфере, количественные и процедурные фискальные ограничения, заключающиеся в следующем: установить налоговую квоту в процентах от ВВП в целом, а также квоты для наиболее значимых расходов бюджета (культуры, науки, медицины, образования); одновременно принять четкие законодательные ограничения государственного долга и эмиссии; исключить возможности создания парафисков, включить в бюджет социальные фонды, ликвидировать специальный фонд; установить, что решения по проблемам налогового законодательства и расходов бюджета принимаются квалифицированным большинством, что позволит уменьшить возможности лоббирования; дать оппозиции возможность поми-

мо счетной палаты проводить независимый аудит исполнения бюджета.

Требуется введение жестких бюджетных ограничений, что означает, прежде всего, упрощение процедур банкротств и обращения взысканий на имущество, увольнение директоров государственных предприятий, допускающих убыточность.

Дерегулирование предпринимательской деятельности означает, прежде всего, упрощение и совершенствование законодательства в этой сфере, уменьшение дискреционных функций чиновников. К снижению уровня коррупции также может привести рост зарплат и льгот государственным служащим и ужесточение санкций за коррупцию на всех уровнях.

Предложения по совершенствованию налогового законодательства заключаются в следующем: отмена всех частичных налоговых льгот, а также других льгот бизнесу; сохранение нынешнего уровня налогового давления, который без налоговых льгот составит 30-40% ВВП; установление подоходного налога без прогрессивной шкалы, но с высоким необлагаемым минимумом (не менее 500 грн.); объединение всех социальных налогов в единый налог; отмена правила «первого события», переход к определению доходов и расходов на основании принципов бухгалтерского учета; возмещение из бюджета НДС осуществлять только при экспорте (в других случаях уменьшать обязательства будущих периодов); ввести в действие методику расчета «обычных цен», разработать и принять судебные доктрины, позволяющие признать сделки незаконными («деловая цель», «сделка по шагам», «существо над формой» и др.), уточнить понятия «связанные лица», «фиктивное предпринимательство».

Осуществление этих мер, возможно, позволит несколько уменьшить масштабы ухода от налогов в ближайшее время.

После этого следует принять мораторий на изменения налогового законодательства. Эти изменения в настоящее время носят хаотический характер и приводят только к дальнейшим ухудшениям.

Так принятие закона о негосударственном пенсионном страховании открывает очевидную крупную налоговую лазейку, увеличит возможности ухода от налогов. Другие меры по изменению налогового законодательства в 2004 году, по оценкам специалистов, значительно увеличивают налоговое давление на малый бизнес, приводят к существенному росту налоговой отчетности, вносят новые искажения, не устранивая старых.

В дальнейшем следует разработать и принять принципиально новую налоговую систему, состоящую из двух – трех налогов, максимально простую и вносящую минимальные искажения в экономическое поведение, что позволит эффективно бороться с уходом от налогов и связанной с этим коррупцией. Разработка такой налоговой системы является крупным направлением дальнейших теоретических исследований.

### Литература

1. Стиглиц Дж. Ю. Экономика государственного сектора / Пер. с англ. – М.: Изд-во МГУ: Инфа-М, 1997. – 720 с.
2. Pirttilä, J. Tax evasion and economies in transition: lessons from tax theory. – BOFIT discussion papers. – 1999. – № 2. – 43 p.
3. Cowell, F.A. Cheating the gov-

ernment: The economics of evasion. – The MIT Press, 1990.

4. Slemrod, J. and Shlomo Yitzhaki. Tax Avoidance, Evasion, and Administration. – NBER Working Papers. – 2000. – № 7473. – 76 p.

5. Неформальный сектор в российской экономике / Т. Долгопятова, Л. Карасева, С. Меньших и др. / Под ред. Т. Г. Долгопятовой. – М.: ИСАП, 1998. – 208 с.

6. Яковлев А. Почему в России возможен безрисковый уход от налогов? // Вопросы экономики. – 2001. – № 11. – С. 134-152.

7. Радаев В. Деформация правил и уход от налогов в российской хозяйственной деятельности // ВЭ. – 2001. – № . – С. 60-79.

8. Вишневский В. П., Веткин А. С. Уход от уплаты налогов: теория и практика: Монография / ИЭП НАН Украины. Ин-т экономики пром-сти. – Донецк, 2003. – 228 с.

9. Allingham, M. and A. Sandmo. Income tax evasion: A theoretical analysis // Journal of Public Economics. – 1972. – № 1. – P. 323 – 338.

Статья поступила в редакцию 14.01.2004

**О.Б.ЯРОШ,**

*Таврический национальный университет им. В.И. Вернадского*

### ОСОБЕННОСТИ ТРАНСФОРМАЦИИ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СТРУКТУРЫ РЕГИОНАЛЬНОГО НЕФТЕГАЗОВОГО КОМПЛЕКСА

Дальнейшие перспективы развития украинского нефтегазового комплекса связаны с тем, в каком направлении будет проведено реформирование системы государственного регулирования.[6] Это связано с тем, что значимость в обеспечении экономической безопасности страны определяется ведущей ролью государства в формировании стратегической направленности экономического курса. Исследованиям

этих явлений в экономике Украины посвящены работы Науменковой С.В. [3], где в частности, акцентируется, что энергетическая независимость возможна лишь на основе эффективного контроля государства над национальными ресурсами, достижение такого уровня производства и качества сырья, которое обеспечивает его конкурентоспособность. Учитывая эти факто-

© О.Б.Ярош, 2004