

*VR* Завершая творческий марафон, мы публикуем последнюю, девятую главу из новой книги В.В. Волкова. Предыдущие главы см.: [Том 3, №1–5, 2002](#) и [Том 4, №1–2, 2003](#)).

## **Силовое предпринимательство**

### **Глава 9**

## **СКРЫТАЯ ФРАГМЕНТАЦИЯ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА**

**Волков Вадим Викторович**

ГУ–ВШЭ, Европейский университет в Санкт-Петербурге

E-mail: [volkov@eu.spb.ru](mailto:volkov@eu.spb.ru)

В свете введенного в предыдущей главе различия между субстантивным и структурным аспектами государства (и его формирования) можно представить ситуацию, при которой основной комплекс организационно-технических средств государства еще существует, но самого государства уже нет. Это позволяет лучше понять динамику российского государства в 1987-2000 гг. Скрытая фрагментация государства началась еще до распада Советского Союза, а законодательное провозглашение новой российской государственности не остановило процесс структурного разрушения государства, по крайней мере, в течение первых пяти-семи лет. Рассматриваемый в предыдущих главах процесс возникновения, взаимодействия и эволюции различных частных силовых структур являлся одновременно свидетельством скрытой фрагментации государства. Следует понимать, что «структурный распад» или «скрытая фрагментация» государства не обязательно подразумевают территориальное дробление на более мелкие политические единицы, как это произошло в бывшей Югославии, хотя возникновение режима полевых командиров в Чечне может дать нам представление о том, как это могло бы произойти.

### **Определение и признаки скрытой фрагментации государства**

Под скрытой фрагментацией государства мы будем понимать утрату легитимным государственным аппаратом и его представителями монопольного контроля над применением силы, правосудием и сбором налогов, не сопровождающуюся территориальным дроблением или открытым вызовом со стороны конкурирующих частных или неформальных силовых структур<sup>1</sup>. Показателем скрытой фрагментации государства, соответственно, является появление конкурирующих и неподконтрольных государству источников насилия, посредников для разрешения имущественных и иных споров, а также инстанций налогообложения на территории, находящейся под формальной юрисдикцией данного государства. Деятельность этих конкурирующих организаций обозначается здесь как силовое предпринимательство. Таким образом, появление и расширение возможностей для ведения силового предпринимательства является практическим выражением фрагментации или структурного кризиса государства.

---

<sup>1</sup> Впервые это понятие было предложено автором в 1998 г. См.: Волков В.В. Монополия на насилие и скрытая фрагментация российского государства (исследовательская гипотеза) // Полис. 1998. № 5. С. 39–47.

Выше мы подробно проанализировали преступные группировки и частные охранные предприятия, оставив за пределами исследования силовые структуры и неформальные группы, тесно связанные с государством или даже формально ему принадлежащие. Государственные служащие, имеющие доступ к силовым ресурсам государства, от начальников местных отделений милиции до правительственных чиновников, также активно участвовали в силовом предпринимательстве на соответствующем уровне. Для крупных компаний и олигархов неформальные государственные крыши играли ту же роль, что преступные группировки – для малого и среднего бизнеса.

### *Неформальная государственная «крыша»*

Ранее мы разделили силовые структуры на частные и незаконные (преступные группировки), частные и законные (частные охранные предприятия), и, наконец, государственные и незаконные (сотрудники государства, действующие как частные силовые предприниматели). «Крыша» – это разговорный, жаргонный термин, обозначающий частные охранные услуги или «силовое партнерство». Соответственно, «крыша» может быть предоставлена преступной группировкой, частным охранным предприятием или государственными служащими, выступающими как частные лица, в особенности теми, кто непосредственно работает в силовых ведомствах. Четвертый тип «крыши» (или силовой структуры) можно охарактеризовать как законный и государственный: это само государство, как оно представляется в идеально-типических моделях. Очевидно, что структурные изменения, проявляющиеся в укреплении четвертого типа «крыши» и ослаблении трех других, являются процессом, составляющим, в данном случае, суть формирования государства (см. схему 2).

Схема 2. Типология «крыш»

<p>Неформальные государственные «крыши»</p> <p><b>Незаконные</b></p>	<p><b>Государственные</b></p> <p>Защита, предоставляемая государством (общественное благо)</p>
<p>Преступные группировки</p> <p><b>Частные</b></p>	<p><b>Законные</b></p> <p>Частные охранные агентства</p>

Едва ли возможно перечислить все существующие комбинации государственных служащих и различных организаций, которые эпизодически или постоянно связаны с «крышной» деятельностью. Важнейшим условием такой деятельности является доступ к силовым ресурсам государства, вне зависимости от того, контролируются ли они высокопоставленными сотрудниками государственной безопасности и правоохранительных органов или государственными чиновниками разного уровня. Неформальная государственная «крыша»

является чрезвычайно гибким и действенным механизмом благодаря своему прямому доступу к нескольким инструментам: насилию, административному принуждению и правоприменению. Тот, у кого есть возможности использовать милицию специального назначения, налоговую и пожарную инспекции, а также судебные инстанции, может решить практически любой вопрос на соответствующем уровне (местном, региональном, центральном) и остаться при этом практически неуязвимым. Многие средние и крупные предприятия используют именно этот тип «крыши» или силового партнерства.

Данный тип силового партнерства опирается на избирательное использование государственных силовых возможностей – на коммерческой основе и в частных интересах. Неформальная государственная «крыша» является результатом отсутствия регулярности, результатом слабости государства, которая, тем не менее, не исключает эпизодической демонстрации силы. Это показатель структурной слабости, которая, как утверждалось выше, может совмещаться с субстантивной силой, т.е. с наличием мощных силовых организаций. Неофициальная государственная «крыша» – это особый тип коррупции, избирательного использования государственных средств принуждения в интересах частных лиц или групп. При этом выявить данный вид коррупции чрезвычайно сложно, поскольку роль государственных служащих здесь сводится к периодическому эффективному выполнению своих должностных обязанностей, которым легко прикрыть частные интересы. Причина высокой эффективности данного механизма силового партнерства состоит в том, что в условиях незаконченного процесса формирования государства (или при слабых институтах власти) избирательное применение закона легко превращается в форму шантажа, конкурентной борьбы или наказания. Например, расследование, проводимое правоохранительными органами, уголовное дело или проверка налоговой инспекцией часто на самом деле являются попыткой решения спора между предприятиями, одно из которых имеет привилегированный доступ к государственным ресурсам власти и которое впоследствии, в свою очередь, предоставляет какие-либо блага или услуги на неформальной основе. В случаях, когда личная выгода и обмен услугами, связанные с деятельностью «крыши», тщательно замаскированы, доказать чью-либо виновность практически невозможно. Исследование благотворительной деятельности петербургских предпринимателей, например, выявило, что вторыми после инвалидов получателями благотворительных ресурсов от частных компаний оказались региональные органы МВД: 35% компаний, представленных в выборке, признали, что делали благотворительные взносы в их пользу (организации инвалидов как реципиенты благотворительности фигурировали в ответах 45% компаний)<sup>2</sup>. По существу, спонсорство превратилось в легальную форму оплаты частных услуг силового партнерства.

Сугубо криминальные формы силового партнерства ненадежны и лишены долгосрочной перспективы. После периода расцвета криминальных «крыш» в 1991-1996 гг., под воздействием капитализации охранной дани, конкуренции, а также в результате некоторой активизации правоохранительных органов число таких «крыш» начало уменьшаться. Согласно оценкам экспертов, в 1998 г. в Петербурге только 10% всех «крыш» были целиком криминальными<sup>3</sup>. Один респондент, в определенный момент входивший в ОПГ в Новосибирске, отметил, что чисто криминальные «крыши» были постепенно вытеснены из сферы легального бизнеса неофициальной милицейской охраной [18].

Еще одним результатом эволюции частного охранного бизнеса стало появление так называемых смешанных «крыш». Это организационная структура, в которую входят силовые структуры

---

<sup>2</sup> Пчела. 1998. № 12. С. 7.

<sup>3</sup> Константинов А. Бандитский Петербург 98. СПб.: Фолио Пресс, 1999. С. 279.

различного типа (преступные группировки, частные службы безопасности и государственные служащие) с целью совместного решения конкретных вопросов. Их сотрудничество создает более устойчивые и длительные отношения, а также новый тип неформальной организации. В результате достигается высокая гибкость и эффективность: такая неформальная организация может использовать уголовников или бандитов для запугивания и шантажа, ресурсы и репутацию частного охранного агентства – для легальной и «цивилизованной» охраны, и связи с государственной администрацией или судебными органами – для политической протекции и обеспечения выполнения своих интересов и интересов клиентов на более высоком, государственном уровне.

### *«Крыша» номер один*

В середине 1990-х гг., когда организованная сила превратилась в один из наиболее ценных рыночных ресурсов, активными участниками экономической и политической деятельности стали различные полуавтономные вооруженные организации<sup>4</sup>. До лета 1996 г. наиболее влиятельной среди них была Служба безопасности президента (СБП) во главе с генералом Александром Коржаковым, личным охранником Бориса Ельцина с 1985 г. Официально СБП была образована в ноябре 1993 г. в рамках Главного управления охраны (бывшее Девятое главное управление КГБ, отвечавшее за охрану партийного руководства) и быстро превратилась в элитную, хорошо оплачиваемую службу, насчитывавшую более 750 офицеров. В июне 1995 г. ее статус был повышен: СБП стала частью Администрации Президента, а Коржаков получил ранг министра. Новая силовая структура получила формальное право использовать разведывательные и информационные ресурсы ФСБ, а также неофициальную поддержку директора этой службы Александра Барсукова, близкого друга Коржакова.

Воспоминания Коржакова и его заместителя, бывшего полковника МВД Валерия Стрелецкого, свидетельствуют о сильном политическом влиянии, которого СБП достигла благодаря своей близости к президенту и обладанию значительными силовыми ресурсами и возможностями по сбору конфиденциальной информации<sup>5</sup>. Коррупция в правительстве была распространенным явлением, и компромат стал своего рода политической валютой. И Коржаков, и Стрелецкий утверждают, что собрали тонны материалов по делам о коррупции, некоторые из которых повлекли за собой официальные расследования и судебные разбирательства. Помимо охраны президента и сбора компромата, СБП вела и ряд экономических проектов. Она осуществляла контроль над распределением квот на экспорт нефти между частными предприятиями, создав при этом собственную компанию «Ростопливо». Кроме того, она взяла на себя управление государственным предприятием по экспорту драгоценных металлов Роскомдрагмет. Согласно некоторым источникам, СБП также была тесно связана с экспортом оружия<sup>6</sup>. Очевидно, что все эти виды деятельности не входили в официальные функции президентской охраны.

---

<sup>4</sup> Например, в 1993 г. Российский союз казаков, имеющий свои военизированные формирования, начал предоставлять охранные услуги на одном из крупнейших московских городских рынков – Даниловском. См.: Союз казаков взял Даниловский рынок // *Известия*. 1993. 20 июля.

<sup>5</sup> *Коржаков А.* Борис Ельцин: от рассвета до заката. М.: Интербук, 1997; *Стрелецкий В.* Мракобесие. М.: Детектив-пресс, 1999.

<sup>6</sup> *Мухин А.* Информационная война в России: Участники, цели, технологии. М.: Центр политической информации, 1999. С. 65.

В условиях множественности автономных силовых структур каждая такая структура склонна рассматривать рост влияния другой как угрозу своим интересам и подвержена соблазну использовать свои силовые ресурсы для ограничения влияния соперников. Иллюстрацией этого тезиса может служить вооруженный конфликт между СБП и службой безопасности (СБ) финансовой группы «Мост», поддерживаемой управлением ФСБ (в то время ФСК) по Москве и Московской области, который произошел 2 декабря 1994 г. В своих воспоминаниях Коржаков упоминает неофициальный приказ Ельцина оказать давление на Владимира Гусинского: «...преследуйте его везде, не давайте ему прохода. Создайте ему такую атмосферу, чтобы у него земля под ногами горела»<sup>7</sup>. По версии телохранителя президента, резкий приказ Ельцина был результатом интриг Бориса Березовского, который пытался укрепить свое политическое влияние. В то же время Коржаков не скрывает и своей собственной нелюбви к Гусинскому. Действительной причиной растущего недовольства президента и СБП (о чем также говорится и в мемуарах Стрелецкого) была публичная демонстрация силы СБ «Мост» во время поездок Гусинского по Москве в сопровождении эскорта бронированных машин, набитых вооруженными охранниками. СБ «Мост», насчитывающая до полутора тысяч человек, считалась одним из крупнейших частных охранных агентств. Неофициальный отдел безопасности компании «Мост» был основан еще в 1989 г., но серьезной организацией он стал только в 1993 г., после того, как его возглавил Филипп Бобков, бывший заместитель председателя КГБ и основатель Пятого главного управления, отвечавшего за идеологический контроль и борьбу с диссидентами. В своей книге о России 1990-х годов американский журналист Дэвид Рэмник цитирует слова Гусинского по поводу этого сомнительного выбора: «Мы бы взяли самого черта, если бы он мог обеспечить нам безопасность»<sup>8</sup>. Помимо выполнения обычных охранных и силовых функций, СБ также занималась политической и коммерческой разведкой, т.е. сбором компрометирующей информации. Офис группы «Мост» в то время находился в одном здании с московской мэрией на Новом Арбате. Служба безопасности была не единственным подразделением финансовой группы, и теоретически давление могло быть оказано на любое другое подразделение. То, что СБП выбрало в качестве основной цели именно службу безопасности, свидетельствует о том, какую важную роль играли силовые и информационные ресурсы в системе деловых отношений того времени. (Позже, в 1999 г., когда премьер-министром стал Евгений Примаков, объектом давления органов государственной безопасности станет служба безопасности Березовского ЧОП «Атолл»).

В назначенный день вооруженные люди Коржакова начали открыто преследовать эскорт Гусинского, следовавший от его дачи к офису на Новом Арбате, а потом совершили типичный «наезд». Охранники Гусинского были избиты прямо перед входом в здание офиса в самом центре Москвы «неизвестными» в масках, которые затем принялись обыскивать помещение офиса. Охранников же положили лицом на снег и держали так в течение двух часов. Напуганный до смерти, Гусинский первым делом позвонил в московский РУБОП и сообщил о разбойном нападении «неизвестных» в масках. Приехала специальная группа РУБОПа, проверила документы «неизвестных» и, естественно, тихо удалась. Увидев всю эту сцену из окна офиса, Гусинский позвонил своему близкому другу, руководителю московского ФСБ Евгению Савостьянову. В своих воспоминаниях Коржаков цитирует радиоперехват звонка: «Женя, выручай, за мной бандюки какие-то увязались. Приехали менты по моему вызову, ничего с ними не сделали, умотали. Надежда только на тебя»<sup>9</sup>. Савостьянов сразу же взялся за

<sup>7</sup> Коржаков А. Указ. соч. С. 285.

<sup>8</sup> Remnick, David. *Resurrection: The Struggle for A New Russia*. N.Y.: Random House, 1997. P. 186.

<sup>9</sup> Коржаков А. Указ. Соч. С. 286.

дело, и на место приехала еще одна специальная бригада, которая сразу начала стрелять в воздух. По свидетельству Коржакова, несколько пуль попало в машину его людей. К счастью, один из сотрудников московского ФСБ узнал среди людей СБП своего бывшего коллегу как раз в тот момент, когда дело дошло почти до стрельбы на поражение. После этого прибыла дополнительная группа людей из СБП, они разоружили и арестовали своих противников из другой силовой структуры. На следующий день все газеты сообщили о таинственной перестрелке в центре столицы.

После этой мини-войны Гусинский в срочном порядке отбыл за границу, Савостьянов был снят с должности, а СБП доказала свое превосходство над другими силовыми структурами. Влияние конкурирующего олигарха на какое-то время было ослаблено. Это событие вызвало большой резонанс по причине высокого статуса участвовавших в нем организаций и в результате его освещения в СМИ. Однако его сценарий не сильно отличается от многочисленных аналогичных конфликтов с участием местных силовых структур, формально принадлежащих государству, однако используемых местным крупным бизнесом для защиты своих экономических интересов и борьбы с конкурентами<sup>10</sup>. Московский случай свидетельствует не о силе государства, а о его слабости. Смысл его состоит в том, что охранное предприятие с офисом в Кремле оказалось на тот момент сильнее другого охранного предприятия, расположившегося в резиденции мэра Москвы на Новом Арбате.

### *Конкуренция за налогоплательщика*

Поскольку в социалистической системе хозяйствования основная часть производственных активов находилась в собственности государства, все доходы от производственной деятельности также изначально поступали в распоряжение государства, а налог с личных доходов граждан удерживался в пользу государства при начислении заработной платы. Благодаря такой форме собственности государство имело возможность практически неограниченного изъятия средств из сферы экономики и последующего их распределения в соответствии с планом развития народного хозяйства. Официально налоги существовали, однако характер налогообложения в административной экономике отличался от традиционного понимания налогообложения. То, что называлось налогообложением, было похоже на ситуацию, в которой человек постоянно перекладывает деньги из одних карманов в другие, расписывая по большим и маленьким карманам различные суммы денег. В этом случае деньги перемещаются между карманами, не меняя владельца. Налогообложение в обычном понимании вызывает, скорее, образ человека, забирающего деньги у другого человека, который является их владельцем и который регулярно отдает определенную долю своих денег первому. Такая система подразумевает различие между инстанцией налогообложения и собственниками налогооблагаемых активов, а также некоторую форму контракта или взаимных обязательств. Государственная форма собственности снимала вопрос о налоговых отношениях между государством и хозяйствующими субъектами ввиду отсутствия разделения между ними: все отношения по поводу реализации прав собственности, т.е. доступа к ресурсам и их использования, разворачивались внутри самого государства (его бюрократических подразделений) и не предполагали отношений с внешними независимыми контрагентами. Поэтому в советской социалистической экономике налоговые отношения и отношения собственности фактически приобрели форму внутрибюрократических отношений и

---

<sup>10</sup> В прессе также упоминается конфликт, в котором сотрудники ФСБ Москвы противодействовали сотрудникам РУБОПа, пытавшимся провести обыск в центральном офисе компании «ЛогоВАЗ» Бориса Березовского. См.: Известия. 1995. 14 апреля. С. 4.

согласований, в которых чиновники и руководители предприятий выступали в качестве представителей (агентов) государства или его конкретных организаций.

Устроенные таким образом отношения собственности начинали скрыто меняться, когда частные интересы чиновников или неформальных административных групп получали преимущество над формально-государственными интересами. Нечто подобное неформальному налогообложению возникало тогда, когда эти группы консолидировались и могли вступать в отношения торга по поводу распределения ресурсов. А когда личные и групповые интересы получили повсеместный приоритет в системе государственного распоряжения собственностью, т.е. чиновники перестали функционировать как агенты государственных интересов, система государственного социализма начала быстро разрушаться. В дальнейшем, в результате реформирования, а потом и полного разрушения системы государственного социализма была создана формально автономная от государства сфера частной предпринимательской деятельности. Это неизбежно породило новую и чрезвычайно актуальную проблему отношений, прежде всего финансовых, между государством и внешней по отношению к нему сферой частной экономической деятельности.

Реформирование государственного социализма, таким образом, требовало не только либерализации экономических отношений и формального введения частной собственности, но и принципиального изменения функций и способов деятельности государства, институционального разделения государства и экономики и формирования новой системы политико-экономических отношений между этими сферами. В рамках новой рыночной модели, где государство должно выступать не собственником, а гарантом прав собственности, налогообложение начинает играть решающую роль. В экономической системе, основой которой являются самостоятельные хозяйствующие субъекты, отчуждение части дохода, получаемого юридическими и физическими лицами от использования находящихся в их собственности активов, становится главным материальным источником деятельности государства. При этом взимание налогов – это не односторонняя передача ресурсов от одних субъектов другим, а достаточно сложная форма сделки, в которой налог, по сути, является платой за некоторую совокупность услуг по обеспечению прав собственности, предоставляемых государством, а перечень и ставка налогов выступают как цена этих услуг.

Такая модель в общих чертах свойственна большинству современных западных государств. Но ее формирование, как и изменение самой практики взимания дани и налога, происходило в этих государствах в течение нескольких столетий сложной и драматичной истории развития государства и рынка. Та форма фискальных отношений между гражданским обществом и государством, которая теперь играет роль нормативной модели либерально-демократического устройства, на самом деле возникла достаточно поздно – после того, как сменилось несколько предшествовавших ей форм. Даже если бы реформа государства в России с самого начала имела такой же приоритет, как экономическая либерализация, было бы утопией ожидать, что современная модель отношений между государством и экономикой может быть на практике реализована в течение всего лишь нескольких лет.

Приватизация государственной собственности и развитие новых частных предприятий поставили вопрос о необходимости создания новой системы налогообложения. Закон от 27 декабря 1991 г. заложил основы новой системы и учредил Государственную налоговую службу; в марте 1992 г. была создана Федеральная налоговая полиция. Однако основным документом, Налоговый кодекс, определивший основные правила и условия взимания налогов, был принят лишь в 2000 г. (его первая часть была принята отдельно в 1998 г.). В отсутствие кодекса практика налогообложения определялась множеством подзаконных актов и инструкций, что долгое время позволяло центральным и местным властям устанавливать и менять правила

налогообложения и вести неформальные переговоры с хозяйствующими субъектами о степени соблюдения этих правил.

Принято считать, что несовершенная и грабительская система налогообложения является причиной роста теневой экономики. Это, в общем, справедливое утверждение нуждается в некоторой корректировке. В течение нескольких лет официальный налоговый статус и процедуры, относящиеся к новым кооперативным и частным предприятиям, не были определены, и государственные органы не предпринимали почти ничего для их прояснения. Растущие группировки рэкетиров, наоборот, очень успешно собирали охранную дань, объем которой определялся произвольно для каждого отдельного случая. Ситуация практически не изменилась и в 1990-е гг.: запутанная государственная налоговая система с непомерно высоким уровнем налогообложения не шла ни в какое сравнение с простыми методами определения и сбора дани альтернативными налоговыми инстанциями. Утверждения, что общий уровень всех местных и федеральных сборов, если платить их исправно, достиг бы почти 100%, цитируются в большинстве исследований российского предпринимательства.<sup>11</sup> Традиционное объяснение, которое также упоминается в предыдущих главах, состоит в том, что вследствие высоких и непредсказуемых государственных налогов и сложного процесса их уплаты значительная доля частных предпринимателей предпочли действовать вне рамок существующего законодательства, способствуя формированию теневой сферы услуг по охране и разрешению хозяйственных споров. Теперь данное объяснение следует пересмотреть, поскольку оно основано на упрощении, которое становится очевидным при поиске ответов на следующие вопросы: почему и каким образом выживали предприятия, оставшиеся в зоне действия этого якобы существовавшего «стопроцентного налога»? Как преступным группировкам и другим частным охранным структурам удавалось действовать в легальном секторе экономики, т.е. в сфере действия другого агента налогообложения?

Важно помнить, что хотя теневая экономика и подразумевает параллельное существование «другой», легальной экономики, не обязательно предполагает четкую границу между ними. Предприятия не обязательно относятся либо к одному, либо к другому сектору; они могут находиться в двух секторах одновременно. Повсеместное стремление избежать уплаты налогов и трудности, с которыми сталкивается государство при их сборе в России, хорошо известны. В то же время считается и, в общем, справедливо, что налоговые инстанции теневой экономики хорошо информированы о прибыли своих клиентов и эффективно собирают дань. В таком случае не очень понятно, почему экономические субъекты должны устремиться в теневую сферу, если они могут иметь больше свободы в уплате налогов, работая с малоэффективной государственной налоговой системой.

Исследование фискального поведения субъектов и объектов налогообложения выявило целый ряд деталей, из которых следует, что термин «конкуренция за налогоплательщика» более адекватно описывает ситуацию середины 1990-х гг., чем классификация «теневая – легальная»

---

<sup>11</sup> Согласно подсчетам Татьяны Долгопятовой, для того, чтобы заплатить работникам зарплату в размере одного рубля, предприятие должно было заплатить налоги государству в размере 99 копеек, а налог на прибыль при этом составлял 67-69% от прибыли (*Долгопятова Т. Неформальный сектор в российской экономике. М.: ISARP, 1998. С. 43, 44*). Свидетельства избыточного налогообложения содержатся также в интервью, приведенных в работе: Busse, Eva. *The Embeddedness of Tax Evasion in Russia*, in: Ledeneva, Alena, and Marina Kurkchian (eds.) *Economic Crime in Russia*. L.: Kluwer, 2000. P. 132–133.

экономика<sup>12</sup>. Теоретически легко провести различие между предприятиями, уклоняющимися от налогов, и предприятиями, платящими налоги, а также между государственными и частными (незаконными) налоговыми инстанциями. Однако в реальной практике налогообложения, при осуществлении действительных операций такое разграничение практически невозможно. В действительности, несколько различных структур боролись за налогоплательщика и приспособляли свои налоговые ставки к фактическим возможностям сбора налогов. В малом бизнесе, более гибком и мобильном, чем крупные стационарные предприятия, уклониться от «грабительских» налогов государства и перейти «под» частную охранную структуру (уйти в «тень») было проще. В более крупном бизнесе налоговая политика определялась путем сложных переговоров, целью которых являлось распределение облагаемого налогом дохода между несколькими налоговыми инстанциями таким образом, чтобы общий объем сборов от этого парадоксальным образом не увеличивался. Одно и то же предприятие могло платить деньги как преступной группировке, так и государственной налоговой инспекции, работая при этом для разрешения транзакционных проблем и обеспечения безопасности одновременно с ОПГ и с государственными органами.

Не делая какого-либо жесткого или окончательного выбора между теневым и легальным способами деятельности, экономические субъекты предпочитали гибко маневрировать между различными государственными и частными организациями, претендовавшими на долю от их дохода или прибыли. Сталкиваясь с невозможностью сбора налогов в полном объеме, государственная налоговая инспекция была вынуждена на практике согласовывать сборы с хозяйствующими субъектами в соответствии с их действительной налоговой платежеспособностью, но в рамках неких конвенциональных представлений о том, сколько причитывается платить. Иными словами, государственные налоговые инспекторы собирали то, что не могли не собирать, а хозяйствующие субъекты платили только то, что не могли не платить. Использование официальных налоговых ставок и процедур неизбежно наносило серьезный или даже непоправимый ущерб и фактически превратилось в наказание или способ давления на частный бизнес со стороны государства. В этой ситуации предприниматели были вынуждены научиться не «показывать» все свои доходы, поскольку естественным следствием этого были бы непомерно высокие налоги. При этом не следовало «показывать» и слишком мало, так как это могло вызвать негативные санкции в виде проверок и штрафов. Согласно проведенному исследованию, результатом многочисленных переговоров и взаимной адаптации стало установление экономически приемлемой реальной ставки в 10-30%, сопоставимой с уровнем выплат криминальным «крышам» в теневой экономике<sup>13</sup>.

В середине 1990-х гг. практика гибких налоговых ставок распространилась на всех уровнях экономики. Предметом переговоров были не только ставки, но и средства платежа. В работе Вудраффа хорошо показано, как постоянно растущее число российских государственных и приватизированных предприятий «выпадали из сферы видимой денежной экономики и оказывались в непрозрачной для государства сфере бартерного обмена»<sup>14</sup>. Налоговые органы, в свою очередь, колебались между тем, чтобы зачитывать платежи в форме готовой продукции или услуг и требованием наличных денег. В октябре 1996 г. правительство учредило новый

---

<sup>12</sup> Конкуренция за налогоплательщика: исследования по фискальной социологии / Под ред. В.В. Волкова. М.: МОНФ, 2000.

<sup>13</sup> Панеях Э.Л. Издержки легальной экономической деятельности и налоговое поведение российских предпринимателей // Конкуренция за налогоплательщика: исследования по фискальной социологии / Под ред. В.В. Волкова. М.: МОНФ, 2000. С. 31.

<sup>14</sup> Woodruff. *Money Unmade*. P. 143.

чрезвычайный орган по сбору налогов, ВЧК, целью которого было заставить всех крупных должников заплатить налоги, причем наличными деньгами. Давление на крупных должников, таких, как ВАЗ, КамАЗ и Газпром, привело к повышению сбора налоговой задолженности в 1997 г. на 61% и способствовало установлению приоритета центра над региональными властями в сборе и распределении налогов. Однако эта мера не столько укрепила позиции государства как источника публичной власти, сколько, наоборот, способствовала воспроизводству практики персонифицированных переговоров (хотя, на этот раз, и с позиции силы). Кроме того, замечает Вудрафф, силовое решение налоговых проблем, вероятнее всего, привело к переходу новых активов в руки московских финансовых групп, а не к центральному правительству, поскольку выплата налоговых долгов посредством передачи части акций опосредовалась банками, находившимися под контролем олигархов<sup>15</sup>.

Конкуренция за налогоплательщика происходила на многих уровнях. На уровне крупных предприятий федеральные налоговые органы конкурировали с региональными и местными властями, а последние лоббировали в Москве варианты перераспределения налогового бремени и активно развивали местную бартерную систему, что делало местную экономику непрозрачной и тем самым «уводило» ее от федеральных налогов. Избирательные и кратковременные попытки центральной власти увеличить сбор налогов представляли собой чрезвычайные меры, призванные залатать дыры в бюджете, а заодно перераспределить активы в пользу заинтересованных групп, приближенных к власти.

На уровне среднего и малого бизнеса региональные и местные налоговые службы, поддерживаемые налоговой полицией, конкурировали с частными силовыми структурами. Конкуренция была, в основном, косвенной; ее результат выражался в объеме дохода, «показанного» предприятиями для официальной уплаты налогов. (Операции по борьбе с организованной преступностью, проводимые милицией, могут рассматриваться как прямая конкуренция.) Скрытая часть доходов облагалась впоследствии различными неформальными налогами. Один преступный лидер заявил в интервью московскому журналу: «Если бы налоговые инспекторы научились так же работать с коммерсантом, как мы, проблем бы со сбором налогов у государства не было. Ты вот, к примеру, слышал, чтобы нашему аудитору кто-нибудь взятку пытался дать?»<sup>16</sup> Это откровенное заявление, сделанное в конце 1998 г., на самом деле указывает на то, что по мере усиления государственных налоговых органов конкурировавшие с ними частные силовые структуры будут вынуждены изменять свой статус по отношению и к государству, и к хозяйствующим субъектам, с которых они собирали охранную дань. По мере обострения конкуренции за налогоплательщика, в которой государство проигрывало до конца 1990-х гг., частные силовые структуры, особенно ОПГ, вынуждены были капитализировать охранную дань, наращивать инвестиции и долевое участие в легальной экономике, переставая быть силовыми предпринимателями и становясь хозяйствующими субъектами, исправно выплачивающими налоги государству.

#### *Трансакционные стратегии и решение хозяйственных споров*

На протяжении 1990-х гг. переходная российская экономика состояла из множества разнородных сегментов, различавшихся формами собственности и управления. Соответственно, социологические исследования методов и стратегий, используемых бизнесменами для урегулирования разногласий и конфликтов, неизбежно давали бы различные результаты в

<sup>15</sup> Woodruff. Op. cit. P. 190.

<sup>16</sup> Рыклин А. Братва на нервах // Итоги. 1998. 8 декабря. С. 15–16.

зависимости от конкретных сегментов, попавших в исследование. Получение более полной картины поведения руководителей предприятий требует сопоставления результатов нескольких исследований.

Наиболее представительные исследования поведения хозяйствующих субъектов были проведены в 1997 г. независимо друг от друга группой российских ученых под руководством Вадима Радаева и специалистами из США Кэтрин Хэндли, Питером Марелом и Ренди Ритерманом<sup>17</sup>. Хотя проблематика российского исследования шире и затрагивает структуру транзакционных издержек и деловую этику формирующейся рыночной экономики, оба исследования посвящены типичным способам решения транзакционных проблем в условиях низкой предсказуемости поведения контрагентов. Оба исследования охватывают значительные массивы предприятий, однако, в отличие от российских социологов, работавших в основном с предприятиями, созданными новыми частными предпринимателями после 1989 г., американские ученые делали свои выводы на основе изучения бывших советских предприятий, работавших еще до начала рыночных реформ. В то время как первая выборка включает в себя в основном небольшие и средние относительно преуспевающие предприятия, до 70% предприятий, представленных во втором исследовании, находились в тяжелом экономическом положении, работая намного ниже своих возможностей. В российском исследовании предприятия сгруппированы по нескольким признакам (длительность функционирования, размер, уровень охранных издержек и т.д.), которые, как выяснилось, влияют на принятие предпринимателями решений, касающихся выбора между государственной арбитражной системой и альтернативными механизмами принуждения к исполнению, а также на их склонность к использованию насилия в качестве метода урегулирования разногласий. К сожалению, в американском исследовании выбор руководителями методов решения проблем и оценки их эффективности не соотнесен с какими-либо независимыми переменными, а все предприятия (и их руководители) рассматриваются как однородная группа. Выводы, к которым пришли две группы ученых, следует соотносить с теми сегментами экономики, которые они изучали, и рассматривать как взаимодополняющие.

Используя данные этих исследований и других сходных работ, мы постараемся реконструировать специфику методов урегулирования разногласий и использования различных форм принуждения к исполнению, принятых в российском бизнесе. Основным способом выстраивания новых экономических связей в постсоциалистической экономике стали существующие социальные отношения (родственники, друзья, коллеги по работе). Эти отношения стали ключевыми для развития и управления частным бизнесом вне зависимости от формы собственности, специализации, возраста предприятия и т.д. Как утверждают исследования, неформальное «мирное» урегулирование оставалось наиболее важным механизмом решения конфликтов. Однако при этом остается неясным, кто в этом участвовал и каков был механизм. До настоящего момента ни в одном исследовании не удалось четко объяснить, в чем состоял этот, на первый взгляд, очевидный метод – пока он лишь семантически противопоставляется внешнему вмешательству или жесткому принуждению. На протяжении 1990-х гг. бывшие руководители советских предприятий и новые предприниматели широко использовали неформальные связи для обеспечения выполнения контрактных обязательств и решения спорных вопросов, стараясь избежать обращений к внешним посредникам и тем самым сохранить корпоративную солидарность. Если переговоры не помогали устранить разногласия,

---

<sup>17</sup> Радаев В.В. Формирование новых российских рынков: транзакционные издержки, формы контроля и деловая этика. М.: Центр политических технологий, 1998; Hendley, Kathryn, Peter Murrell, and Randi Ryterman. Law, Relationships and Private Enforcement: Transactional Strategies of Russian Enterprises, *Europe-Asia Studies* (2000). Vol. 52. No. 4. P. 627–656.

руководители бывших советских предприятий чаще всего пользовались личными связями с местными государственными чиновниками или же обращались в арбитражный суд. К 1997 г. процент руководителей средних и крупных бывших государственных предприятий, обращавшихся в арбитражные суды, был значительным и составил 25,46% предприятий. Директора также прибегали к услугам других инстанций, таких, как местные власти (10,43%) или частные силовые структуры (2,76%). Консерватизм, длительный опыт совместной работы, нехватка наличных средств, техническая сложность предприятий и близкие отношения с государственными органами – характерные черты бывшего советского предприятия – являются факторами, в наибольшей степени определившими стратегии решения спорных вопросов. Сталкиваясь с угрозами или насилием, эта группа демонстрирует стойкую тенденцию обращаться за защитой в милицию.

В среде новых частных предприятий, где большую часть составляли молодые предприниматели, личные связи и социальные сети использовались не менее активно, но для принуждения к исполнению деловых обязательств предприниматели прибегали к другим методам. Чем раньше предприниматель начал свою деятельность, тем чаще он пользовался услугами криминальных группировок и тем выше частота использования насилия для решения споров. Предприятия, созданные для быстрого накопления капитала в 1989–1993 гг., т.е. с минимальными инвестиционными потребностями, простейшей технологией и, что наиболее важно, быстрым оборотом наличных средств, в большой степени зависели от криминальных способов решения трансакционных проблем. Но чем позже на протяжении 1990-х гг. возникло данное предприятие, тем шире был выбор имевшихся к тому времени вариантов решения проблем и способов принуждения к исполнению. Реформированные арбитражные суды начали работать в 1992 г., однако количество дел значительно возросло только в 1996 г. В целом, деятельность государственных арбитражных судов не удовлетворяла новых предпринимателей (см. главу 3), однако к 1997 г. 24% из них утверждали, что при возникновении разногласий предпочитают обращаться в арбитражный суд. Лишь 11% открыто заявили о готовности использовать силу, а 55% предпочли неформальные переговоры, хотя опять же неясно, что именно стоит за этим определением. Среди предпринимателей, предпочитавших государственный арбитраж, преобладали руководители предприятий с низким уровнем охранных затрат. Те же, кто оценивал свои расходы на охрану и безопасность как высокие, были более склонны к неформальным договоренностям и использованию силы.

На протяжении 1990-х гг. издержки на охрану, которые несли вновь образованные предприятия, росли, однако одни руководители чувствовали себя более защищенными, другие – менее. Значительная часть предпринимателей (до 30%) выплачивала значительные суммы за охранные услуги, при этом они чаще других взаимодействовали с преступными группировками и часто сталкивались с насилием на собственном опыте. Представители другой группы (более 40%) получали более высокую отдачу от охранных выплат, чувствовали себя безопаснее, реже использовали криминальные структуры и предпочитали неформальное урегулирование. Такие предприниматели либо создали свои службы безопасности, либо сумели заручиться неформальной государственной «крышей». Их заинтересованность в улаживании вопросов в рамках закона также оставалась относительно низкой. В целом, исследования показывают, что степень проникновения в бизнес криминальных структур и зависимость от криминального «судопроизводства» была значительно более скромной, нежели принято полагать.

Высокая степень криминализации была характерна для конца 1980-х – начала 1990-х гг. и имела отношение к выборочным сегментам экономики. К концу 1990-х гг., когда начала восстанавливаться государственная система правосудия, степень криминализации стала снижаться. Вместе с тем наряду с государственной системой функционировали альтернативные

механизмы разрешения споров и принуждения к исполнению; различные группы хозяйствующих субъектов использовали различные системы правосудия. Большинство руководителей и предпринимателей предпочитали оставаться где-то «между» государственной и криминальной системами, пытаясь избежать столкновения как с той, так и с другой, и полагались на персонифицированные отношения (предпочитали «договариваться»). При исследовании этого вопроса необходимо также учитывать низкий уровень доверия населения к органам правосудия, о чем свидетельствуют опросы общественного мнения. На протяжении 1990-х гг. уровень доверия прокуратуре, судам и государственной адвокатуре был чрезвычайно низок; меньшим доверием населения пользовались лишь профсоюзы и политические партии<sup>18</sup>.

### Дилемма Путина

До сих пор мы рассматривали динамику силовых структур на уровне повседневных взаимодействий, а также институциональную среду, сформированную в процессе этих взаимодействий, и не затрагивали вопросы государственной политики и действий правительства. В условиях слабого государства такой подход представлялся логичным. Под ослаблением государства в 1990-х гг. подразумевается потеря государством монополии на насилие, налогообложение и осуществление правосудия, что хорошо заметно на уровне повседневной практики, но не столь очевидно на макроуровне, за исключением проблемы налогового федерализма и войны в Чечне<sup>19</sup>.

### Идея укрепления государства

После августовского кризиса 1998 г. и смены правительства начали складываться условия для консолидации государства. Общественное мнение «качнулось» в сторону поддержки сильной государственной власти; необходимость законности и порядка стала осознаваться более отчетливо и вытеснила ценности свободы и индивидуализма, популярные в начале 1990-х гг. С одной стороны, это была реакция на разрушение системы социального обеспечения, вызванное сокращением государственного бюджета, что, в свою очередь, явилось следствием неспособности государства обеспечить поступления от сбора налогов и приватизации государственной собственности<sup>20</sup>. С другой стороны, частные предприниматели, т.е. те, кто сумел воспользоваться экономической либерализацией, все отчетливее ощущали, что произвол властей и, как следствие, общая непредсказуемость экономической политики тормозят дальнейшее развитие частного предпринимательства. Представители частного бизнеса стали осознавать свой интерес в создании более стабильного порядка в сфере экономики<sup>21</sup>. Кроме

<sup>18</sup> Гудков Л. Отношение к правовым институтам в России // Мониторинг общественного мнения. 2000 (май-июнь). № 3. С. 30–39.

<sup>19</sup> Дэниел Трисман, однако, утверждает, что политика асимметричного фискального федерализма спасла Россию от распада в 1992–1995 гг. (Triesman, Daniel. *After the Deluge: Regional Crises and Political Consolidation of Russia*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1999).

<sup>20</sup> Mason, David, and Svetlana Sidorenko-Stephenson. Changing Public Perceptions and the Crisis of Confidence in the State, in: Smith, Gordon (ed.) *State-Building in Russia: The Yeltsin Legacy and the Challenge of the Future*. N.Y.: M.E. Sharpe, 1999. P. 162–173.

<sup>21</sup> Humphrey, Caroline. Dirty Business, 'Normal Life,' and the Dream of Law, in: Ledeneva, Alena, and Marina Kurkchyan (eds.) *Economic Crime in Russia*. L.: Kluwer, 2000. P. 177–190.

того, конкуренция и накопление капитала в сфере силового предпринимательства привели к созданию более крупных и стабильных неформальных силовых структур. Установившееся равновесие и растущие ставки в экономике постепенно изменили установки силовых предпринимателей: переговоры между ними стали более предпочтительными, чем применение силы, а конфликт с государственными организациями и открытое нарушение законов становились все менее желательными. Для силовых предпринимателей, которые успешно легализовали свою деятельность, предсказуемые отношения с государством стали новым приоритетом. К концу 1990-х гг. в результате постоянного взаимодействия силовых структур и экономических субъектов была создана хотя и несовершенная, но работающая система общих правил и ожиданий. Однако без решительного вмешательства со стороны государства на создание единого правового пространства и гомогенной институциональной среды потребовалось бы еще очень много времени. В определенный момент различные векторы формирования государства, лишенные общего направления, начали складываться в осознанную и последовательную политику. Это стало особенно заметно после того, как в 1999 г. главой исполнительной власти был назначен Владимир Путин.

Необходимость укрепления государства подчеркивалась еще Ельциным в сентябре 1997 г. в обращении к Совету Федерации. В том случае слова о сильном государстве – сами по себе не новые для президента – были подтверждены некоторыми конкретными политическими мерами: усилением контроля за соблюдением судебных решений и налоговыми реформами<sup>22</sup>. Когда летом 1999 г. Путин был назначен на пост премьер-министра, он заявил о своей готовности пойти гораздо дальше в реализации проекта укрепления государства. Так называемое «наведение конституционного порядка в Чечне» было вынужденной и наиболее заметной частью новой политики. Укрепление армии и органов государственной безопасности было призвано усилить организационно-техническую сторону государства. Но вскоре стало понятно, что главным приоритетом политики Путина будет структурное укрепление государства, т.е. стремление придать ему черты регулярности, сделать более автономным от заинтересованных групп в экономике и тем самым переориентировать на реализацию общественных, а не групповых интересов.

В своем президентском обращении к Федеральному собранию 8 июля 2000 г. Путин дал понять, что считает наиболее слабым местом государства его структурную, а не субстантивную сторону, и что меры для усиления государства также будут носить структурный характер. Он заявил, что «неэффективное государство является главной причиной длительного и глубокого экономического кризиса» и дал достаточно подробное описание симптомов ослабления государства:

«Мы создали «острова» и отдельные «островки» власти, но не возвели между ними надежных мостов. У нас до сих пор не выстроено эффективное взаимодействие между разными уровнями власти. [...] Центр и территории, региональные и местные власти все еще соревнуются между собой, соревнуются за полномочия. А за их часто взаимоуничтожающей схваткой наблюдают те, кому выгодны беспорядок и произвол, кто использует отсутствие эффективного государства в собственных целях. И некоторые хотели бы сохранить такое положение на будущее. Вакуум власти привел к перехвату государственных функций частными корпорациями и кланами. Они обросли собственными теневыми группами, группами влияния, сомнительными службами безопасности, использующими незаконные способы получения информации. Между тем государственные функции и государственные институты тем и отличаются от

---

<sup>22</sup> Bova, Russell. Democratization and the Crisis of the Russian State, in: Smith, Gordon (ed.) *State-Building in Russia: The Yeltsin Legacy and the Challenge of the Future*. P. 17–40.

предпринимательских, что не должны быть куплены или проданы, приватизированы или переданы в пользование, в лизинг. На государственной службе нужны профессионалы, для которых единственным критерием деятельности является закон. Иначе государство открывает дорогу коррупции. И может наступить момент, когда оно просто переродится, перестанет быть демократическим. Вот почему мы настаиваем на единственной диктатуре – диктатуре Закона».<sup>23</sup>

Новое правительство поставило экономический рост в зависимость от консолидации государства. Путин подчеркнул необходимость гарантировать защиту прав собственности и честную конкуренцию, а также освободить предпринимателей от административного диктата и снизить бремя налогов. Провозглашенная политика укрепления государства по Путину на самом деле близка к классическому либеральному пониманию роли государства. Президент, естественно, упомянул необходимость учитывать географию и традиции России. Однако ключевые принципы либеральной экономики, такие, как отделение государственной власти от сферы частных экономических интересов и создание безличного правового пространства для честной экономической конкуренции (из которого должны быть удалены «сомнительные службы безопасности»), пока что находят подтверждение во всех его основных заявлениях и в большинстве принимаемых мер для обеспечения экономического роста, в то время как воплощение либеральных принципов в реальность все еще остается проблематичным.

#### *«Диктатура закона» и экономический рост*

Сопrotивление олигархических групп и местных властей, это очевидное препятствие, с которым сталкивается любой глава государства, проводящий политику централизации, является не единственной опасностью, способной превратить программу Путина в пустой лозунг. Существует также ряд не столь очевидных, но не менее опасных противоречий, которые требуют своего разрешения, если речь идет о чем-то большем, чем привлекательные лозунги. Укрепление законности рассматривается командой Путина как средство достижения экономического роста. Постоянный контроль за соблюдением всеми общих правил игры считается основным условием роста инвестиций. Последовательное проведение принципа укрепления законности должно приводить к тому, что нарушающие закон должны понести наказание. Таким образом, государству необходимо определить, кто является преступником, а кто нет. Имена (и клички) силовых предпринимателей, ставших впоследствии влиятельными бизнесменами, хорошо известны. Они фигурируют в уголовных делах и базах данных правоохранительных органов. Многие из таких бизнесменов достигли коммерческих успехов и теперь владеют значительными активами. Преследования, связанные с их криминальной карьерой, вызвали бы перераспределение приобретенной ими за это время собственности, а, следовательно, еще один круг жестокой борьбы и, с большой вероятностью, расстройство экономической деятельности. Результатом безоговорочной «диктатуры закона» мог бы, таким образом, стать экономический спад, а не рост.

С другой стороны, снисходительное отношение к лидерам преступного мира, ставшим владельцами крупных холдингов, свело бы на нет политику усиления правовых норм и, впоследствии, могло бы дискредитировать нового президента, как это случилось с его предшественником. Теоретически политика, связывающая укрепление законности и экономический рост, выглядит привлекательно, однако конкретное применение этого принципа в современном российском контексте неизбежно наталкивается на серьезные противоречия. Российское политическое руководство еще неоднократно будет сталкиваться с выбором между

---

<sup>23</sup> <http://www.president.kremlin.ru>

необходимостью преследования по закону бывших лидеров ОПГ и экономической нецелесообразностью такой политики. Не менее опасным для государства является неформальное использование отдельных его подразделений (милиции, судов, органов исполнительной власти) в качестве инструментов перераспределения экономических активов в пользу тех или иных финансово-промышленных групп.

Один из способов разрешения стоящей перед Путиным дилеммы заключается в отказе от ретроспективного применения правовых норм. Фактически это подразумевает политику амнистии или начала «с нуля», после которой любые нарушения закона повлекут за собой наказание. Это означает, что государство должно сделать правила прозрачными, а их применение – безличным и эффективным, что, разумеется, потребует определенного времени. С точки зрения предпринимателей такое решение выглядит более оправданным, чем попытка разделить бизнесменов на «преступников» и «честных» на основании нечетких критериев, основанных на старых и новых законах. После 2000 г. заинтересованность отдельных предприятий и бизнес-групп в более стабильных и всеобщих правилах игры гораздо выше, чем в период первоначального накопления капитала, для которого наиболее благоприятной была ситуация так называемого «правового вакуума». Для достижения желаемого экономического эффекта «диктатура закона» должна быть направлена на настоящие и будущие, а не на прошлые действия участников.

В вышеупомянутом обращении президента содержатся утверждения, которые можно толковать подобным образом. В самом начале, после заявления о диктатуре закона, Путин указал на то, что прошлая политика государства способствовала развитию теневой экономики, коррупции и оттоку капитала. Затем он подчеркивает необходимость смотреть вперед, а не оглядываться назад, и акцентирует внимание на ответственности за судьбу страны, которая лежит на «предпринимателях, властных структурах и всех гражданах». В заключение этой части своей речи Путин заявил о необходимости «нового общественного договора», суть которого, однако, так и осталась не проясненной. Еще одна интересная особенность выступления президента заключается в том, что в нем не упоминается проблема преступности. В отличие от Ельцина, который обычно делал громкие заявления по поводу организованной преступности и требовал принять суровые меры, Путин упоминает преступность лишь однажды, критикуя несостоятельность государства в вопросе эффективной правовой защиты предпринимателей. В дальнейшем президент и члены правительства делали различные заявления то о необходимости борьбы с отмыванием денег, то о финансовой амнистии. Это указывает на то, что поиск компромиссов между формально-правовым и рационально-экономическим аспектами в политике укрепления государства и соответствующая борьба между заинтересованными группами продолжается.

Как бы ни была важна позиция центральной власти по этому крайне тонкому и важному вопросу, многое зависит от того, как он решается на региональном и местном уровнях. Анализ карьер силовых предпринимателей показывает, что на местном уровне решение было найдено (см. главу 6). Региональные и местные власти заключили неформальные пакты с определенными финансово-промышленными группами несмотря на их криминальное происхождение. Формальное признание и неформальные гарантии защиты от преследований по закону за прошлые деяния были предоставлены в обмен на инвестиции и соблюдение законов. В тех регионах, где местным властям не удалось найти компромисс с влиятельными бизнес-группами или где последние не могли договориться между собой, в качестве инструментов решения конфликтов, как правило, привлекались судебные инстанции или генеральная прокуратура. Так, вскоре после того, как Александр Лебедь был избран губернатором Красноярского края, между ним и Анатолием Быковым, неформальным «хозяином» региона,

возник конфликт. Внешне конфликт выглядел как личный, однако вскоре стало очевидным, что за ним стоит интерес алюминиевого холдинга «Русский алюминий» к Красноярскому алюминиевому заводу (КРАЗу), контрольным пакетом акций которого владел Быков. Противникам Быкова удалось мобилизовать генеральную прокуратуру, начать расследование деятельности Быкова и открыть на него уголовное дело. После ареста Быкова Интерполом в Венгрии и последующей экстрадиции в Россию он находился под следствием более двух лет. Находясь под арестом и ожидая суда, Быков все еще боролся за оставшийся блокирующий пакет акций КРАЗА (28%), в то время как остальная доля перешла во владение «Русала»<sup>24</sup>. В июне 2002 г. Быков получил условный приговор и был отпущен на свободу в зале суда. Однако к этому моменту в результате дополнительной эмиссии, проведенной во время его ареста, его пакет акций сократился до 2%. Таким образом «Русалу» и стоящим за ним «олигархам» Олегу Дерипаске и Михаилу Черному удалось мобилизовать силовые ресурсы государства для реализации своих экономических интересов вопреки провозглашенному президентом курсу на отделение государства от заинтересованных групп. Эта стратегия неоднократно применялась «Русалом» и на протяжении 2001–2002 гг. для захвата Новокузнецкого алюминиевого завода (НКАЗ), а также предприятий лесной и целлюлозно-бумажной промышленности («Усть-Илимский ЦБК», «Братский ЦБК», «Котласский ЦБК»)<sup>25</sup>. Сначала руководство «Русала» использовало неформальную силовую структуру – *измайловскую* ОПГ и ее лидера Антона Малевского («Измайловского») для того, чтобы вынудить Михаила Живило продать 66% акций НКАЗа, которыми он владел вместе с братом Юрием Живило (компания МИКОМ). Затем в качестве инструмента передела собственности была использована Генеральная прокуратура, открывшая на Михаила Живило уголовное дело и объявившая его в розыск<sup>26</sup>. Основным методом, применявшимся при попытках захвата предприятий целлюлозно-бумажной промышленности, являлась подача судебных исков миноритарными акционерами и привлечение спецподразделения Министерства юстиции «Тайфун», что обеспечивало выполнение, как потом выяснилось, незаконных судебных решений о смене руководства.

### *Политика реконструкции государства*

Хотя политика государства по отношению к силовым предпринимателям остается неопределенной, некоторые ее аспекты достаточно очевидны. В действительности набор способов восстановления государством монополии на легитимное насилие ограничен и может быть сведен к трем основным решениям. Конкурирующие силовые структуры и их сотрудники могут быть 1) насильственно нейтрализованы путем уголовного преследования; 2) они могут быть интегрированы в структуры государства; или 3) превращены в обычных хозяйственных субъектов, лишенных каких-либо автономных от государства силовых ресурсов. Есть свидетельства тому, что к 2000 г. все три решения – нейтрализация, интеграция и «разоружение» – начали применяться. Прокуратура и органы ФСБ и МВД, созданные для борьбы с организованной преступностью, активизировали свою деятельность, применяя тактику показательных акций, т.е. преследования, в первую очередь, тех олигархических групп или ОПГ, которые отличались наиболее острой конфронтацией с государством или явным пренебрежением к закону. Такие действия должны были служить сигналом для остальных. Летом 2000 г. одновременно с кампанией по так называемому «равноудалению» олигархов,

<sup>24</sup> Коммерсантъ. 2001. 7 августа. С. 4.

<sup>25</sup> См.: Компания. 2002. № 2; Коммерсантъ Санкт-Петербург. 2002. 9 июля. С. 15.

<sup>26</sup> Известия. 2001. 28 февраля.

происходила также серия арестов московских воров в законе и двух крупных ОПГ в Санкт-Петербурге. Эти группировки (Андрея «Маленького» и Саши «Акулы») имели традиционную структуру (лидеры, бригадиры, бойцы), а также включали официально зарегистрированные частные охранные предприятия. При этом обе ОПГ отличались уголовной направленностью, использованием «устаревших» методов работы с применением грубой силы и участием в противозаконной коммерческой деятельности. Они принадлежали к числу «не перестроившихся» и с изменением государственной политики стали первыми кандидатами на уничтожение.

Государственная политика в отношении частных охранных агентств сводится к ужесточению контроля над соблюдением существующего законодательства и вытеснению с рынка ЧОП, созданных преступными группировками или откровенно нарушающих закон. Важными фильтрами для «чистки» рынка также являются деловые ассоциации и лиги охранных предприятий. Тесное сотрудничество частных охранных агентств с государственной правовой системой по вопросам разрешения имущественных споров и защите прав собственности можно рассматривать как показатель возрастающего значения государственных правовых институтов и относительного снижения роли неформальных институтов. Следующий круг противостояния между МВД и лоббистами интересов частного охранного сектора состоится, вероятно, когда Государственная Дума приступит к обсуждению нового варианта закона о частной охранной деятельности. Чтобы восстановить общественный контроль над применением силы и разрешением споров, государству, тем не менее, не требуется запрещать частные охранные агентства. Достаточно будет четко разделить сферы ответственности и свести деятельность частных предприятий к обеспечению физической и информационной безопасности, оставив арбитражные функции и охрану прав собственности (но необязательно самой собственности) за государством. «Разоружение» хозяйствующих субъектов в сочетании с более эффективной правовой защитой со стороны государства представляет собой очевидный шаг в направлении реконструкции государства. По сути, реконструкция государства и есть ряд преобразований, меняющих статус частных силовых структур: одни подвергаются уголовным преследованиям, другие попадают под более жесткий государственный контроль или даже напрямую включаются в состав государства.

Назначение силовых предпринимателей на государственные должности также вписывается в политику реконструкции государства. Вот наиболее яркие примеры. Летом 1999 г. в правительстве РФ было произведено новое назначение. Как заявил в своем интервью Борис Иванюженков, ему потребовалось четыре дня на то, чтобы принять предложение премьер-министра Сергея Степашина (до этого побывавшего главой МВД, а затем – ФСБ) и стать министром спорта. В милицеских архивах Иванюженков проходит как «Ротан», правая рука Сергея Лалакина, известного, в свою очередь, как «Лучок», лидер *подольской* ОПГ. Родившись в подмосковном Подольске, Иванюженков сделал «двойную» карьеру, добившись звания мастера спорта по борьбе и ведущей роли в местной рэкетирской группировке. По словам Иванюженкова, «Подольск – это единственный город, где никогда не было междоусобиц. Была одна стабильная ситуация»<sup>27</sup>. В остальном *подольские* прошли такой же путь, как и многие другие ОПГ. Они начинали с контроля за местным рынком и мелким бизнесом, а потом перенесли свою предпринимательскую деятельность за пределы провинциального города – в Москву и Московскую область. Способность обеспечивать порядок и щедрая благотворительность принесли свои плоды: Лалакин стал почетным гражданином Подольска, а Иванюженков был в 1997 г. избран в законодательное собрание Московской области. В 1999 г. Иванюженков комментировал свое назначение на министерский пост: «Вызвали, предложили

<sup>27</sup> Павлов Д. Новая власть // Власть. 1999. 31 августа. С. 8.

стать министром. Спросили: «Можешь?» Я говорю: «Вопросов нет. Я хочу, чтобы страна вспомнила, что у нее есть спортсмены»<sup>28</sup>.

Прагматическая ориентация правительства проявилась и в ходе избирательной кампании в декабре 1999 г. В список нового избирательного блока «Единство» (или «Медведь») был включен трижды чемпион мира по греко-римской борьбе Александр Карелин. В партийном списке он значился под вторым номером. Впечатляющий образ 130-килограммового борца появился на всех партийных плакатах. В предвыборной кампании Карелин выступал в двух ипостасях – авторитетного тяжелоатлета и полковника Федеральной налоговой полиции. До этого он был культовой фигурой в новосибирском регионе. Там он был известен не только как один из самых известных борцов в мире, «самый сильный человек на свете», как его часто называли. В начале 1990-х гг. он занялся сбором средств на развитие спорта, собирая пожертвования местных предпринимателей. В 1993 г. Карелин вошел в руководство создаваемой Отари Квантришвили (см. главу 1) политической партии «Спортсмены России», став одним из трех сопредседателей партии спортсменов. Доказательств того, что Карелин был как-либо вовлечен в криминальную деятельность Квантришвили, нет. В своих заявлениях он всячески подчеркивал стремление бороться за здоровый образ жизни без наркотиков. В то же время он вполне понимал, что «спорт – это политика, это большие деньги, а где большие деньги, там и экономика»<sup>29</sup>. После убийства Квантришвили новообразованная партия спортсменов прекратила свое существование. В Новосибирске Карелин открыл благотворительный фонд, названный его именем. Согласно интервью и публикациям в местной прессе, борец стал важным посредником в среде регионального бизнеса, предоставляя предпринимателям неформальную защиту от криминальных элементов в обмен на благотворительные взносы в Фонд Карелина<sup>30</sup>. Будучи членом клуба «Динамо», Карелин формально числился в МВД. В 1997 г. он перешел в Федеральную налоговую полицию и получил звание полковника, а в 1998 г. стал советником Ельцина по спорту, что дало ему доступ в Кремль<sup>31</sup>. Приглашение вступить в партию власти было логичным продолжением этой карьеры. Заслуженный спортсмен и налоговый полицейский (в прошлом – неформальный) стал удачным символом предвыборной кампании.

Для нового правительства политика реконструкции государства – это война на несколько фронтов. Одной из первых мер нового правительства стала дальнейшая налоговая реформа. В течение почти десяти лет российская экономика функционировала в условиях отсутствия единых и стабильных правил налогообложения. В июле-августе 2000 г. вступил в силу новый Налоговый кодекс, определивший основные правила налогообложения и налоговые ставки. После принятия Налогового кодекса и снижения ставок подоходного налога и налога на прибыль до 13% и 23% соответственно правительство рассчитывает сократить размеры теневой экономики и значительно увеличить государственный бюджет. На момент принятия нового Налогового кодекса один из его авторов, заместитель министра финансов Сергей Шаталов выразил надежду, что в результате этой меры прирост бюджетных поступлений составит 40% в течение двух–трех лет<sup>32</sup>. В соответствии с отчетами Министерства по налогам и сборам,

---

<sup>28</sup> Павлов Д. Указ. соч. С. 7.

<sup>29</sup> Интервью с Александром Карелиным // Новосибирские новости. 1994. 22–29 января. С. 16.

<sup>30</sup> Лиза Бричкина. Самый сильный человек Кремля // Профиль. 1998. № 28. С. 76.

<sup>31</sup> Писарев Д., Новиков Д. «Мой общественный вес 130 кг», интервью с Александром Карелиным // Новая Сибирь. 1998. 30 октября. С. 1.

<sup>32</sup> Вечерняя Москва. 2000. 2 июля. С. 2.

налоговые поступления начали увеличиваться уже в 1999 г. после принятия первой части Налогового кодекса, и с тех пор показывают устойчивый рост (см. таблицу 4).

Таблица 4. Объем налоговых поступлений, перечисленных в бюджет Российской Федерации в 1998–2001 г., млрд. руб.

	1998	1999	2000	2001
Консолидированный бюджет	524,8	891,4	1442,5	1955,8
Бюджеты территорий	331,4	527,7	805,0	969,1
Федеральный бюджет	193,5	363,6	637,6	986,7

Источник: официальный интернет-сайт Министерства по налогам и сборам РФ, [www.nalog.ru](http://www.nalog.ru)

Как отмечалось выше, использование силовых и административных ресурсов по усмотрению отдельных фракций государственного аппарата или в интересах частных лиц и групп продолжает оставаться основным проявлением слабости государства. Сюда относится использование специальных полувоенных подразделений для проведения различных рейдов (под предлогом аудита или исполнения неких судебных решений) для оказания давления на крупные компании или их захвата. Парадокс заключается в том, что подобные силовые акции («маски-шоу») часто использовались для реализации политики укрепления государства. Так, летом 2000 г. были проведены аудиторские проверки предприятий в 26 регионах, сопровождавшиеся появлением вооруженных людей масках и камуфляжной форме, в том числе в офисах компаний «Медиа-Мост», «АвтоВАЗ», «Лукойл» и «Сибнефть». Но после визита вооруженных подразделений на ОРТ в декабре 2000 г. и последовавшей за этим критикой действий следственных и налоговых органов генеральный прокурор был вынужден публично осудить подобные акции и пообещать упорядочить применение подобных методов со стороны государства. 11 января 2001 г. генеральный прокурор заявил о принятии постановления, ограничивающего применение вооруженных формирований.

#### *От бандитов к государственнымникам*

Во втором обращении к Законодательному собранию 3 апреля 2001 г. Путин объявил, что распад государства удалось остановить, однако признал, что государство все еще недостаточно эффективно служит интересам законных владельцев собственности и «защищает граждан от произвола рэкетиров, бандитов и взяточников». Президент обозначил ряд структурных мер по повышению эффективности государства, которая определяется «не столько объемом контролируемой им собственности, сколько действенностью политических, правовых и административных механизмов соблюдения общественных интересов в стране». Таким образом, российскому руководству потребовалось десять лет, чтобы прийти к осознанию важности создания экономически эффективной институциональной среды рыночной экономики и пониманию того, какие функции в ней должно выполнять государство.

Это концептуальное достижение, а также политическая воля, направленная на практическую реализацию новой для России модели государства, отличают текущую фазу политики от предшествующей. Смена фаз совпала с изменениями в политическом руководстве, но ее причиной послужили более глубокие процессы, происходившие в экономике в 1990-е гг. Так называемые «государственники» появились на политической арене после жестокого

десятилетия силового предпринимательства, итоги которого во многом определили последующую смену политики. Силловые предприниматели, не подозревая об этом, сделали большую часть грязной подготовительной работы по формированию нового государства. Каждый из них наживался за счет ослабления государства, одновременно способствуя его дальнейшему ослаблению и приватизации. Однако в долгосрочной перспективе действия силовых предпринимателей привели к последствиям, которые ни один из них не предвидел, но которые заставили большинство из них изменить свои способы действия и мышления.

Создавая силовые структуры для вымогательства денег у новых частных предпринимателей, силовые предприниматели при этом были вынуждены выработать ряд правил и принципов, позволявших ограничивать и регулировать насилие. Не имея никаких иных намерений, кроме простого вымогательства, они попали в ситуацию, когда для того, чтобы выжить в жесткой конкурентной борьбе, им пришлось защищать и даже способствовать процветанию своих прежних жертв. Придумав целый ряд мошеннических приемов для присвоения значительных сумм наличных денег, они были вынуждены разработать также и систему гарантий, снижавшую риски и защищавшую транзакции клиентов от недобросовестных партнеров. Первоначально выказывая полное презрение к закону, бухгалтерии и общественному мнению, они впоследствии стали нанимать адвокатов, бухгалтеров и специалистов по связям с общественностью, а позже и государственные милицейские подразделения для защиты своих активов.

Изначально рэкетирские бригады, охранные фирмы и другие неформальные силовые структуры создавались «под» новые коммерческие возможности, появившиеся в результате рыночных реформ. Каждая такая структура стремилась к установлению и поддержанию монопольного контроля либо в пределах некоторой территории (квартала, района, небольшого города и т.п.), либо в определенных сферах бизнеса (от производства алкоголя до торговли энергоресурсами). Возросший риск экономической деятельности вызывал встречное движение: большинство предприятий было вынуждено обзавестись силовыми партнерами. Одни хозяйствующие субъекты попадали под контроль ОПГ, другие покупали силовые ресурсы и связи частных охранных агентств, третьи «работали» с местными администрациями и, соответственно, пользовались услугами органов милиции. В результате образовывались своего рода кластеры, состоявшие из некоторой совокупности хозяйствующих субъектов или «территорий», связанных с теми или иными силовыми («политическими») структурами. Для того, чтобы между этими кластерами происходил стабильный экономический обмен, требовалось создание общего для всех, более или менее безопасного и предсказуемого пространства. На протяжении 1990-х гг. все эти разнородные силовые структуры, или «крыши», от чисто уголовных до тех, которые формально считались государственными, активно взаимодействовали друг с другом для реализации своих экономических проектов и разрешения возникавших проблем или конфликтов. При этом они вырабатывали некоторые общие правила, язык, а также стандартные методы решения проблем, которые в совокупности составили первоначальную неформальную институциональную среду формирующихся рынков. Но уровень стандартизации правил оставался невысоким, а контроль за их соблюдением требовал значительных издержек. Вместе с тем к концу 1990-х гг. произошло усиление так называемых «государственных крыш», консолидировавшихся вокруг региональных властей, в результате чего образовались экономически более эффективные зоны. Дальнейшее экономическое развитие было бы невозможно без стандартизации правил и их применения, т.е. без обеспечения господства формального хозяйственного права над разного рода обычаями и «понятиями», а также без упорядочения отношений между различными властными инстанциями. Прибегая к исторической аналогии, можно сказать, что формирование национального рынка сдерживалось системой «феодалных» перегородок. Соответственно, смысл новой, а по сути, извечной

политики централизации государства состоял в том, чтобы решить две задачи: упорядочить отношения между центром и региональными властями и создать единое правовое пространство. Множество локальных монополий силы или «островков власти» подлежат теперь объединению в одну большую монополию, называемую государством. Но это уже стало задачей не бандитов, а силовых предпринимателей, называющих себя «государственниками», отличие и преимущество которых состоит в легитимности, которую они приобретают по мере решения этой задачи.