

## АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ В ОТНОШЕНИИ ТЕНЕВОЙ ЭКОНОМИКИ

Русскова Е.Г., Копылова Ю.Г.

*Волгоградский государственный университет, E-mail: russkova@volgodon.ru, yulya\_k@front.ru*

В статье проведен анализ ряда актуальных законодательных актов Российской Федерации. На основе данного анализа сделан вывод о том, что экономическая политика России в отношении теневой экономики в настоящее время находится в стадии становления. Автором проанализирована динамика уровня теневой экономики за последние 10 лет, что позволило характеризовать применяемые относительно теневого сектора государственные меры как неэффективные. В связи с этим были выявлены основные проблемы современной экономической политики России в отношении теневой экономики: незавершенность процесса ее формирования (выражающаяся в отсутствии единого нормативно-правового акта, определяющего стратегию и систему методов и инструментов сокращения уровня теневой экономики) и бессистемность отдельных мер, применяемых в целях снижения уровня теневой экономики, но направленных преимущественно на поддержку официального сектора. Предложены пути решения данных проблем

Ключевые слова: теневая экономика, уровень теневой экономики, экономическая политика России, проблемы экономической политики.

## CURRENT PROBLEMS OF RUSSIAN ECONOMIC POLICY REGARDING THE SHADOW ECONOMY

Ruszkova E.G., Kopylova J.G

*Volgograd State University, e-mail: russkova@volgodon.ru., yulya\_k@front.ru*

The economic policy related to the shadow economy is the main focus of the article. The author analyses current legislation of the Russian Federation and change in the level of the shadow economy over the past 10 years and comes to the conclusion that measures taken to minimize shadow economy sector are ineffective. The main problems of economic policy related to shadow economy are associated with unsystematic approach towards the issue as whole. The ways of solving these problems are suggested.

Keywords: shadow economy, shadow economy date, the economic policy of Russia, the problems of the economic policy.

Экономическая политика России в отношении теневой экономики, в отличие от ряда зарубежных государств, на протяжении последних 10 лет остается неэффективной. Об этом свидетельствует тот факт, что ее уровень в стране за последние 10 лет снизился всего на 0,8% (рисунок 1). Причиной этого является ряд проблем и недостатков формирования и реализации российской экономической политики в отношении теневой экономики.

Попытки формирования законодательной базы экономической политики в отношении теневой экономики предпринимались в России с 1990-х годов. Их итогом стало принятие ряда законодательных актов о порядке воздействия на некоторые элементы ненаблюдаемой экономики: Федеральных законов «О противодействии коррупции», «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части противодействия незаконным финансовым операциям», «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

Федеральным Собранием Российской Федерации было ратифицировано большинство

международных конвенций по борьбе с отдельными составляющими ненаблюдаемой экономики [1]: 1) Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности от 8 ноября 1990 г. и Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности, разработанные с целью борьбы с криминальной экономикой; 2) Конвенция ООН против коррупции и Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию. Единственным межправительственным соглашением о непосредственном воздействии на теневую экономику с участием российских организаций стало Соглашение FATCA, обеспечивающее прозрачность банковских трансмиссий на мировом финансовом рынке [6]. Однако оно предполагает лишь одностороннее воздействие на теневую экономику в России и является узконаправленным, так как способствует выявлению только безналичных теневых сделок, носящих транснациональный характер.

Таким образом, в России на данный момент отсутствует комплексный нормативно-правовой акт, который являлся бы основой реализации экономической политики государства в отношении теневой экономики. Наличие данной проблемы экономической политики России в отношении теневой экономики значительно затрудняет ее дальнейшее осуществление, что при прочих равных условиях является причиной горизонтальной линии тренда динамики уровня теневой экономики в стране (рисунок 1).

Отсутствие в Российской Федерации комплексного нормативно-правового документа, выступающего концептуальной основой экономической политики государства в отношении теневой экономики, говорит о том, что на данный момент законодательно не закреплены ее цели, задачи и элементы. Это характеризует российское законодательство в сфере противодействия теневой экономике как точечное и бессистемное, а экономическую политику в отношении теневой экономики – как находящуюся в стадии своего становления.

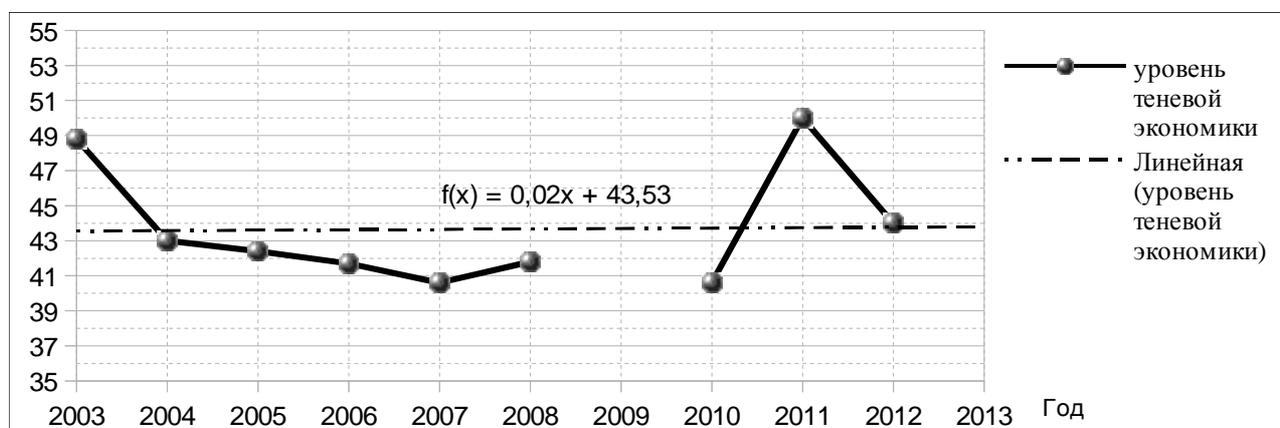


Рисунок 1. Динамика уровня теневой экономики в России (в % от ВВП)  
Источник: составлено автором.

Как показывает динамика рисунка 1, отдельные меры по снижению уровня теневой

экономики для России оказались неэффективными. Для такой меры, как снижение налоговых ставок, это объясняется тем, что за последние 10 лет совокупная ставка налога на доходы организаций была снижена на 2,1 % [5], то есть в среднем сокращение совокупной налоговой ставки составило фактически лишь 0,21 % в год. При этом снижение осуществлялось в период с 2005 по 2010 г., после чего наблюдался рост налоговой ставки в 2011 г. на 0,4 %, а в 2012 г – еще на 4,2 %. Подобный циклический характер совокупной ставки налога на доходы предприятий отражается на поведении хозяйствующих субъектов (с временным лагом в 1 год), в частности – на склонности предпринимателей к уклонению от уплаты налогов. Это подтверждается схожестью динамики уровня теневой экономики и совокупной налоговой ставки на доходы организаций [5]. Исходя из такой корреляции, характерной для российской экономики, следует сделать вывод о целесообразности планомерного непрерывного, но значительно более существенного ежегодного снижения совокупной налоговой ставки с целью сокращения уровня теневой экономики в стране.

Административной мерой экономической политики России в отношении теневой экономики является упрощение регистрации бизнеса. Распоряжением Правительства от 07.03.2013 №317-Р утвержден план мероприятий «Оптимизация процедур регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», в рамках которой с 2013 г. ФНС России введена услуга «Интерактивная регистрация индивидуальных предпринимателей», с 2014 г. актуальная и для юридических лиц. Подобная мера позволяет значительно сократить экономические издержки официальной хозяйственной деятельности, однако ее фактическое влияние на уровень теневой экономики можно будет проследить только в долгосрочной перспективе. Отметим, что решение об упрощении регистрации бизнеса было принято не в рамках экономической политики в отношении теневой экономики, а при осуществлении программы поддержки малого и среднего предпринимательства.

К борьбе государства с теневой экономикой имеет также законопроект «О внесении в статью 346 и главу 26 Налогового кодекса Российской Федерации» от 12.12.2014. Он предполагает наделение субъектов Федерации правом предоставления индивидуальным предпринимателям «налоговых каникул», смысл которых заключается в освобождении последних от уплаты налогов в течение двух лет после государственной регистрации. В документе отмечается, что он будет способствовать вовлечению в экономику физических лиц, «осуществляющих неофициальную предпринимательскую деятельность без привлечения наемных работников» [4], но «Законопроект разработан в целях поддержки субъектов малого предпринимательства» [4], то есть во главу угла ставится развитие малого бизнеса, а снижение уровня теневой экономики определяется как сопутствующий положительный эффект от принятия предлагаемых мер экономической политики.

При этом меры по улучшению условий функционирования предприятий официального сектора принимаются преимущественно при отрицательной динамике налоговых поступлений в бюджет (что косвенно свидетельствует о росте теневого сектора) и при непосредственном вмешательстве различных ассоциаций малого и среднего бизнеса. В результате этого происходит частичное перемещение бизнеса из теневого сектора в официальный. Подобное спонтанное воздействие государства на масштабы теневого сектора – опосредованно через поддержку субъектов официального – является спецификой российской экономической политики в отношении теневой экономики. Фактическое отсутствие непосредственного воздействия на теневой сектор экономики является существенным недостатком и значительным упущением органов государственной власти при борьбе с теневой экономикой. В связи с этим, на наш взгляд, необходим контроль над процессами формирования и реализации политики в отношении теневой экономики, осуществление которого возможно путем наделения соответствующими функциями одного из органов государственной власти, к примеру, Министерства экономического развития.

В силу того, что теневая экономика удовлетворяет всем системным признакам (имеет собственную структуру и иерархию взаимосвязанных элементов, каждый из которых выполняет отдельную функцию и участвует в реализации целевой функции, взаимодействует с внешней средой), воздействие на нее также должно осуществляться системно посредством разработки и осуществления комплекса взаимосвязанных мер. Однако рассмотренные меры экономической политики Российской Федерации не объединены в общую концепцию экономической политики в отношении теневой экономики, в связи с чем носят бессистемный характер. Данная проблема может быть решена с помощью принятия комплексного плана экономической политики в отношении теневой экономики, в котором необходимо определить ее цели, задачи, утвердить стратегию сокращения уровня теневой экономики, а также закрепить за конкретными органами государственной власти (как законодательной, так и исполнительной) ответственность за ее формирование и реализацию.

Одной из наиболее актуальных проблем снижения уровня теневой экономики представляется отсутствие учета региональной специфики российской теневой экономики при формировании экономической политики на федеральном уровне.

В результатах исследования Иншакова О.В. и Иншаковой Е.И. отмечена разнородность теневой экономики Южного Федерального округа: «Теневая экономика каждого региона ЮФО этнически специфична» [3]. Соответственно, при формировании экономической политики в отношении теневой экономики необходим учет данного факта. Однако в российской практике разработка мер по борьбе с теневой экономикой осуществляется преимущественно на основе обобщенных данных: уровня теневой

экономики в ВВП, неофициальной занятости, и т.д., без учета специфических особенностей каждого региона: уровня в ВРП и структуры теневой экономики, традиций и менталитета населения, характерных факторов возникновения и развития теневой экономики.

Серьезным недостатком экономической политики России в отношении теневой экономики является разная степень давления на экономических субъектов со стороны органов государственной власти посредством мер административного характера. Вследствие этого происходит перелив теневых капиталов в более благоприятные для ведения теневой хозяйственной деятельности регионы, что не приводит к снижению уровня теневой экономики как макроэкономического показателя. Подобная асимметрия в регионах России является результатом несогласованности действий органов власти при реализации экономической политики в отношении теневой экономики и обуславливается высокими показателями уровня теневой экономики в одних регионах и более низкими – в других.

Эффективной реализации экономической политики в отношении теневой экономики на региональном уровне также препятствуют следующие факторы.

1. Противоречия между региональными субъектами экономической политики государства в отношении теневой экономики и субъектами теневой экономики по поводу перехода последних из теневого в официальный сектор и уплаты налогов. Тесная обратная взаимозависимость уровня теневой экономики в стране от величины совокупной налоговой нагрузки, с одной стороны, и необходимость пополнения государственного бюджета – с другой – порождают основное противоречие экономической политики в отношении теневой экономики, заключающееся в столкновении фискального интереса государства и оппортунизма хозяйствующих субъектов, стремящихся к сохранению доходов. Действенной мерой устранения данного противоречия и сокращения масштабов теневого сектора является снижение совокупной налоговой ставки. С 2007 г. по 2012 г. общая налоговая ставка от коммерческой прибыли в России была снижена на 7,3 % (с 54,2 % до 46,9 %). При этом за 4 года (с 2009 по 2012 г.) снижение налоговой ставки на 2,2 % привело к росту налоговых поступлений в консолидированный бюджет с 6288,3 млрд до 10958,2 млрд рублей.

На основе роста официальных отчислений в бюджет Российской Федерации можно было бы предположить сокращение теневых доходов среди хозяйствующих субъектов. Однако, по данным Всемирного банка [5] на данном временном интервале наблюдался рост теневой экономики. Исходя из этого, можно предположить, что рост налоговых поступлений был вызван увеличением совокупных доходов хозяйствующих субъектов.

Таким образом, снижение налоговой ставки в России не привело к сокращению уровня теневой экономики. Неэффективность данной меры обусловлена, во-первых, низкими темпами снижения налоговых ставок; во-вторых – экстенсивностью увеличения совокупных

доходов и высокой степенью социальной дифференциации. На наш взгляд, снижение совокупной налоговой ставки должно сопровождаться повышением качества жизни населения и уровня социального развития общества, так как низкая налоговая нагрузка при низких индивидуальных доходах хозяйствующего субъекта не улучшает качество его жизни, а значит, не повышает стимулы его функционирования в официальном секторе экономики. Из этого вытекает вторая проблема реализации экономической политики Российской Федерации в отношении теневой экономики на региональном уровне.

2. Слабое взаимодействие региональных органов исполнительной власти в вопросах снижения уровня теневой экономики. В системе противодействия теневой экономике связующими звеньями между органами государственной власти на мезоуровне выступают только региональные органы законодательной власти и федеральные органы исполнительной власти, что замедляет и затрудняет процесс взаимодействия. Фактическое отсутствие горизонтальных связей приводит в диссонанс работу региональных органов исполнительной власти и, следовательно, снижает эффективность мер реализации экономической политики Российской Федерации в отношении теневой экономики.

3. Сращивание бизнеса и власти. Поведение представителей исполнительной власти не как субъектов, преследующих государственные цели, а как индивидов, руководствующихся личным оппортунизмом, является причиной бюрократии и коррупции, непосредственно влияющих на уровень теневой экономики в регионах и стране в целом. Индекс восприятия коррупции в России за 10 лет (с 2003 по 2013 г.) поднялся лишь на 1 пункт – с 27 до 28 баллов. На настоящий момент Российская Федерация занимает 127 место из 177 стран рейтинга восприятия коррупции [2], что говорит об актуальности данной проблемы для реализации экономической политики России в отношении теневой экономики.

Важно отметить, что формирование и реализация экономической политики государства в отношении теневой экономики включает в себя не только горизонтальные связи органов власти и вертикальные воздействия вышестоящих субъектов экономической политики на нижестоящие. Он также подразумевает под собой обратно направленные потоки информации в виде отчетов, статистических баз данных и других форм взаимодействия, обработка и анализ которых позволяет законодательным органам власти на макроуровне формировать экономическую политику в отношении теневой экономики с учетом специфики текущего состояния теневого сектора и проблем, выявленных в результате данного анализа.

При этом важную роль играет взаимосвязь микро- и мезоуровней, то есть хозяйствующих субъектов с региональными органами власти. В Российской Федерации данная взаимосвязь возникает главным образом между хозяйствующими субъектами и органами исполнительной власти и осуществляется преимущественно путем получения

последними статистической информации об экономических правонарушениях вследствие проверок контролирующих органов. При этом отсутствуют региональные исследовательские центры, подведомственные органам региональной власти, в функции которых входило бы изучение причин возникновения и развития теневой экономики, что дало бы возможность учитывать полученные данные при повышении эффективности формирования экономической политики государства в отношении теневой экономики. Кроме того, в Российской Федерации не развиты прямые взаимосвязи хозяйствующих субъектов с органами законодательной власти в части возможности влияния на формирование принципов экономической политики государства в отношении теневой экономики.

Итак, взаимосвязь между хозяйствующими субъектами и федеральными органами законодательной власти в процессе формирования и реализации экономической политики Российской Федерации в отношении теневой экономики имеет следующие особенности:

1. На макроуровень передается односторонняя информация о теневой экономике, не дающая представления о ее причинах, конъюнктуре, а также о реальных масштабах. Данная информация с целью достижения конечной структуры проходит долгий путь через все уровни и все ветви власти, принимающие участие в процессе формирования и реализации экономической политики России в отношении теневой экономики. Длительность и сложность данного процесса, в течение которого могут произойти значительные изменения структуры, форм, причин теневой экономики, существенно усложняет процесс формирования экономической политики в ее отношении, что, в свою очередь, снижает эффективность предпринимаемых государством мер.

2. Отсутствует непосредственная взаимосвязь бизнеса, домашних хозяйств и органов законодательной власти в вопросах противодействия теневой экономике. Нарушение диалога между субъектом формирования и объектами экономической политики России в отношении теневой экономики не дает возможности учитывать реальные барьеры на пути последних к трансформации своей хозяйственной деятельности в официальный сектор экономики.

Данные особенности обратной взаимосвязи микро-, мезо- и макроуровней экономической политики России в отношении теневой экономики являются признаками крайне слабого влияния хозяйствующих субъектов на принятие органами законодательной власти решений о ее формировании.

Таким образом, изложенные проблемы российской экономической политики в отношении теневой экономики могут быть решены с помощью принятия комплексного плана экономической политики в отношении теневой экономики, в котором необходимо определить ее цели, задачи, утвердить стратегию сокращения уровня теневой экономики в

стране, а также закрепить за конкретными органами государственной власти (как законодательной, так и исполнительной) ответственность за ее формирование и реализацию.

### Список литературы

1. Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России. Монография: в 2 т. Т. 2. / С.С. Сулакшин, С.В. Максимов, И.Р. Ахметзянова и др. – М.: Научный эксперт, 2009. – 304 с.
2. Индекс восприятия коррупции. Международное движение Transparency International. – URL: <http://www.transparency.org.ru/indeks-vospriatiia-korruptcii/blog>
3. Иншаков, О.В., Иншакова, Е.И. Теневая экономика и этноэкономика Южного макрорегиона России / О.В. Иншаков, Е.И. Иншакова // Свет и цвет в экономике и обществе. Монография. – Волгоград: ООО «Волгоградское научное изд-во», 2008. – С. 209.
4. О внесении проекта федерального закона «О внесении изменений в статью 346 и главу 26 Налогового кодекса Российской Федерации». – URL: [http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/BB7A73FAE205995943257D7C002E2C22/\\$FILE/634370-6.PDF?OpenElement](http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/BB7A73FAE205995943257D7C002E2C22/$FILE/634370-6.PDF?OpenElement)
5. Официальный сайт Всемирного банка. – URL: <http://data.worldbank.org/indicator/IC.TAX.TOTL.CP.ZS?page=1>
6. Перечень FFI от 01.11.2014 – 961 российская организация. – URL: <http://fatca.ru/perechen-ffi-ot-01-11-2014-961/>

### Рецензенты:

Буянова М.Э., д.э.н., профессор кафедры экономической теории и экономической политики Волгоградского государственного университета, г. Волгоград;

Фролов Д.П., д.э.н., профессор кафедры маркетинга Волгоградского государственного университета, г. Волгоград.