

Борьба с теневой экономикой в России: частные аспекты общих проблем

Аннотация

Несмотря на то что масштабы теневого сегмента российской экономики прямо оценить очень сложно, косвенные показатели свидетельствуют о том, что объем неформального сектора в России достаточно велик. Целью данной работы являются анализ теневого сектора в России, выявление основных причин его существования и систематизация основных направлений борьбы с теневыми оборотами.

Ключевые слова:

теневой сектор, налоги, уклонения, собираемость налогов, неформальная занятость, легализация экономики

JEL: E26, H26

Проблема теневой экономики во всем мире является одной из наиболее острых. Теневые доходы, перемещение прибыли, скрытые от налоговых органов финансовые потоки приводят к сжатию налогооблагаемой базы и, как следствие, к росту налоговой нагрузки для законопослушных налогоплательщиков. Возникающие дисбалансы в налоговой нагрузке ведут к потере конкурентоспособности честных налогоплательщиков, стимулируя их к уходу в тень. Поэтому изучение причин формирования теневого сектора в России и определение направлений борьбы с ним выступает важной научной и практической задачей.

Существование теневого сектора экономики — проблема комплексная, она имеет не только экономические, но политэкономические, социальные и даже психологические причины. Мировой опыт и многочисленные исследования показывают, что борьба с теневой экономикой должна осуществляться одновременно по множеству каналов. Любой перекос или сосредоточение мер только на одном направлении (например, концентрация на усилении контроля) может не только не увенчаться успехом, но и привести к противоположным результатам — например к росту теневого сектора [1].

Для эффективного вывода экономики из тени необходимо прежде всего определить фундаментальные причины этого явления. Основными «драйверами» ухода экономических агентов в тень являются:

- сравнительно высокая налоговая нагрузка, особенно по налогам на труд (включая социальные взносы);
- чрезмерная «зарегулированность» экономической деятельности, административные барьеры ведения бизнеса;
- низкое качество государственных общественных институтов — отсутствие защиты прав собственности, независимого суда, свободы информации, общественного контроля над деятельностью правительства и пр.;
- низкое качество регулирования рынка труда, проблемы нелегальной миграции, нелегальной рабочей силы;
- низкое качество предоставляемых государственных услуг и отсутствие видимой для налогоплательщика связи между уровнем получаемых им государственных услуг и объемом его налоговых обязательств;
- коррупция среди представителей проверяющих органов.

Перечисленные выше причины вряд ли могут быть устранены последовательно — они связаны между собой и образуют «порочный круг». Например, слишком высокая налоговая административная нагрузка создает стимулы для коррупции, злоупотребления властью, системы откатов, вынуждая налогоплательщика подкупать проверяющего инспектора. В условиях отсутствия независимого суда и защиты прав собственности налогоплательщик в споре с органами заведомо оказывается в проигрыше. Вместо того чтобы обращаться в суд и действовать внутри правового поля, экономический агент предпочитает другой путь — ему проще «договориться на месте». «Рентоориентированное» поведение представителей различных проверяющих органов, в свою очередь, способствует сохранению низкого уровня гражданских прав и свобод, провоцируя тем самым поиск налогоплательщиком новых схем защиты, находящихся вне правового поля.

Говоря о масштабах теневого сектора в стране, можно сформулировать следующие основные закономерности.

Объем теневого сектора тем выше и стимулы уходить в тень тем сильнее, чем:

- выше налоговая нагрузка;
- выше ставки налогов на труд и социальных взносов;
- больше «зарегулирована» экономика;
- ниже качество общественных институтов;
- меньше удовлетворенность качеством государственных услуг;
- выше уровень безработицы.

ПОДХОДЫ К СНИЖЕНИЮ ОБЪЕМА ТЕНЕВОГО СЕКТОРА

Существует два основных подхода к легитимизации теневого сектора — ужесточение «ожидаемого» наказания (за счет увеличения вероятности применения «карательных мер» и/или повышения его серьезности) и стимулирование добровольного выхода из тени. Эти подходы редко используются по отдельности. Чаще всего применяется комбинация «ужесточающих» и «стимулирующих» мер. Варианты мер, призванные снизить масштабы теневого сектора, сформулированы в таблице ниже.

Таблица 1

Варианты мер по снижению масштабов теневого сектора

Подход	Метод	Возможные меры
Ужесточение наказания	Совершенствование механизма выявления нарушений	Улучшение работы с данными, объединение усилий проверяющих органов, участие в международных соглашениях
	Усиление наказаний	Повышение наказания за налоговые преступления, введение уголовной ответственности, продление сроков давности и пр.
	Осознание угрозы быть разоблаченным и последствия	«Социальная реклама», показывающая все негативные последствия ведения теневого бизнеса — от социальной незащищенности до эффективности процедур по выявлению нарушений и уголовной наказуемости уклонения от налогов
Стимулирование формализации деятельности	Превентивные меры (предотвращение ухода в тень)	Упрощение налогового учета Налоговые стимулы Облегчение перехода к режиму «самозанятости» Введение новых категорий занятости в законодательство Развитие налоговых режимов для мелкого бизнеса
	Стимулирование добровольного выхода из тени	Налоговые амнистии, поощрение добровольного выхода из тени
	Создание связей и коалиций, удерживающих от ухода в тень	Обеспечение преимуществ работы с честными партнерами Повышение уровня образования Обмен информацией Налоговая прозрачность Прозрачность административных процедур

Источник: составлено авторами на основе Schneider F., Williams C. C. *The Shadow Economy*. The Institute of Economic Affairs, 2013.

Среди практических мер, направленных на снижение теневого сектора, можно выделить следующие [2]:

- ужесточение требований к заявкам на право налогового вычета в отраслях с высокими рисками ухода в тень (Канада, Швеция, Великобритания, США);
- расширение использования практики использования данных «третьих сторон» при выявлении «бросающегося в глаза» потребления (сверхдорогих товаров и предметов роскоши) (Австралия);
- публикация в открытом доступе имен крупных неплательщиков — политика *naming and shaming* (Великобритания);
- создание системы стандартов или типовых показателей для отраслей, которые показывали бы соотношения между затратами и выпуском (Австралия);
- принудительное использование сертифицированных кассовых аппаратов (с черным ящиком) для организаций, использующих наличный расчет (Канада, Швеция, Греция);
- принудительное использование регистров наемных работников с обязательным указанием личных данных работника, отработанного времени, вида деятельности организации и ее названия (Швеция);
- дополнительные штрафы для налогоплательщиков, которые ранее уже были уличены в уклонении от налогов (Великобритания);
- создание службы связи с налогоплательщиками, прошедшими аудиторскую проверку, для мониторинга текущего положения и обеспечения помощи в случае необходимости (Австралия).

Одной из наиболее успешных мер по борьбе с теневым сектором является также создание добровольных программ по выходу из тени для крупных предприятий. Акцент в таких программах делается на снижении наказания при добровольном выводе средств из офшоров. Ключевые элементы стимулирования — высокий уровень ответственности за нарушение налогового законодательства и существенно более мягкое наказание в случае добровольной «явки с повинной». В частности, смягчение наказания может выражаться как в снижении денежных штрафов, процентов и пеней, так и в отмене уголовной ответственности для нарушителей [3].

Говоря о теневом секторе экономики, особо следует остановиться на проблеме неформальной занятости. По некоторым оценкам, в мире 60 % работников несельскохозяйственной сферы заняты в неформальном секторе [4].

Существует мнение, что чем выше уровень экономического развития страны, тем ниже неформальная занятость. Неформальные трудовые отношения больше всего распространены в странах Латинской Америки, Африки и Южной Азии. С этой точки зрения может показаться, что эффективной мерой борьбы с неформальной занятостью могло бы стать повышение темпов экономического роста. Однако это не совсем так.

Во-первых, снижение неформальной занятости возможно, только когда экономический рост происходит именно в тех секторах, где присутствует неформальная занятость (или когда неформальные работники имеют свободный доступ к секторам, в которых происходит рост). Если рынок труда сегментирован и мобильность работников низкая, то экономический рост не решит проблемы неформальных трудовых отношений.

Во-вторых, экономический рост в секторах с низкой производительностью труда, напротив, может привести к увеличению неформальной занятости. Есть исследования, показывающие, что изменение величины неформальной занятости проциклично. Это может объясняться шоками спроса на неторгуемые товары, производители которых часто вовлечены в теневую деятельность [5].

Хотя неформальную занятость вряд ли возможно искоренить полностью, существуют меры, способные стимулировать ее сокращение. Это прежде всего повышение качества институциональной среды и создание эффективных механизмов перехода в область формальных трудовых отношений.

ТЕНЕВОЙ СЕКТОР В РОССИИ

Масштабы теневого сектора могут характеризоваться его удельным весом в структуре ВВП, доле занятых в нем, потерями бюджетных доходов и т. д. Достоверно оценить совокупный размер теневого сектора в России сложно, регулярные официальные оценки не публикуются или отсутствуют. Тем не менее некоторое представление о его размерах можно получить на основании анализа масштабов теневого сектора на рынке труда.

В России оценки структуры неформального сектора приводятся Росстатом. В наибольшей степени неформальные трудовые отношения распространены в сельском и лесном хозяйстве, оптовой и розничной торговле и строительстве. При этом международные сопоставления показывают, что неформальные трудовые отношения распространены в России меньше, чем в странах с формирующимся рынком, но больше, чем в развитых странах [6].

Рисунок 1

Доля неформальной занятости в общей численности занятых по видам экономической деятельности в 2015 г., %



Источник: расчеты авторов на основе данных Росстата.

Дополнительную информацию о распространенности теневой деятельности дают социологические исследования по проблеме теневой экономики в России, проводимые Центром социально-политического мониторинга Института прикладных экономических исследований РАНХиГС [7]. Эти исследования показывают, что в настоящее время в России около 12 % граждан заняты только на теневом рынке труда, т. е. основная работа этих граждан не скреплена никакими официальными трудовыми соглашениями с работодателем.

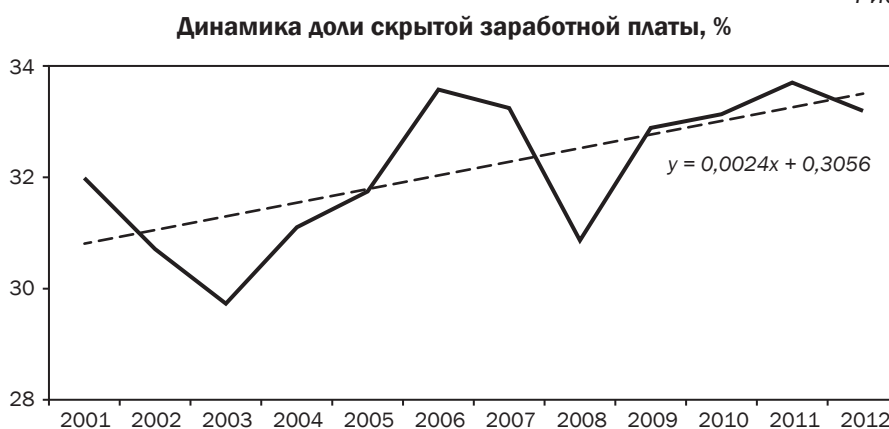
Порядка 40 % работников (около 30 млн человек) периодически или регулярно совмещают официальную трудовую деятельность с дополнительной занятостью, не оформленной официально. При этом именно дополнительная занятость является основным драйвером вовлеченности в теневую деятельность — желание работников увеличить свои доходы вынуждает каждого второго прибегать к дополнительной трудовой нагрузке в неофициальном секторе. Лишь 10 % экономически активного населения стремится всегда официально оформлять свои трудовые взаимоотношения при дополнительной занятости.

Социологические опросы подтверждают данные Росстата, что лидерами по распространенности теневой занятости являются сектора торговли, строительства и сельского хозяйства. Кроме того, в строительстве и торговле происходит наибольшее ущемление социальных прав работников, связанное с выплатой заработной платы «в конвертах». Около половины работников в данных сферах отметили, что получают зарплаты «в конвертах».

Чаще всего в теневую деятельность включены граждане, представляющие малообеспеченные слои населения, с невысоким уровнем образования, а также люди, в недавнем прошлом переместившиеся на новое постоянное место жительства.

С точки зрения бюджетной политики наиболее важной характеристикой масштабов теневого сектора служит не доля занятых в теневом секторе, а доля скрытой зарплаты, которую можно оценить на основании данных Росстата по системе национальных счетов. Этот показатель дает представление о масштабах уклонения от уплаты налогов на труд. Как видно на рисунке ниже, для доли теневой зарплаты характерен повышательный тренд, что можно считать признаком усиления практики ухода в тень [8].

Рисунок 2



Источник: Гурвич Е. Т., Суслина А. Л. Динамика собираемости налогов в России: макроэкономический подход // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 4.

Имеющиеся оценки доли скрытой зарплаты показывают, что в 2010–2012 гг. она составляла около трети полной заработной платы, т. е. половину от официальной («белой») зарплаты, служившей базой начисления налогов на труд.

Объем скрытой заработной платы позволяет определить, насколько велик разрыв между фактическим и потенциальным уровнем собираемости налогов на труд по отношению к официальной базе. По приблизительным оценкам, недополученные бюджетные доходы составляют более 5 % ВВП (примерно 3,3 % ВВП — социальные взносы и 1,9 % ВВП — НДФЛ) [8].

Дополнительный вклад в размер неформальной занятости вносит процесс нелегальной миграции. В работе V. Iontsev, I. Ivakhnyuk приведены оценки, согласно которым число нелегальных мигрантов составляет порядка 7 млн человек [9]. Выборочные опросы Центра миграционных исследований показали, что различие в среднемесячной зарплате россиян и мигрантов составило около 15 % [10]. Зная объем среднемесячной номинальной начисленной заработной платы работников организаций (в 2012 г. по данным Росстата, она составила 26 629 руб.), можно грубо оценить величину фонда заработной платы в секторе нелегальной миграции в 2012 г. в 160 млрд руб.¹

¹ 26 629 руб. × (100 % - 15 %) × 7 (млн чел.) = 160 млрд руб.

Однако стоит отметить, что в связи с недавними реформами в сфере миграционной политики — введением квот для иностранных мигрантов — в настоящее время данная величина, вероятнее всего, снизилась.

Тем не менее, учитывая, что помимо подоходного налога с недавних пор на зарплату иностранных граждан в ряде случаев также начисляются социальные взносы, в том числе в Пенсионный фонд, можно примерно оценить масштаб выпадающих доходов бюджета в порядке 50–60 млрд руб. ежегодно.

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ БОРЬБЫ С ТЕНЕВЫМ СЕКТОРОМ В РОССИИ

Борьба с теневыми оборотами в России упирается в ряд специфических российских особенностей, часть из которых имеет ментально-психологическую природу и уходит корнями к советскому прошлому.

Скептическое отношение к понятиям «частная собственность» и «частное предпринимательство», низкий уровень финансовой и экономической грамотности приводят к тому, что в обществе отсутствует понимание вреда, наносимого экономике теневой деятельностью. Распространенная среди представителей проверяющих органов негласная «презумпция виновности» бизнесмена (налогоплательщика) и низкий уровень защиты прав создает стимулы «решать вопросы» за рамками правового поля, что приводит к распространению коррупции и еще большему ослаблению формальных общественных институтов.

Следствием правовой незащищенности российского бизнеса становится перевод прав собственности и части операций в другие юрисдикции — территории с высоким уровнем общественных институтов. Особенно привлекательными в этом контексте становятся низконалоговые юрисдикции — офшоры, которые помимо более низких налоговых ставок предлагают своим резидентам защиту бизнеса в рамках международного права.

Принимая во внимание сказанное выше, борьба с теневыми оборотами становится еще сложнее. Мер, которых хватило бы другим странам, в российской действительности на фоне высокой коррупции и недоверия к работе институтов по защите прав² может быть недостаточно.

Этот вывод подтверждается опытом либеральных реформ в Грузии — страны, во многом схожей с Россией с точки зрения причин и масштабов теневого сектора. Так, в Грузии для решения проблемы теневого сектора потребовалось проведение глобальных реформ, в т. ч. реформы правоохранительной системы, реформы госсектора, реформы уголовного права с ужесточением наказания за экономические преступления и ряда других. Одновременно с этим было упрощено налоговое законодательство и проведена налоговая амнистия³. Совокупный эффект проведенных реформ был весьма существенным — за период 2003–2007 гг. объем поступлений в бюджет вырос в реальном выражении в 2,7 раза [11]. Кроме того, удалось значительно повысить уровень доверия к действиям проверяющих органов, что положительно повлияло на качество налоговой дисциплины.

Уклонение от уплаты налогов является лишь «вершиной айсберга» проблемы теневого сектора. Однако именно эффект налоговых уклонений наиболее заметен для правительства, поскольку он прямо указывает на наличие возможности повысить налоговые сборы и увеличить доходы и расходы бюджета.

² По данным международной организации *Transparency International*, Индекс восприятия коррупции (*Corruption Perception Index*) (2015) равен 29 из 100, Россия находится на 119-м месте из 168 стран; по уровню показателя «Верховенство закона» (*Rule of Law*) лишь четверть исследуемых стран имеет худшие показатели (2010).

³ Разовая налоговая амнистия затронула практически всех налогоплательщиков (более 95 %), которые не находились под следствием по налоговым вопросам. При этом под амнистию не попали бывшие высокопоставленные чиновники-коррупционеры.

В период острого бюджетного дефицита вопросы повышения налоговых сборов за счет легализации теневых оборотов логично выходят на первый план. Однако, руководствуясь краткосрочными задачами быстрого повышения доходов, правительство не должно допустить традиционной для таких ситуаций ошибки — ограничить борьбу с теневым сектором мерами по ужесточению контроля и наказаний вместо комбинации мер «кнута и пряника». Как уже было сказано выше, попытки решить проблему поиска дополнительных доходов с помощью ужесточения налогового контроля, оставив общую бизнес-среду без изменений, вопреки ожиданиям, могут привести не к повышению сборов, а к еще большему разрастанию теневого сектора и появлению новых схем уклонения от налогов.

Ниже мы рассмотрим несколько проблем, анализ и решение которых с нашей точки зрения являются наиболее важными для снижения масштабов теневого сектора в России.

Правовая оценка теневого сектора в глазах общества

Традиционное разделение теневых оборотов на криминальную и некриминальную составляющие ошибочно, поскольку выводит нарушение налогового законодательства за рамки понятия «преступление». Таким образом, уклонение от налогов не ассоциируется в обществе с преступной деятельностью, что в корне неверно. Например, кажущаяся на первый взгляд невинной выплата заработной платы «в конвертах» по сути дела означает участие организации в нелегальном обороте наличных денег, который, в свою очередь, может быть связан (и чаще всего связан) с крупными мошенническими схемами, контрабандой, незаконной торговлей оружием, наркотиками и прочими традиционными видами криминальной деятельности.

По данным социологических исследований, за последнее десятилетие увеличилось число людей, склонных считать, что теневая экономическая деятельность приносит обществу пользу [7].

Кроме того, опросы подтверждают тезис, что в российском обществе сложилась ситуация, когда не вполне законные формы ведения предпринимательской деятельности одобряются значительной частью трудоспособного населения страны. В частности:

- 42,1 % граждан считают допустимым, когда люди, занимающиеся индивидуальной трудовой деятельностью, полностью или частично уклоняются от уплаты налогов;
- 21,7 % участников опроса положительно относятся к торговле «из рук в руки», минуя кассу;
- 44,6 % безразличны к проявлениям теневой активности;
- 45,6 % положительно относятся к тому, что многие люди выполняют строительные, ремонтные или другие работы, получая за это деньги из рук в руки, минуя кассу.

Более того, в российском обществе укореняется мысль, что люди не имеют возможности увеличить свои доходы или повысить свой уровень жизни, не нарушая законов.

Таким образом, необходимо направить усилия правительства на проведение информационной кампании по разъяснению населению криминальной основы теневых операций. Это позволило бы сформировать в сознании общественности четкую связь между налоговыми преступлениями и криминальной деятельностью, за ведение которой предусмотрено наказание, в т. ч. уголовная ответственность.

Несмотря на сложившееся в российском обществе нейтрально-положительное отношение к налоговым преступлениям, общественное осуждение традиционных криминальных видов деятельности все еще сохраняется на высоком уровне. Таким образом, отождествление налоговых преступлений с криминальной деятельностью в широком понимании может способствовать изменению общественного отношения к теневым операциям и создаст импульс к неучастию в теневых схемах. Информационная кампания

может осуществляться через социальную рекламу, сайты правительственных (Минфина России и ФНС) и общественных организаций.

Проблема самозанятого населения и неформальная занятость

Масштабы теневых услуг в России очень существенны. По оценкам А. Покиды, под налогообложение не попадает объем услуг на сумму порядка 4 трлн руб. в год [7]. Это означает около 520 млрд руб. в год неуплаченного налога на доходы физических лиц. При этом, несмотря на столь значительные показатели совокупных непопадающих под налогообложение доходов, большая часть этого объема фактически является недостижимой для налоговых органов, поскольку она складывается из множества мелких услуг на ничтожно малые суммы, которые не оформляются официальными договорами подряда или другими, подразумевающими отчисление налогов. В эту категорию можно отнести следующие услуги:

- медицинские услуги, оказываемые врачами вне основного места работы (подработка);
- репетиторство, типичная подработка студентов и учителей;
- мелкий бытовой ремонт;
- транспортные услуги;
- услуги нянь, сиделок, консьержей, сторожей — обычная подработка пенсионеров;
- услуги стилистов, парикмахеров, оказываемые вне основного места работы или на дому;
- продажа фруктов и овощей, выращенных на дачных участках и т. д.

Любая попытка ужесточения контроля над этими мелкими услугами в масштабе страны будет с экономической точки зрения неоправданной, поскольку даже в случае стопроцентной эффективности такой меры затраты на организацию такого контроля будут сопоставимы с потенциальными дополнительными доходами бюджета.

В международной практике такие мелкие проявления теневого оборота считаются «естественными» и даже приветствуются, поскольку позволяют населению самостоятельно решать проблемы крайней бедности («выживания»), не требуя дополнительных расходов на социальную помощь со стороны государства. Поэтому для эффективности борьбы с теневым сектором налоговым органам необходимо концентрировать внимание на более крупных налоговых нарушениях, не растрачивая впустую административных и финансовых ресурсов в борьбе с мелкими нарушителями.

Проблема легализации самозанятого населения охватывает достаточно широкий круг профессий, в число которых входят и высокооплачиваемые виды деятельности — предоставление юридических услуг, дизайн, сфера развлечений и т. п. Для вывода таких людей на легальное поле требуется совершенствование института специальных налоговых режимов, в частности системы налогообложения вмененного дохода.

Отчасти проблему легализации самозанятого населения решает патентная система, однако по действующему законодательству право на покупку патента имеет только лицо, зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя. В то же время далеко не все самозанятые хотят оформлять статус ИП и попадать, таким образом, под уплату социальных взносов, поскольку это в значительной степени снижает рентабельность их деятельности. Иными словами, в текущих налоговых условиях такие люди не имеют возможности работать в легальном поле без существенного повышения налоговой нагрузки и выбирают теневую деятельность.

Динамика доли наемных работников дает возможность косвенно оценить масштабы и динамику численности самозанятого населения. С 2000 г. доля наемных работников снизилась с 79 до 62 %. В номинальном выражении снижение составило 12 % — с 51,2 млн (2000 г.) до 44,9 млн (2015 г.) человек. Это означает, что, по грубой оценке, численность самозанятых за пятнадцать лет выросла более чем на 6 млн человек.

Столь существенное снижение доли наемных работников, с одной стороны, может объясняться повышением популярности традиционных для самозанятости профессий (адвокаты, творческие профессии и т. п.), а с другой — может быть признаком реализации оптимизационных налоговых схем, например переоформления наемных работников в статус индивидуального предпринимателя.

Таким образом, необходимо продумать новый инструмент налогового контроля, который позволял бы самозанятым гражданам вести легальную деятельность без оформления статуса ИП и предполагал бы регулярную (ежемесячную или годовую) уплату фиксированного платежа НДФЛ. Это также позволило бы выявить по-настоящему самозанятых граждан и отделить их от тех, которые де-факто являются наемными работниками, но официально имеют другой статус.

Отметим, что подобная по своей сути система действует для иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность на территории РФ. Эта система обязывает иностранных физических лиц, работающих по найму на основании патента, уплачивать ежемесячно фиксированные авансовые платежи по налогу на доходы физических лиц (от 1200 до 5000 руб. в месяц в зависимости от региона).

Высокооплачиваемые самозанятые граждане традиционно сталкиваются с большими трудностями при необходимости выезда за границу, оформления кредита и в других ситуациях, требующих подтверждения финансового обеспечения, поскольку фактически находятся вне правового поля и не могут предоставить документов, подтверждающих наличие заработка. Создание системы «авансовых платежей НДФЛ» для российских граждан решило бы многие «технические» проблемы самозанятых людей с относительно высоким уровнем дохода и стимулировало бы добровольный выход из тени.

Однако глобальная проблема неформальной занятости не может быть решена ни с помощью ужесточения, ни с помощью либерализации законодательства, поскольку слишком низкий уровень штрафов за нарушение трудового законодательства снижает издержки неформальной занятости, а слишком жесткое законодательство в отношении найма и увольнения создает стимулы для ухода в сферу неформальных трудовых отношений.

Еще один фактор, оказывающий влияние на неформальную занятость, — система поддержки безработных. Программы трудоустройства безработных в России по факту не выполняют свои функции, а сравнительно слабая финансовая поддержка безработных приводит к тому, что они не регистрируются в службах занятости — по данным Росстата, в 2015 г. лишь 30 % безработных использовали государственную службу занятости для поиска работы. Низкий уровень финансирования и, как следствие, невыполнение системой поддержки безработных возложенных на нее функций может являться одной из причин существования неформальной занятости на российском рынке труда. Службы занятости не предоставляют возможности для поиска качественного рабочего места в рамках формального сектора, и в результате безработные вынуждены искать неформальную работу.

Борьба с обналичиванием

Использование наличных денег в предпринимательской практике часто является признаком теневой деятельности. Практически все схемы ухода прибыли и доходов в офшоры, выплат зарплат «в конвертах» проходят стадию обналичивания денежных средств. В связи с этим расширение безналичного оборота должно автоматически снижать масштабы теневого сектора.

Последние годы правительство и ЦБ РФ приняли ряд мер, которые оказали существенное влияние на сокращение теневого оборота наличных денег в экономике. Среди этих мер — санация банковской системы, повышение контроля над деятельностью платежных

систем, установление лимитов на снятие наличных денег через банкоматы и на перевод средств между физическими лицами и т. п.

Чем выше ответственность (в т. ч. уголовная) за организацию «обнальной» деятельности, тем выше будет «плата», которую подобные организации будут запрашивать со своих потенциальных клиентов. По оценкам, повышение стоимости обналичивания до 10 % может привести к существенному сжатию этого вида теневой деятельности.

Как правило, способы обналичивания денег сводятся к договоренности с компанией (ООО или ИП), которая по документам никак не связана с фирмой, желающей вывести средства. Такие способы не являются прямым нарушением действующего законодательства, поскольку отсутствуют доказательства того, что обналичивание производилось в интересах одной из сторон. Поэтому предприниматели не попадают под санкции со стороны проверяющих органов.

Еще один способ обналичивания денежных средств, набирающий популярность в последнее время, состоит в использовании финансовых инструментов, например через покупку ценных бумаг за безналичный расчет и их последующую продажу за наличные или вывод в офшоры через брокера. К таким схемам обычно прибегают, когда обналичиваемые суммы достаточно велики, и поэтому проверяющим органам следует уделять повышенное внимание контролю над такого рода операциями.

Таким образом, борьба с обналичиванием должна идти по следующим ключевым направлениям:

- выявление фирм-однодневок;
- ужесточение контроля над образованием и ликвидацией компаний, особенно ООО и ИП;
- ужесточение контроля над нечистоплотными банками, применяющими схемы «выкупа своих векселей за наличные» и другие подобные схемы;
- законодательное закрепление требований перевода всех операций с финансовыми инструментами на безналичную основу;
- законодательное требование по установке терминалов по приему пластиковых карт в секторах с высоким риском ухода в тень (ремонтные услуги, пассажирский транспорт — такси, розничная торговля, общественное питание).

Отдельно отметим, что особого внимания заслуживают меры по стимулированию добровольного перехода на безналичную оплату, поскольку они могут воздействовать на самый трудноуловимый для налоговых органов теневой сегмент — мелкие розничные продажи и оказание бытовых услуг. Суть таких мер сводится к стимулированию банков и платежных систем создавать привлекательные для потребителя банковские продукты — пластиковые карты с накоплением баллов, предоставление скидок, карт кешбэк и пр. Желание потребителя получить скидку или накопить бонус создает общественный запрос на наличие возможности оплаты по безналичному расчету даже в самых мелких розничных магазинах или пунктах бытовых услуг. А это, в свою очередь, способствует «обелению» оборота мелких точек продаж.

Налоговые аспекты теневой экономики

Сложности сбора НДС

Проведенный анализ собираемости основных налогов в России выявил, что уровень собираемости⁴ некоторых важнейших налогов (НДС, налоги на труд) последовательно снижается [8]. Отрицательные тенденции в динамике уровня собираемости важнейших нефтяных поступлений сигнализируют о наличии среднесрочных рисков недобора

⁴ Определяется как поступление налогов по отношению к их возможному объему, рассчитанному по данным СНС.

доходов даже при отсутствии каких-либо макроэкономических или административных шоков и косвенно указывают на усиление практики налоговых уклонений.

Например, было показано, что собираемость НДС в отсутствие макроэкономических или административных шоков ежегодно снижается, и в результате российский бюджет каждый год теряет доходы на сумму порядка 0,06 % ВВП.

Выявленный понижительный тренд собираемости НДС объясняется, с одной стороны, снижением доли импортных товаров в составе налоговой базы НДС, а с другой — повышением доли теневой деятельности в структуре экономики⁵.

Нужно отметить, что в 2015 г. ФНС фиксировала существенное повышение собираемости НДС и объясняла это внедрением автоматизированных систем контроля (АСК-1 и АСК-2), позволяющих не допускать неправомерного возмещения НДС. Эффект этой меры, однако, был краткосрочным. В 2016 г. собираемость НДС практически вернулась к своим обычным значениям.

Мировой опыт борьбы с теневым сектором в контексте налога на добавленную стоимость традиционно сводится к следующим направлениям:

- борьба с трансфертным ценообразованием;
- борьба с фирмами-однодневками;
- совершенствование контрольно-кассовых аппаратов;
- введение инновационного автоматизированного налогового учета;
- минимизация списка объектов, облагаемых по льготным ставкам.

С момента введения в России закона, регламентирующего правила налогообложения сделок при участии взаимозависимых лиц⁶, контроль над трансфертным ценообразованием заметно усилился, что позволило выявить новые «бреши» в налоговом законодательстве. В частности, необходимо уточнить требования к раскрытию информации о контролируемых сделках, порядок применения методов определения цен для целей налогообложения, условий признания сделок «контролируемыми» и пр.

В целях усиления борьбы с фирмами-однодневками были ужесточены формальные требования для регистрации фирмы и введены новые основания для отказа в регистрации. Однако теневой сектор подстраивается под новые правила — для проведения сомнительных операций выбираются уже не однодневки, а давно зарегистрированные компании, которые когда-то вели реальную деятельность. Распространены случаи покупки разорившихся компаний и компаний на грани банкротства с целью их дальнейшего использования для ведения теневого бизнеса. Таким образом, для борьбы с этой проблемой налоговым органам необходимо проводить тщательный мониторинг эволюции теневых оптимизационных схем.

Постепенное обязательное внедрение сертифицированной инновационной контрольно-кассовой техники со временем могло бы помочь решить проблемы серой бухгалтерии и торговли «из-под кассы» в организациях, связанных с розничной торговлей и оказанием бытовых услуг населению.

Минимизация налоговых льгот снизила бы число злоупотреблений налоговыми послаблениями и повысила адресность и эффективность оставшихся льгот.

Вывод прибыли в офшоры и деофшоризация

С точки зрения выпадающих доходов наиболее масштабные проблемы, связанные с уходом от уплаты налогов, имеют место при незаконном выводе финансовых активов

⁵ Среди потенциальных причин снижения собираемости НДС могут быть также сдвиги в отраслевой структуре добавленной стоимости (с учетом значительных различий в уровне собираемости по видам деятельности) и введение дополнительных льгот.

⁶ Федеральный закон от 18.07.2011 № 227-ФЗ, введение раздела V.1 «Взаимозависимые лица» в Налоговый кодекс РФ.

в офшоры. Многие исследователи, занимающиеся анализом вывода капитала из России, сходятся во мнении, что масштабы вывода прибыли в офшоры очень велики. В частности, в работе Б. А. Хейфеца указывается, что большая часть торговли российской нефтью, металлами и зерном идет через швейцарских трейдеров, большинство из них используют спецрежимы офшорного типа, и девять из десяти совершаемых корпоративными структурами крупных сделок, в т. ч. компаниями с госучастием, не регулируются российскими законами [12].

Осознание масштабов офшоризации российской экономики дало толчок к разработке мер по возвращению российских капиталов обратно в Россию. Был принят ряд изменений в законодательство, среди которых введение новой главы в Налоговый кодекс (гл. 3 НК РФ), предусматривающей внедрение механизма налогообложения прибыли контролируемых иностранных компаний (КИК), введение понятий «налоговое резидентство организаций» и «фактический получатель дохода». Также Россия ратифицировала международную Конвенцию о взаимной административной помощи по налоговым делам и заключила Типовое межправительственное соглашение об обмене налоговой информацией.

Перечисленные налоговые нововведения в совокупности с ужесточением надзорной политики Банком России уже дали первые результаты — объем «сомнительных операций»⁷ (по методологии платежного баланса) за последние годы снизился в 25 раз — с \$38,8 млрд в 2012 г. до \$1,5 млрд в 2015 г.

Однако для успешного возвращения капиталов в Россию необходимо предпринять еще много крупных и мелких шагов. В частности, нужно утвердить порядок постановки иностранной компании на учет в качестве российского налогового резидента. Кроме того, существует ряд методологических проблем налогового учета, устранение которых могло бы заметно ускорить процесс перехода в российское налоговое резидентство.

В рамках борьбы с отмыванием теневых доходов необходимо также усиливать международное сотрудничество в области обмена налоговой информацией. Полезным было бы выполнение пунктов Плана действий ОЭСР против размывания корпоративной налоговой базы и вывода прибыли (*OECD Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting, BEPS*) [13]. План рекомендует принятие всеми странами конкретных согласованных мер, реализация которых должна позволить решить проблему вывода прибыли в офшоры.

Налоговая амнистия

В 2015 г. в России была предпринята попытка провести налоговую амнистию, в рамках которой лица, добровольно сдавшие специальную декларацию с перечислением своих иностранных активов и счетов, могли освободиться от ответственности за налоговые нарушения и от уплаты налогов за прошлый период.

Закон предлагал физическим лицам, являющимся потенциальными декларантами, на однократной основе в период с 1 июля по 31 декабря 2015 г. задекларировать четыре вида объектов:

1. Имущество, включая доли и паи участия в российских и иностранных компаниях.
2. Контролируемые иностранные компании, в которых декларант прямо не участвует, но иным образом контролирует.
3. Иностранные счета или вклады.

⁷ Согласно методологии платежного баланса в «сомнительные операции» попадают: своевременно не полученная экспортная выручка; не поступившие товары и услуги в счет переводов денежных средств по импортным контрактам; переводы по фиктивным операциям с ценными бумагами.

4. Иностранцы счета или вклады, в отношении которых декларант является бенефициарным собственником.

Однако данная амнистия не принесла ожидаемых результатов. Собственники ее практически проигнорировали — к концу 2015 г. было подано всего 200 деклараций [14]. Ее относительная неэффективность во многом объясняется тем, что риски разоблачения даже в случае неподачи декларации продолжали оставаться низкими. На тот момент Россия отсутствовала в официальном списке подписантов многостороннего Соглашения компетентных органов «Об автоматическом обмене информацией о финансовых счетах» (подписанного 51 страной в октябре 2014 г. в Берлине). А перечисление в законе объектов, подлежащих декларации, фактически обозначило для собственников, какие именно виды активов на тот момент были недостижимыми для российских налоговых властей.

После принятия ряда поправок к законодательству об амнистии и ее продления до середины 2016 г. ситуация улучшилась. Важным шагом стало подписание Россией в мае 2016 г. Международного соглашения об автоматическом обмене финансовой информацией. Эта мера свидетельствовала о серьезности намерений правительства бороться с выводом прибыли в офшоры, и темпы подачи специальных деклараций «по амнистии капиталов» существенно выросли [15].

Результаты проведенной амнистии пока не известны, однако амнистия могла бы быть более эффективной, если бы:

- был расширен список активов, попадающих под амнистию, в т. ч. за счет нематериальных активов (например, прав требований по займам);
- было уточнено, что гарантии освобождения от уголовной ответственности распространяются не только на физических, но и на юридических лиц (очень часто собственность в офшорах регистрируется именно на юридическое лицо);
- был расширен срок действия амнистии на операции за прошлые периоды;
- существовало большее доверие к действиям власти — в условиях низкой защиты прав собственности потенциальные декларанты опасались, что амнистия за налоговые нарушения обернется пристальным вниманием к ним со стороны других проверяющих органов.

«Ловушка бедности» при переходе на следующий уровень бизнеса

Наличие льготных ставок налогообложения (например, для малого бизнеса) вопреки ожиданиям может способствовать уходу предпринимателей в тень. Это явление связано с действием т. н. «ловушки бедности», которая заключается в том, что наличие де-факто прогрессивной шкалы налогообложения приводит к снижению стимулов повышать уровень своего заработка, поскольку это автоматически приводит к более высокой налоговой нагрузке.

В российской реальности подобная «ловушка» начинает действовать, когда предприятие малого бизнеса успешно развивается и в какой-то момент перестает удовлетворять требованиям получения льготы, например, превышает порог допустимого для данной льготы дохода. В этом случае, чтобы избежать резкого увеличения налоговой нагрузки, предприятие уводит часть своего оборота в тень. В российской практике нередки случаи, когда успешные и вполне законопослушные рестораны или магазины в какой-то момент перестают принимать к оплате банковские карты, что является практически однозначным признаком их стремления скрыть часть оборота и прибыли от налоговых органов, чтобы сохранить свои показатели на уровне, позволяющем воспользоваться налоговыми преференциями.

Таким образом, при выборе механизма налоговых льгот следует избегать резкого роста налоговых ставок после достижения пороговых значений. Переход от льготной ставки к основной должен быть как можно более плавным.

Налогообложение цифровой экономики

Налогообложение цифровой экономики — одно из наиболее проблематичных направлений современной налоговой политики. Типичными операциями сферы электронной коммерции являются:

- продажа товаров через интернет;
- продажа электронных продуктов без физического носителя;
- финансовые услуги в режиме реального времени (брокерские, банковские и пр. услуги);
- информационные услуги (платные сайты, доступ к базам данных);
- телекоммуникационные услуги и т. п.

Наибольшие трудности, с которыми сталкиваются налоговые органы при налогообложении электронной коммерции прямыми налогами (налог на прибыль), связаны с наличием или отсутствием у налогоплательщика статуса «постоянного представительства», а также с вопросами международного налогового права — учета норм об избежании двойного налогообложения, низконалоговых юрисдикций и т. п.

При налогообложении косвенными налогами (НДС) наиболее трудными для налогового администрирования считаются электронные операции вида B2C (*business to consumer*), когда покупатель не является в юридическом смысле плательщиком НДС и не отчитывается об уплате данного налога в налоговые органы.

Высокая мобильность организаций, занимающихся электронной коммерцией, выводит на новый уровень проблемы налоговой конкуренции между странами и потому требует повышенного внимания со стороны национальных налоговых органов.

Несмотря на перечисленные сложности, работа по совершенствованию налогообложения доходов от традиционных видов электронной коммерции в России ведется — повышение эффективности налогообложения цифровой экономики является одним из приоритетных направлений деятельности ФНС.

Тем не менее в области налогообложения цифровой экономики в России имеется серьезный пробел. Он связан с тем, что кроме традиционных форм взаимодействия в интернете все большую популярность набирают операции с криптовалютами и блокчейн-технологии. Правительства большинства стран признали существование криптовалют и постепенно внедряют в национальные законодательства нормы налогообложения доходов, полученных от операций с криптовалютами. В ряде стран (например, в Австралии) такие операции подвергаются повышенному контролю, поскольку считается, что блокчейн-технологии служат источником финансирования международного терроризма и торговли наркотиками.

В российском законодательстве существование такого сегмента экономики, как рынок криптовалют, до сих пор никак не отражено. Это приводит к тому, что огромный объем доходов уходит за пределы России, а российские специалисты в области криптовалют уезжают работать в другие страны. России необходимо как можно быстрее включиться в мировой рынок криптовалют, законодательно признать существование этого сегмента экономической деятельности и принять активное участие в глобальном процессе разработки международных правил налогообложения операций блокчейн-технологий.

В сентябре 2016 г. Международная организация по стандартизации (ISO) приняла решение о создании международного технического комитета под руководством Австралии, который займется разработкой единых стандартов для блокчейн-технологий.

ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Борьба с теневым сектором в России должна опираться на два основных принципа:

- комплексность мер и одновременность работы по всем направлениям борьбы с уходом в тень;
- сбалансированность стимулирующих и ужесточающих мер.

Сокращение масштабов теневого сектора во многом будет зависеть от решения российских институциональных проблем, среди которых — низкий уровень доверия граждан к действиям правительства, недостаточный уровень защиты прав и свобод и т. п.

Повышение уровня финансовой и налоговой грамотности населения, формирование в общественном сознании связи между понятиями «уплата налогов» и «качество государственных услуг» могут стать основой для создания в России «общества налогоплательщиков» как базового элемента гражданского общества.

Реальная борьба с коррупцией могла бы существенно повысить уровень доверия населения к действиям правительства и наладить продуктивный диалог между обществом и властью, что, в свою очередь, сформировало бы правильную почву для успешной реализации конкретных мер по сокращению теневого сектора экономики.

Библиография

1. Friedman E., Johnson S., Kaufmann D., Zoido-Lobaton P. Dodging the grabbing hand: the determinants of unofficial activity in 69 countries // *Journal of Public Economics*. 2000. № 76 (4).
2. Revenue Administration: Managing the Shadow Economy / IMF, 2010.
3. OECD's Current Tax Agenda / OECD, 2011.
4. OECD Employment Outlook 2015 / OECD, 2015.
5. Is Informal Normal? Towards More and Better Jobs in Developing Countries / OECD Development Centre, 2009.
6. Gimpelson V., Kapeliushnikov R. Between Light and Shadow: Informality in the Russian Labour Market // IZA Discussion Paper. 2014. № 8279.
7. Покида А. Масштабы и следствия развития ненаблюдаемой «серой» экономики в различных сферах жизнедеятельности российского общества / Центр социально-политического мониторинга РАНХиГС, 2014.
8. Гурвич Е. Т., Суслина А. Л. Динамика собираемости налогов в России: макроэкономический подход // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 4.
9. Iontsev V., Ivakhnyuk I. Role of International Labour Migration in Russian Economic Development // CARIM-East Research Report. 2012. № 4.
10. Миграция и демографический кризис в России / Под ред. Ж. А. Зайончковской, Е. В. Тюрюкановой. М.: МАКС Пресс, 2010.
11. Буракова Л. Почему у Грузии получилось. М.: Альпина Бизнес Букс, 2011.
12. Хейфец Б. А. Деофшоризация российской экономики: возможности и пределы. М.: Институт экономики РАН, 2013.
13. Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) / OECD, 2013
14. Базанова Е. Госдума скорректировала закон об амнистии капиталов // *Ведомости*. 27.03.2016.
15. Зыкова Т. Все тайное возвращается // *Российская газета*. Федеральный выпуск. 2016. № 6996 (128).
16. Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters / OECD, 2014.
17. Schneider F., Williams C. C. The Shadow Economy / The Institute of Economic Affairs, 2013.
18. Кизимов А. С., Кузьмина Н. А., Пинская М. Р. Налоговый контроль трансфертного ценообразования применительно к нематериальным активам // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 3.
19. Малинина Т. А. Инвестиционные налоговые вычеты для физических лиц в контексте сокращения налоговых льгот // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 4.

Авторы



Суслина Александра Леонидовна, руководитель направления «Фискальная политика» Экономической экспертной группы, мл. науч. сотр. Центра бюджетного анализа и прогнозирования Научно-исследовательского финансового института
(e-mail: asuslina@eeg.ru)



Леухин Роман Сергеевич, эксперт Экономической экспертной группы
(e-mail: leukhin@eeg.ru)

A. L. Suslina, R. S. Leukhin

Shadow Economy Fight in Russia: Some Aspects of Common Problems

Abstract

The size of Russian shadow economy is difficult to measure. Some indirect estimates show that its size is rather big. The purpose of this paper is to identify the causes of informal economic activity in Russia and to define the main directions of struggle against shadow economy.

Keywords:

shadow economy, tax, tax evasion, tax collection, informal employment, economy formalization

JEL: E26, H26

Suslina Aleksandra L., Head of Fiscal Policy Division, Economic Expert Group¹;
Junior Researcher, Budget Analysis and Forecasting Centre, Financial Research Institute²
(e-mail: asuslina@eeg.ru)

Leukhin Roman S., Expert, Economic Expert Group¹
(e-mail: leukhin@eeg.ru)

Authors' affiliation:

1 — Economic Expert Group, Moscow 109012, Russian Federation

2 — Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation