

ВОПРОСЫ ЭКОНОМИКИ

УДК 332

ПРОБЛЕМЫ И МЕХАНИЗМЫ ЛЕГАЛИЗАЦИИ ТЕНЕВОГО БИЗНЕСА И РЕАЛИЗАЦИИ ПРИОРИТЕТНОГО ПРОЕКТА ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ ДАГЕСТАН «ОБЕЛЕНИЕ» ЭКОНОМИКИ»

Часть 1. Теневая экономика и план Правительства Республики Дагестан по реализации приоритетного проекта «Обеление» экономики»

А. Ш. Ахмедуев

Институт социально-экономических исследований ДНЦ РАН

Рассматриваются проблемы легализации теневой экономики Республики Дагестан, обеспечения достоверности учета предпринимательских структур и налогооблагаемых доходов, предлагаются направления корректировки плана Правительства Республики Дагестан по реализации приоритетного проекта Президента Республики Дагестан «Обеление» экономики», более полному использованию налогового потенциала региона.

Problems of legalization of illegal economy in the Republic of Daghestan, ensuring of validity of the account of business structures and taxed incomes are considered; directions of the adjustment of the Daghestan Government's plan on realization of the priority draft-project of the President of Daghestan "Vindicating" of the economy", fuller use of the taxation potential of the region are offered.

Ключевые слова: теневая экономика; «обеление» теневой экономики; приоритетные проекты; механизм легализации теневого бизнеса; налоговый потенциал; функции органов власти.

Keywords: illegal economy; "vindicating" of illegal economy; priority project; mechanism of legalization of the illegal business; tax potential; functions of the organs of power.

Для Дагестана острой экономической, социальной, правовой и нравственной проблемой является легализация («обеление») теневой экономики. Теневой бизнес полностью искажает все макроэкономические показатели, затрудняет оценку состояния и прогнозирование развития экономики, дезориентирует органы власти всех уровней, деморализует общественные отношения, порождает и питает коррупцию и т.д.

Теневая экономика – это скрытые от официального учета и налогообложения производство товаров и услуг, заработная плата, денежный оборот и сделки во всех разрешенных законом видах экономической деятельности.

По данным МВД Российской Федерации, теневая экономика в стране составляет около 40% ВВП, а по данным Федеральной службы государственной статистики (ФСТС), – 20–25%. По оценкам экспертов, в Республике Дагестан теневая экономика составляет от 40 до 60% ВРП, а в отдельных сферах, например, в торговле, доходит до 2/3. Это косвенно подтверждается тем, что налоговые доходы в республике составляют 5.4% ВРП (2011 г.), в то время как в целом по субъектам РФ – 13.4%, а в РФ – свыше 20%.

Прежде всего острой проблемой для Дагестана является регистрация и достоверный учет для налогообложения предпринимателей и предпринимательских структур. В Республике Дагестан, по данным ФСТС, по состоянию на 2011 г. зарегистрировано всего 762 малых и 4813 микропредприятий [1]. На 10 000 человек населения в России приходится 128 и в СКФО – 50 малых предприятий, а в Дагестане – 19, или соответственно в 6.7 и 2.6 раза меньше. Это свидетельствует о том, что минимум 2/3 малых предприятий республики не зарегистрированы и функционируют в «теневом» режиме. Сведений о числе средних предприятий в республике вообще нет.

По данным ТО ФСГС, в Дагестане зарегистрировано на конец 2011 г. 17 253 ед. КФХ [2], по данным Минсельхоза РД – 10 тыс. ед., а по данным налоговой службы – 7–8 тыс. ед. Индивидуальных предпринимателей в Дагестане числится, по данным ТО ФСГС, 76 851 ед., Комитета по развитию малого и среднего предпринимательства – 75 000 ед., Управления Федеральной налоговой службы России по РД – 56 860 ед., муниципальных образований – 50 860 ед. Причем по итогам проведенной ТО ФСГС в 2010 г. сплошной переписи удалось обнаружить лишь 34 557 ед. индивидуальных предпринимателей.

Основной сферой теневой экономики республики является сокрытие доходов легально функционирующих крупных и средних предприятий. Косвенно это подтверждается тем, что по некоторым отраслям и видам деятельности налоговые платежи составляют лишь символические величины.

Особого внимания заслуживает тот факт, что согласно отчетности об объемах производства имеющиеся мощности в 2011 г. использовались по производству водки и ликероводочной продукции на 1.9%, вина виноградного – на 2.9%, спирта этилового из пищевого сырья – на 0.0%, ковров и ковровых изделий – на 13.5%, плодоовощных консервов – на 4.0% [2] и т.д. Ясно, что производимая на этих мощностях продукция находится в тени.

Наряду с этим многие работающие производственные мощности и иные объекты длительное время не принимаются в эксплуатацию (не регистрируются). Это прежде всего относится к жилищно-гражданскому строительству. Не завершена инвентаризация и рыночная оценка жилого и нежилого фонда. Большие пробелы имеются в ведении похозяйственных книг в сельских администрациях, учете, обороте и аренде земельных площадей, поголовья скота. Острой проблемой для Дагестана является достоверный учет занятых в экономике и налогообложение заработной платы.

На кардинальное решение проблемы легализации теневой экономики рассчитан приоритетный проект Президента Республики Дагестан «Обеление» экономики» и План Правительства РД по ее реализации [3]. Президент Республики Дагестан Р.Г. Абдулатипов в одном из своих выступлений подчеркнул, что «среди 10 приоритетных проектов основное место занимает «обеление» экономики, в частности, повышение уровня сбора налогов. Дагестан оказался на последнем месте – собирает 5% от валового регионального продукта. Нами поставлена задача к концу следующего года собирать 10%. Это означает, что мы на 50% можем снизить дотационную зависимость от федерального бюджета» [4].

Однако решить такую проблему традиционными методами и средствами невозможно. Об этом свидетельствует опыт последних лет. Например, в Республике Дагестан в 2011 г., по данным ТО ФСГС, собрано налогов на 10.4% больше, чем в 2010 г. Однако доходная часть консолидированного бюджета республики по налоговым доходам в целом в 2011 г. выполнена лишь на 86.8%, в том числе по налогу на прибыль организаций – на 77.3%, налогу на доходы физических лиц – на 98.1%, акцизам – на 78.8%. При этом сумма задолженности по налоговым платежам в 2011 г. по сравнению с 2010 г. выросла в 2.1 раза и составила 9608,1 млн руб., в том числе недоимка увеличилась в 2.2 раза и на 01.01.2012 г. составила 5359.9 млн руб. [2].

В результате дотационность республиканского бюджета с 74.2% в 2010 г. выросла до 74.7% в 2011 г. [2]. Налоговые и неналоговые доходы в бюджет республики также снизились с 19.6 млрд руб. в 2011 г. до 16.7 млрд руб. в 2012 г., или на 15% даже в текущих ценах. Такая тенденция продолжается и в текущем 2013 г. На 1 августа 2013 г. недопоступление в консолидированный бюджет республики составляет более 1 млрд руб. [5]. При этом задолженность по налоговым платежам по состоянию на 1 июля 2013 г. составила 9.5 млрд. руб. [6].

Все это свидетельствует о том, что реализация президентского проекта «Обеление» экономики» требует проведения масштабных и действенных организационных, правовых, экономических, социальных, институциональных и воспитательных мер.

План Правительства РД по реализации приоритетного проекта Президента Республики Дагестан «Обеление» экономики» на июль – декабрь 2013 г. предусматривает проведение определенных мер по легализации теневой экономики, расширению налоговой базы и увеличению налоговых поступлений в бюджет

республики и муниципальных образований. Положительные результаты могут дать мероприятия по инвентаризации и налогообложению имущества и земельных участков, учету и регистрации объектов так называемого незавершенного строительства, уточнению базы данных и налогообложению неучтенных объектов транспорта и др. В этих сферах, безусловно, имеется значительный неиспользуемый потенциал, который при активной и масштабной работе позволит достичь планируемого результата – в 2–3 раза расширить налоговую базу по имущественным налогам.

Одним из важных и перспективных резервов расширения налоговой базы является «обеление» зарплаты – легализация и налогообложение так называемой заработной платы «в конвертах». Однако предусмотренные в Плате мероприятий Правительства РД меры по совершенствованию информационной и пропагандистской работы с руководителями предприятий и среди населения совершенно недостаточны для использования этого потенциала налоговой базы. Более чем скромным является также намечаемый по Плану рост поступлений налога на доходы физических лиц (НДФЛ) не менее чем в 1.2 раза.

Одним из перспективных направлений «обеления» экономики и расширения налоговой базы является легализация и налогообложение «теневого» прибыли предприятий и организаций республики. Скрытие реальной прибыли путем искажения учета и отчетности, нередко «двойной» бухгалтерии является широко распространенной практикой скрытия прибыли организаций от налогообложения. Ничем иным невозможно объяснить то, что поступления в консолидированный бюджет Дагестана по налогу на прибыль организаций по сравнению с предыдущим годом в сопоставимых ценах в последние годы снижались и составляли в 2010 г. 98.7%, в 2011 г. – 89.2%, в 2012 г. – 73.1%.

Сомнения в достоверности финансовых результатов деятельности организаций вызваны тем, что по итогам 2011 г. из общего количества только 814 предприятий и организаций имели прибыль всего в размере 2889 млн руб., а 30.4% организаций закончили год с убытками в размере 8759 млн руб. В итоге сальдированный финансовый результат экономики республики составил 5870 млн руб. убытка (см. табл. 1). В 2012 г. 64.5% крупных и средних предприятий имели прибыль 4205.4 млн руб., а 35.5% закончили год с убытками в размере 6553.8 млн руб., следовательно, сальдированный отрицательный финансовый результат составил 2348.4 млн руб. Такую экономику в рыночных условиях невозможно назвать иначе как странной.

Таблица 1. Финансовые результаты организаций Республики Дагестан по видам экономической деятельности, 2011 г. [1, с. 882, 889, 896–897, 904–905, 911]

	Сумма прибыли, млн руб.	Удельный вес убыточных организаций, %	Сумма убытка, млн руб.	Сальдированный финансовый результат (прибыль минус убыток), млн руб.
Всего	2889	30.4	8759	-5870
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	121	29.5	87	34
Рыболовство, рыбоводство	1.8	-	-	-
Добыча полезных ископаемых	162	28.6	49	113
Обрабатывающие производства	1676	18.2	70	1606
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	155	67.9	4427	-4272
Строительство	241	20.0	34	207
Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и	78		16	62

предметов личного пользования				
Транспорт и связь	379	34.8	962	-583
Из них связь	0.0		-	0,1
Финансовая деятельность	3		10	-7
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	60		602	-542

Подобная финансовая несостоятельность республики обусловлена удручающим кризисным финансовым положением практически всех базовых отраслей экономики Дагестана. Не только тревогу, но и недоумение должно вызывать то, что убыточными являются в производстве и распределении электроэнергии, газа и воды 67.9% организаций, транспорте – 34.8%, сельском хозяйстве – 29.5%, добыче полезных ископаемых – 28.6% (см. табл. 1). Только три отрасли экономики – производство и распределение электроэнергии, газа и воды, транспорт и операции с недвижимым имуществом имели сальдированный финансовый результат 5397 млн руб. убытка, что составляет 92.0% общего размера убытка по республике.

Вызывает большие сомнения достоверность размера годовой прибыли по всем базовым отраслям экономики. В важнейших отраслях экономики в 2011 г. прибыль составляла: в сельском хозяйстве всего 121 млн руб., добыча полезных ископаемых – 162 млн руб., производстве и распределении электроэнергии, газа и воды – 155 млн руб., строительстве – 241 млн руб., транспорте – 379 млн руб. Совсем уже очевидной представляется теневая составляющая результатов отрасли финансовой деятельности, умудрившейся получить за год 3 млн руб. прибыли и 10 млн убытка, а в итоге – сальдированный финансовый результат – 7 млн руб. убытка (см. табл. 1).

Об искажении результатов деятельности свидетельствует и тот факт, что рентабельность проданных товаров, продукции (работ и услуг) в целом в экономике республики составляет всего 0.9%, а во многих отраслях годами производят убыточную продукцию (работы, услуги). Например, производство и распределение электроэнергии, газа и воды было убыточно в 2007 г. (37.8%), в 2008 г. (39.9%), в 2009 г. (18.1%), в 2010 г. (14.3%) и в 2011 г. (2.1%), бумажное производство, издательская и полиграфическая деятельность убыточны в последние 6 лет (с 2006 г.), производство резиновых и пластмассовых изделий – с 2005 г., оптовая торговля – с 2005 г., гостиницы и рестораны – с 2007 г. Ясно, что эти отрасли и сферы в условиях рыночной экономики выживают только за счет теневых доходов.

В связи с вышеизложенным представляется вполне оправданным намечаемое в Плане мероприятий Правительства РД по реализации приоритетного проекта Президента РД «Обеление» экономики» расширение налогооблагаемой базы по налогу на прибыль организаций не менее чем в 1.5 раза. Однако для достижения такой цели представляются совершенно недостаточными меры лишь по активизации работы с организациями, входящими в консолидированные группы налогоплательщиков. По нашему мнению, в дальнейшем следует наметить и реализовать действенные меры по фундаментальному решению проблемы обеспечения достоверности учета затрат, доходов и прибыли на предприятиях и в организациях.

В ряду таких мер представляется важным проведение масштабной работы по анализу и оценке финансово-хозяйственной деятельности предприятий и организаций всех отраслей и сфер экономики республики. В Плане мероприятий Правительства РД по реализации приоритетного проекта «Обеление» экономики» предусмотрена организация работы с предприятиями, имеющими низкую налоговую нагрузку при значительных объемах реализации продукции, работ, услуг.

Таблица 2. Налоговые поступления в консолидированный бюджет по базовым отраслям экономики Республики Дагестан, в % к объему производства работ, услуг), 2011 г. [2, ч. 1, с. 37; ч. III, с. 37]

	Объем продукции (работ, услуг), млн руб.	Налоговые поступления		
		млн руб.	% к итогу	% к объему продукции (работ, услуг)
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	57 182.0	147.1	0.8	0.3
Добыча полезных ископаемых	2 898.3	993.0	5.4	34.3
Обрабатывающие производства	24 808.1	3 347.0	18.2	13.5
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	14 071.6	1 765.4	9.6	12.5
Строительство	68 358.3	772.4	4.2	1.1
Торговля	358 216.5	478.1	2.6	0.1

Однако проведение контрольных мероприятий предусмотрено лишь в отношении предприятий, уточняющих налоговые обязательства в сторону уменьшения. Такой подход представляется неприемлемым хотя бы потому, что налоговая нагрузка во всех отраслях и сферах экономики республики находится на таком уровне, уменьшение которого означало бы полный отказ от налоговых обязательств. Это наглядно видно из данных табл. 2. Налоговая нагрузка (размер налоговых поступлений к объему продукции, работ, услуг) в обрабатывающей отрасли промышленности составляет 13.5%, производстве и распределении электроэнергии, газа и воды – 12.5%, строительстве – 1.1%, сельском хозяйстве – 0.3%, торговле – 0.1%. В добыче полезных ископаемых налоговая нагрузка достигает 34.3%, что вовсе нереально. Разрыв налоговой нагрузки даже базовых отраслей экономики составляет сотни раз, что ставит под сомнение достоверность всей статистики налоговой нагрузки в отраслях и сферах экономики республики.

Налоговые парадоксы в статистике особенно наглядно видны при сравнительной оценке удельного веса налоговой составляющей в объеме валового регионального продукта (валовой добавленной стоимости) по отраслям и сферам экономики республики (см. табл. 3). Налоговые платежи в консолидированный бюджет республики в процентах от вновь созданной валовой добавленной стоимости составляли от сельского хозяйства, гостиниц и ресторанов – 0.3%, строительства – 1.2%, торговли – 0.6%. Во всех остальных отраслях и сферах налоговые отчисления в бюджет в процентах ВРП превышают среднюю величину по республике (5%).

Парадокс заключается в том, что налоги в структуре ВРП по отрасли добыча полезных ископаемых составили 50.1% валовой добавленной стоимости, производство и распределение электроэнергии, газа и воды – 53.4%, финансовая деятельность – даже 104.5% (см. табл. 3). Все это ставит под сомнение достоверность всей статистики, в том числе структуры по видам деятельности, как валового регионального продукта, так и налоговых поступлений в консолидированный бюджет республики.

Из сказанного вытекает весьма актуальная задача упорядочения не только учета и отчетности организаций, но и общей статистики как налоговой, так и макроэкономических показателей. Не имея ясной картины, невозможно определить налоговую политику и управлять процессом легализации теневой экономики.

Таблица 3. Удельный вес налоговых поступлений в консолидированный бюджет Республики Дагестан в валовом региональном продукте по видам экономической деятельности, 2010 г. [1, с. 398; 2, ч. III, с. 169]

	ВРП, 2010 г., млн руб.	Налоговые поступления, 2010 г.	
		млн руб.	в % к ВРП
Сельское хозяйство, охота и лесное			

хозяйство	42 221.3	136.2	0.3
Рыболовство, рыбоводство	285.3	17.0	6.0
Добыча полезных ископаемых	1 426.4	715.3	50.1
Обрабатывающие производства	11 411.2	3 235.7	28.4
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	4 564.5	2 435.3	53.4
Строительство	60 479.1	749.3	1.2
Торговля	73 887.2	442.8	0.6
Гостиницы и рестораны	10 555.3	34.1	0.3
Транспорт и связь	26 530.9	2 060.6	7.8
Финансовая деятельность	570.6	596.1	104.5
Операции с недвижимым имуществом, оценка и предоставление услуг	8 273.1	851.5	10.3
Госуправление и обеспечение военной безопасности	16 831.5	2 912.1	17.3
Образование	13 408.1	1 192.0	8.9
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	11 125.9	868.5	7.8
Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	3 708.6	372.5	7.3

Вместе с тем из данных табл. 3 видна исключительная актуальность и сложность задачи доведения до конца 2014 г. размера налоговых платежей до 10% ВРП, т.е. до среднего уровня по СКФО. Огромный потенциал для этого содержит «обеление» доходов в промышленных видах деятельности, в частности в топливно-энергетическом комплексе, торговле, строительстве, гостиничном комплексе и сфере услуг, финансово-банковской сфере. Расширение налогооблагаемой базы в сельском хозяйстве требует особой налоговой политики с учетом того, что личные подсобные хозяйства – основные производители сельхозпродукции освобождены от основных видов налогов. Для создания и расширения налоговой базы в сельском хозяйстве нужны кардинальные институциональные преобразования, развитие крупных организационных форм предпринимательства, агрохолдингов и современного высокотехнологичного аграрного производства.

Бесспорно, позитивную роль в легализации теневой экономики и расширении налоговой базы могут сыграть предусмотренные в Плане мероприятий Правительства РД по реализации приоритетного проекта «Обеление» экономики» меры по увеличению плановых заданий по сбору налоговых платежей в местные бюджеты. Такая мера может сыграть существенную роль при условии введения гибкой и действенной системы оценки и стимулирования деятельности муниципальных органов власти по развитию бизнеса, особенно малого и среднего предпринимательства, расширению налоговой базы, выполнению плановых заданий по сбору налогов, снижению дотационности муниципальных бюджетов. Одними советами, как бы регулярно они не проводились, такую проблему решить невозможно. Об этом убедительно свидетельствует опыт последних лет.

Предусмотренные в Плане мероприятий инструменты мотивации муниципальных органов власти в форме грантов (в размере 50 млн руб.) в целях поощрения достижения наилучших показателей деятельности, при котором учитывается показатель доли налоговых и неналоговых доходов местного бюджета в общем объеме собственных доходов бюджета муниципального образования, а также создание отдельного фонда стимулирования поступления дополнительных налоговых доходов (в размере 50 млн руб.), носят фрагментарный характер, ориентированы на разовые поощрения, не образуют постоянно действующей системы. Нужна именно система ежемесячной оценки результатов деятельности органов власти муниципальных образований и прямой зависимости (повышения или снижения) экономического и материального стимулирования каждого органа власти и его персонала в зависимости от этой оценки. По нашему мнению, только такая четкая система может дать положительный эффект и позволит кардинально решить проблему стимулирования «обеления» экономики на муниципальном уровне.

Вызывает также большие сомнения возможность увеличения налоговых поступлений в бюджет путем переговоров и сотрудничества с 20–30 крупнейшими компаниями Дагестана. Заинтересовать такие компании в увеличении налоговых

платежей можно только реальными налоговыми, инвестиционными, инновационными или иными преференциями, на которые потребуются затраты из бюджета. Бюджетная эффективность таких преференций может оказаться минимальной, а то и нулевой.

Все применяемые сейчас Правительством РД и последующие меры по легализации теневой экономики и усилению налогового администрирования должны быть ориентированы на снижение дотационности республиканского и муниципальных бюджетов, обеспечение тем самым финансовой самодостаточности Республики Дагестан. Расчеты показывают, что для решения такой задачи республика располагает вполне реальным налоговым потенциалом.

Если бы все доходы республики, образующие ВРП, учитывались и облагались налогом, то собственные налоговые доходы при средней налоговой нагрузке 10.0% составляли бы в 2012 г. 36.4 млрд руб. Это позволило бы снизить в 2012 г. безвозмездные поступления в республиканский бюджет с 57.9 млрд руб. до 38.2 млрд руб.

Если согласиться с тем, что прогнозируемый объем ВРП отражает ожидаемую реальную вновь созданную стоимость, то при налоговой нагрузке в 10% собственные доходы республиканского консолидированного бюджета должны составить, млрд руб.:

	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
ВРП	363.8	430.5	505.1	594.8	713.5
Налоговые поступления республиканский бюджет (10% от ВРП) ^в	36.4	43.1	50.5	59.5	71.4
Доходы консолидированного бюджета	74.6*	78.3	82.8	81.0	85.4
В том числе межбюджетные трансферты из федерального бюджета: по утвержденному плану	57.9*	59.2	56.7	51.3	53.1
при налоговой нагрузке на ВРП в 10%	38.2	35.2	32.3	21.5	14.0

Это означает, что в ближайшей перспективе (примерно с 2017 г.) Дагестан в состоянии иметь недотационный бюджет при условии легализации теневой экономики, обеспечения эффективного налогового администрирования и достижения налоговых доходов не менее 10% ВРП.

Для успешного решения такой масштабной задачи необходимо провести комплекс правовых, организационных, экономических и воспитательных мер по максимальному обеспечению легализации теневой экономики по всем вышеуказанным направлениям, отраслям и сферам. Некоторые первоочередные, на наш взгляд, меры, будут предложены во второй части этого исследования.

ЛИТЕРАТУРА

1. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2012: стат. сб. / Росстат. М., 2012.
2. Статистический ежегодник. 2012: стат. сб. Ч. 1, 2, 3 / ТО Федеральной службы государственной статистики по Республике Дагестан. Махачкала, 2012.
3. План мероприятий Правительства Республики Дагестан по реализации приоритетного проекта Президента Республики Дагестан «Обеление» экономики» на июль – декабрь 2013 года: постановление Правительства Республики Дагестан от 4 июля 2013 г. № 340 «О реализации приоритетных проектов Президента Республики Дагестан» // Собр. законодательства Республики Дагестан. 2013. № 13. Ст. 907.
4. Даг. правда. 2013. 3 окт.
5. Там же. 2013. 31 авг.
6. Там же. 2013. 4 окт.

Поступила в редакцию 07.10.2013 г.
Принята к печати 18.12.2013 г.

* Фактические данные за 2012 г.