

ВОПРОСЫ ЭКОНОМИКИ

УДК 332

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

Часть 2. Организационно-правовой механизм легализации теневой экономики Республики Дагестан

А. Ш. Ахмедуев

Институт социально-экономических исследований ДНЦ РАН

Определены первоочередные задачи по легализации теневой экономики, раскрыты основные причины и дана морально-этическая оценка «теневой» деятельности и уклонения граждан от уплаты налогов, проведен анализ функций, прав и ответственности органов власти в сфере теневой экономики, предложены организационные, правовые, институциональные и воспитательные меры по легализации теневой экономики.

Priority tasks on legalization of the dark economy are determined and its basic reasons are revealed; moral-ethical estimation of the “dark” activity and the runaround of people from taxes are given; analysis of functions, rights and responsibility of organs of power in the sphere of the dark economy is carried out; organizing, legal, institutional, and educational measures on legalization of the dark economy are offered.

Ключевые слова: легализация теневой экономики; первоочередные задачи; государственная регистрация предпринимателей; функции органов власти; ответственность органов власти; институциональные изменения.

Keywords: legalization of the dark economy; priority tasks; state registration of the businessmen; functions of organs of power; responsibility of organs of power; institutional modifications.

В первой части данной работы было проанализировано состояние теневой экономики и раскрыты связанные с ней экономические, социальные, правовые и нравственные проблемы [1]. Из проведенного анализа вытекают следующие первоочередные задачи:

1. Выявление, государственная регистрация и постановка на учет в налоговых органах всех предпринимательских структур, функционирующих в теневом режиме.

2. Достоверный учет и устранение существующих в различных органах расхождений в оценке количества действующих в республике средних, малых и микропредприятий, крестьянских (фермерских) хозяйств и индивидуальных предпринимателей, затрат и финансовых результатов деятельности предприятий и организаций.

3. Обеспечение полного учета и налогообложения доходов и имущества предприятий, организаций и населения, особенно в сфере производства и оборота вино-водочной продукции, топливно-энергетического комплекса, грузо- и пассажироперевозок, оптовой и розничной торговли, а также недвижимости, земельных участков, заработной платы.

Чтобы определить основные и реальные пути легализации теневой экономики, представляется целесообразным прежде всего разобраться и понять, почему гражданин охотно пользуется конституционным правом свободно заниматься предпринимательской деятельностью, но не выполняет свою обязанность регистрировать и узаконить эту деятельность.

Объяснение этому может быть следующее: во-первых, от регистрации своей деятельности предприниматель не получает никакой экономической выгоды или каких-либо преимуществ; во-вторых, «теневое» предпринимательство без регистрации практически не связано с реальным дополнительным риском; в-третьих, предприниматель без регистрации уклоняется от уплаты налогов и получает экономическую выгоду; в-четвертых, за счет уклонения от налога он получает дополнительную прибыль, следовательно, имеет преимущества в рыночной конкуренции; в-пятых, нет конкретного государственного или муниципального органа власти, в функцию которого входило бы обеспечение обязательной государственной регистрации любой предпринимательской деятельности и который нес бы ответственность за незаконный «теневой» бизнес.

Нам представляется, что, прежде всего, нужно изучить опыт крестьянских (фермерских) хозяйств (КФХ). Дело в том, что фермерские хозяйства охотно регистрируют себя как предприниматели, даже те, которые в последующем реально не ведут хозяйственную деятельность, по существу не функционируют. Ни в одном субъекте Российской Федерации нет такого количества крестьянских (фермерских) хозяйств, как в нашей республике. Более того, число фермерских хозяйств в сумме всех субъектов по федеральным округам, кроме СКФО, меньше, чем в одном Дагестане. По-видимому, здесь играют свою роль доступность льготного кредитования, налоговые льготы, возможности аренды или приватизации земли, финансовая и административная поддержка со стороны государственных и муниципальных органов власти и другие факторы.

Считаем, что такие преимущества могут быть предоставлены малым и средним предприятиям, создаваемым и функционирующим в сельском хозяйстве. Такую же предпринимательскую среду можно создать и для малого и среднего бизнеса в других отраслях и сферах, а именно: сделать доступными льготные кредиты, ввести льготное налогообложение, по крайней мере, в первые два-три года, передавать в аренду на льготных условиях помещения, производственные площади, оборудование, земельные участки и т.д., осуществлять правовую, информационную и финансовую и т.п. поддержку через «бизнес-инкубаторы», федеральный, республиканский и муниципальные фонды поддержки и т.д. Этим надо постоянно, серьезно и системно заниматься.

Следует серьезно продумать и законодательно решить вопрос об ответственности за предпринимательскую деятельность без государственной регистрации. Согласно Налоговому кодексу РФ (ч. 1, ст. 23) предприятие или индивидуальный предприниматель как налогоплательщик обязан встать на учет в органах Государственной налоговой службы, а за невыполнение этого положения он несет ответственность в соответствии с законодательством. Предпринимательство без госрегистрации и постановки на учет в налоговом органе, на наш взгляд, надо оценивать как незаконную деятельность, независимо от того, лицензируемая она или нет. Незаконное (незарегистрированное) предпринимательство можно приравнять, например, к браконьерству, с установлением, в зависимости от вида и масштаба деятельности, уголовной, экономической и административной ответственности.

Браконьер использует в своих корыстных интересах и разрушает природную среду, а «теневой» предприниматель то же самое совершает в отношении общественной среды. «Теневой» предприниматель, как и браконьер, незаконно и безвозмездно использует ресурсы общества: трудовые ресурсы, на подготовку и обучение которых затрачены средства налогоплательщиков, пользуется всеми бесплатными услугами производственной и социальной инфраструктур, разрушает нравственные устои общества, деформирует рыночные отношения и механизм мотивации. Именно поэтому и в правовом, и в экономическом отношении оправдано установление ответственности за «теневую» деятельность как за браконьерство.

Экономическая ответственность при этом должна быть неотвратимой, например, крупный штраф, изъятие всех активов, орудий производства и самой продукции, закрытие предприятия и т.д. Такими или иными законодательными мерами незаконное «теневое» предпринимательство нужно делать рискованным.

Самый серьезный мотив ухода предпринимателя в «теневую» экономику – это возможность уклонения от уплаты налогов. Эта проблема, на наш взгляд, имеет три аспекта – правовой, экономический и нравственный.

Уклонение от налога во всех развитых странах мира считается одним из тяжких преступлений, за которое виновный подвергается суровому наказанию. Законы России уклонение от налогов также рассматривают как уголовно наказуемое преступление, но применяется это наказание крайне редко, что сводит на нет его влияние на поведение предпринимателей. Этот рычаг нужно задействовать в полной мере, а наказание предпринимателя за преднамеренное уклонение от налога сделать неотвратимым. Это должно сыграть существенную роль в легализации «теневого» бизнеса, особенно малого и среднего предпринимательства.

Крайне важно доводить до сознания граждан и формировать общественное мнение, что уклонение от налога противозаконно и аморально. Противозаконно, как уже отмечалось, потому, что предприниматель, который не платит налог с доходов от предпринимательской деятельности, пользуется, как и все граждане, общественными благами и услугами, предоставляемыми за счет налоговых поступлений (управление, поддержание общественного порядка, образование, здравоохранение, культура, благоустройство территорий и т.д.). «Теневые» предприниматели, уклоняясь от налога и получая эти услуги и блага за счет других налогоплательщиков, по существу обкрадывают последних и общество в целом, хотя многие из них, как и все население, об этом, возможно, и не подозревают. Вот почему «теневое» предпринимательство является экономическим преступлением и поэтому аморально.

Однако у этой проблемы есть и другая, морально-этическая сторона. Гражданский долг и обязанность каждого правоверного мусульманина: делать от полученных доходов *закят* в пользу бедных, больных, безработных, неимущих слоев населения и т.д. В средневековом Арабском халифате *закят* представлял собой один из видов государственных налогов. Согласно Корану этот налог должен был расходоваться на оказание помощи неимущим и нуждающимся мусульманам, путешественникам, а также на другие государственные нужды. В позднее Средневековье *закят* был заменен другими налогами и сохранился как добровольный взнос мусульманина на помощь бедным и нуждающимся [2]. Налог с доходов и недвижимости по своей сути и назначению – это, по нашему мнению, тоже форма *закята* на удовлетворение тех же самых насущных потребностей сограждан. Правда, не только бедных и неимущих. Но если все предприниматели, владельцы имущества и получатели доходов вдруг перестанут платить налоги, то подавляющее большинство граждан станут нищенствовать, следовательно, будет нуждаться в помощи, в том числе в форме *закята*. Вот почему налог – это, на наш взгляд, объективно необходимая форма *закята*, а уклонение от него не только противозаконно, но и противоречит нормам Корана и поэтому аморально.

Однако, по понятной причине, предприниматели, как и остальные граждане, чаще всего не воспринимают налоги как *закят* и как свой обязательный вклад в удовлетворение определенных общих объективных потребностей населения. Скорее, наоборот, многие граждане и предприниматели уверены, что налоги собирают власти, они же ими распоряжаются и нередко в своих интересах. Конечно, такой стереотип мышления сложился за десятилетия, и не без основания.

Чтобы каждый предприниматель и вообще граждане думали иначе, добровольно и охотно платили налоги, делали *закят* в государственную казну, они должны быть уверены, что их налоговые отчисления (*закят*) полностью расходуются на острые и неотложные нужды общества. Для этого, прежде всего, нужна всеобъемлющая открытая информация, глубокая и убедительная разъяснительная работа среди населения, полная прозрачность в формировании налоговых поступлений, их распределении и использовании. Иначе одними правовыми, экономическими и административными или иными насильственными мерами легализовать «теневой» бизнес не удастся.

Как бы это не было сложно и проблематично, крайне важно формировать и в полной мере задействовать цельную систему участия населения, прежде всего предпринимателей, общественных организаций, корпоративных структур и других налогоплательщиков, в планировании и формировании доходов и расходов бюджетов всех уровней, а также использовании бюджетных средств по целевому назначению. Налогоплательщик должен занять подобающее место в новой системе управления бюджетом, ориентированного на результат (БОР).

Только в этом случае можно убедить налогоплательщика, что налоги идут на общее благо, а его участие в этом является благим и богоугодным делом. При этом выработается общественное мнение, осуждающее «теневую» деятельность и уклонение от налогов, а честное и открытое предпринимательство станет и экономически выгодным. Это – сложная и крайне важная стратегическая задача, на решение которой надо ориентировать все органы власти, предпринимательские структуры, общественные организации, весь идеологический и культурно-воспитательный потенциал.

Следует подчеркнуть, что государственная налоговая политика нередко не способствует, а наоборот, тормозит легализацию теневого предпринимательства. Достаточно сказать, что с начала 2013 г. в соответствии с федеральными законами существенно увеличена налоговая нагрузка на малый бизнес, а размер страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации увеличен более чем в два раза. Это уже привело к массовому обращению индивидуальных предпринимателей в налоговые органы о снятии с налогового учета, что означает или прекращение деятельности, или, скорее всего, уход в «тень». Исправление этой грубой законодательной ошибки затягивается, что осложняет легализацию теневого бизнеса и работу по сбору налоговых платежей в бюджет.

Совершенно ясно, что регистрация, учет субъектов хозяйствования, малого и среднего предпринимательства, результатов деятельности крупных предприятий, отсюда и легализация теневого бизнеса – это функция и прямая обязанность органов власти. Однако нет ясности в том, какие органы этим должны заниматься, кто за это несет ответственность и какую.

Комитет Правительства Республики Дагестан по развитию малого и среднего предпринимательства (далее – Комитет) является органом республиканской исполнительной власти, разрабатывает и реализует государственную политику в области развития и поддержки малого и среднего предпринимательства. В его функцию не входит регистрация, учет и контроль деятельности предприятий. Он имеет дело с официально зарегистрированными и легально

функционирующими малыми и средними предприятиями и не имеет рычагов воздействия на предпринимателей, работающих нелегально без регистрации.

Выявление и учет предпринимателей-теневиков не входит и в функции органов Федеральной службы государственной статистики, республиканских отраслевых и функциональных министерств и ведомств. Они не имеют ни четких полномочий, ни экономических, правовых и административных ресурсов для реального воздействия на субъектов теневого бизнеса.

Муниципальные органы власти не занимаются легализацией теневого бизнеса, так как в условиях дотируемого местного бюджета непосредственно не заинтересованы в полном учете предпринимательской деятельности и расширении налоговой базы на территории муниципального образования.

Взаимоотношения предпринимателей и органов МВД регулируются Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ и законом РФ «О полиции» от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ. Согласно нормам закона «О полиции» органы МВД обязаны направлять материалы в налоговый орган для принятия по ним решения при выявлении обстоятельств, требующих совершения действий, отнесенных Налоговым кодексом Российской Федерации к полномочиям налоговых органов Российской Федерации. Но выявление этих обстоятельств не входит в их обязанности. Вместе с тем органы полиции имеют право проверять у граждан, должностных лиц, общественных объединений и организаций разрешения (лицензии) и иные документы на совершение определенных действий или на осуществление определенного вида деятельности, контроль (надзор) за которыми возложен на полицию в соответствии с законодательством Российской Федерации. Но, во-первых, не ясно за осуществлением каких видов деятельности на полицию возложен контроль (надзор). Во-вторых, и это главное, органы полиции имеют право контроля (надзора), но не обязаны это делать, следовательно, никакой ответственности не несут за отсутствие у граждан, должностных лиц, объединений и организаций разрешения (лицензии) и иные документы на осуществление определенного вида деятельности. Совершенно очевиден коррупционный потенциал этого положения закона «О полиции», приведет оно лишь к разрастанию коррупции, но отнюдь не к легализации теневого бизнеса.

Согласно действующему законодательству основными функциями федеральных органов налоговой службы являются:

- государственная регистрация юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуального предпринимателя и крестьянских (фермерских) хозяйств;
- учет организаций и физических лиц – индивидуальных предпринимателей;
- ведение учета налогоплательщиков в установленном порядке;
- контроль и надзор за соблюдением законодательства о налогах и сборах.

В соответствии с Налоговым кодексом налогоплательщик обязан встать на учет в органах Государственной налоговой службы, вести учет своих доходов (расходов) и объектов налогообложения, представлять в налоговые органы налоговую декларацию. Это и есть одна из основных норм действующего законодательства о налогах и сборах, за соблюдением которого органы налоговой службы должны осуществлять контроль и надзор.

Однако государственную регистрацию и постановку на налоговый учет налоговые органы осуществляют по заявлению юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а выявление и учет незарегистрированных и неучтенных предпринимателей, работающих в теневом режиме, не входит в их функции.

Вышесказанное подводит к заключению, что по действующему законодательству ни один орган власти конкретно не осуществляет контроль (надзор) в сфере теневого бизнеса и не несет ответственности за обеспечение регистрации, учета и налогообложения предпринимателей, функционирующих в теневом режиме. Именно поэтому теневой бизнес разрастается, носит неуправляемый стихийный характер, приводит к деградации законов рынка, в конечном счете тормозит развитие экономики. Пришло время осознания этой угрозы и принятия мер, адекватных этому вызову времени.

1. Прежде всего, на наш взгляд, необходимо создать правовую основу для деятельности контрольных (надзорных) органов и признать предпринимательскую деятельность без государственной регистрации и налогового учета незаконной, установить экономическую, административную и, возможно, уголовную ответственность предпринимателей за теневой бизнес.

2. Необходимо обеспечить четкое разграничение функций, координацию деятельности и объединение усилий всех федеральных и республиканских органов государственной власти и органов местного самоуправления, законодательно установив место, роль и меру ответственности каждого органа за полный достоверный учет и развитие предпринимательства, расширение налоговой базы.

3. При законодательном определении теневого бизнеса как незаконного теневая предпринимательская деятельность должна оцениваться как нарушение, влекущее соответствующую уголовную или административную ответственность. В этом случае контроль (надзор) в сфере теневого бизнеса, выявление и принуждение теневых предпринимателей к государственной регистрации и постановке на налоговый учет должно стать функцией органов МВД. Именно территориальные органы МВД, на наш взгляд, должны нести всю ответственность за допущение таких преступлений, как уклонение предпринимателей от государственной регистрации и уплаты налогов.

4. Если принуждение уклоняющихся предпринимателей к государственной регистрации и постановке на налоговый учет – функция органов МВД, то собственно регистрация и налоговый учет, следовательно, и контроль за полной легализацией всей предпринимательской деятельности, полнотой учета доходов и всей налогооблагаемой базы, бесспорно, является функцией органов Федеральной налоговой службы. Именно эти органы должны нести всю ответственность за полный учет и налогообложение доходов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, других объектов налогообложения. Органы же МВД при этом выступают инструментом решения этой масштабной задачи.

5. Активную роль в легализации теневого бизнеса и развитии предпринимательства призваны играть муниципальные органы власти. Они в первую очередь должны быть заинтересованы в развитии легального предпринимательства и расширении налоговой базы местного бюджета. Для формирования и усиления такой заинтересованности муниципальным районам и городским округам следовало бы устанавливать среднесрочные и долгосрочные программные индикаторы роста собственных доходов, прежде всего за счет развития предпринимательства, в том числе малого и среднего предпринимательства, и нормативы ежегодного сокращения дотационности муниципальных бюджетов.

6. В последние годы Комитетом по развитию малого и среднего предпринимательства реализован ряд программных мер для развития и поддержки малого бизнеса. Однако в этой сфере еще много проблем, а для их решения и осуществления существенного перелома в развитии сектора малого и среднего бизнеса у Комитета недостаточно полномочий и главное – экономических возможностей. Поскольку Комитет преобразован в Комитет по развитию малого и среднего предпринимательства, то соответственно надо расширить его функции, поле деятельности и экономические возможности для создания благоприятной предпринимательской среды и существенных преимуществ для предпринимателей, работающих легально в правовом поле.

7. За Территориальным органом ФСГС, на наш взгляд, следует законодательно закрепить функцию координатора статистической (учетной) деятельности федеральных, республиканских и местных органов власти, методологического и организационного обеспечения достоверности и согласованности статистических данных о состоянии и динамике как количества, так и результата деятельности предпринимательских структур в регионах.

Таким образом, необходимо создать цельную и эффективно функционирующую систему, в которой Комитет по развитию малого и среднего предпринимательства РД, отраслевые и функциональные министерства и ведомства, муниципальные органы власти будут выполнять функцию развития и государственной поддержки предпринимательской деятельности, органы МВД обеспечивать функционирование предпринимательских структур в правовом поле, органы Федеральной налоговой службы гарантировать их государственную регистрацию, налоговый учет и налогообложение доходов, а органы ФСГС – достоверность статистики о предпринимательской деятельности.

Такая система, будучи детально разработана, законодательно принята и введена в действие, на наш взгляд, позволит не только легализовать и полностью учесть теневой бизнес, но и создать благоприятную предпринимательскую среду, существенно увеличить темпы и расширить масштабы развития легального бизнеса в Республике Дагестан.

В связи с чрезмерной запущенностью проблемы легализации теневой экономики и чрезвычайной остротой задачи снижения дотационности республиканского и муниципальных бюджетов представляется целесообразным поставить перед Правительством РФ вопрос о проведении в Дагестане в порядке регионального эксперимента следующих институциональных изменений:

1) в целях конкретизации функций и усиления ответственности органов власти, особенно муниципальных органов, передать функции по налогообложению и сбору налогов Министерству финансов РД и его органам в муниципальных образованиях, соответственно передать территориальные органы Федеральной налоговой службы по Дагестану в ведение Министерства финансов РД, так как разрыв доходных и расходных бюджетных полномочий органов власти ни на одном уровне себя не оправдывает;

2) в связи с тем, что республиканские органы МВД в настоящее время выполняют масштабную работу по поддержанию общественно-политической стабильности в регионе, временно (на 3–5 лет) создать специальный орган – Налоговую полицию с функцией обеспечения легализации и налогообложения теневого бизнеса в республике.

Для планомерного проведения предлагаемых и других необходимых масштабных и эффективных мер по легализации теневой экономики, «обелению» и налогообложению доходов представляется целесообразным разработать и реализовать специальную республиканскую целевую программу, рассчитанную на 5–6 лет, с четкими ориентирами на долгосрочную перспективу до 2025 г. Следует в кратчайшие сроки предварительно разработать, обсудить и принять Концепцию и затем – обширную республиканскую целевую программу реализации приоритетного проекта Президента Республики Дагестан «Обеление» экономики».

Предлагаемые меры, на наш взгляд, позволят кардинально и в кратчайшие сроки успешно решить проблему легализации теневой экономики, упорядочить рыночный механизм и налоговую систему, обеспечить ускоренное социально-экономическое развитие Республики Дагестан.

ЛИТЕРАТУРА

1. Ахмедуев А.Ш. 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) // Вестн. Дагест. науч. центра. 2013. № 51. С. 169–175.
2. Большая советская энциклопедия. Т. 16. М.: Гос. науч. изд-во «Большая советская энциклопедия», 1952. С. 359.

*Поступила в редакцию 07.10.2013 г.
Принята к печати 18.03.2014 г.*