

УДК 334.02(338.242;338.22)

## ТРАНСФОРМАЦИЯ ПАРАДИГМЫ И ИНСТИТУТОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ КАК ИНСТРУМЕНТ ДЕТЕНЕВИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ\*

*Побываев Сергей Алексеевич, канд. экон. наук, ведущий научный сотрудник Центра проблем экономической безопасности и стратегического планирования Института экономической политики и проблем экономической безопасности, Финансовый университет, Москва, Россия  
sergeypob@mail.ru*

*Селиванов Александр Иванович, д-р филос. наук, профессор, главный научный сотрудник Центра проблем экономической безопасности и стратегического планирования Института экономической политики и проблем экономической безопасности, Финансовый университет, Москва, Россия  
seliv21@mail.ru*

*Трошин Дмитрий Владимирович, канд. техн. наук, ведущий научный сотрудник Центра проблем экономической безопасности и стратегического планирования Института экономической политики и проблем экономической безопасности, Финансовый университет, Москва, Россия  
djorip2@yandex.ru*

На основе мирового и отечественного опыта, комплексного анализа результатов научных исследований в сфере противодействия теневой экономике в статье делается вывод о необходимости трансформации парадигмы и институтов государственного управления с целью перехода к доминированию системы государственного стратегического управления, создания специальных координирующих государственно-общественных органов как площадок по гармонизации отношений государственной власти и хозяйствующих субъектов, создания межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации и профильных подразделений в министерствах экономики и финансов, а также разработки и внедрения государственной программы по детеневизации экономики.

**Ключевые слова:** теневая экономика; детеневизация экономики; комплексный подход; парадигма управления; государственная программа.

## TRANSFORMATION OF THE PARADIGM AND INSTITUTIONS OF STATE ADMINISTRATION AS A TOOL OF THE NATIONAL ECONOMY DE-SHADOWING

*Pobyvaev Sergey A., PhD (Economics), Leading Researcher at the Center for Economic Security and Strategic Planning, the Institute for Economic Policy and Economic Security Problems, Financial University, Moscow, Russia*

\* Статья подготовлена в рамках выполнения НИР «Оценка влияния „теневого” сектора на развитие экономики Российской Федерации и разработка продуктивных мер и практических рекомендаций по преодолению его негативных последствий», выполняемой по заданию Правительства РФ за счет бюджетного финансирования на основании плана научных работ Финансового университета на 2016 г.

*Selivanov Alexander I., ScD (Philosophy), full professor, chief researcher at the Center for Economic Security and Strategic Planning, the Institute of Economic Policy and Economic Security Problems, Financial University, Moscow, Russia*

*Troshin Dmitry V., PhD (Engineering), leading researcher the Center for Economic Security and Strategic Planning, the Institute of Economic Policy and Economic Security Problems, Financial University, Moscow, Russia*

Based on the world and domestic experience and a comprehensive analysis of the research findings in the field of counteracting the shadow economy, the paper concludes that the existing paradigm and institutions of the state administration should be transformed to switch to the dominance of the system of the strategic state management. The other goals include the establishment of special coordinating government-public bodies as platforms for harmonization of relations between the government and economic entities; the creation of an interdepartmental commission of the RF Security Council and relevant departments in the Economics and Finance Ministries as well as the development and implementation of a state program for the economy de-shadowing.

**Keywords:** shadow economy; economy de-shadowing;

**Н**аличие теневого сектора в национальных экономиках объясняется объективными и субъективными причинами, скрытыми как в природе современной экономики, так и в самой природе человека. Сегодня в России, как и во многих странах мира, «теневой» сектор оказывает серьезное негативное воздействие на экономику, существенно мешает управлению социально-экономическим развитием страны. Возникла реальная необходимость в разработке практических действий по легализации теневой экономики. «Дело полковника Захарченко» в очередной раз доказывает, что даже один субъект теневой экономической деятельности (лицо или группа) способен сконцентрировать ресурсы, сопоставимые с бюджетами муниципальных образований, доходами крупных компаний, повлиять на целые секторы экономики, ситуацию на фондовых и валютных рынках. Ресурсы теневой экономики могут быть использованы в самых различных целях, начиная с вполне позитивных до откровенно разрушительных — коррупция, криминальная экономика, терроризм, государственные перевороты и т.д.

### **Необходимость повышения эффективности государственных мер в противодействии теневой экономике**

Будучи неконтролируемой государством и скрывааемым от него производством, распре-

делением и потреблением товарно-материальных ценностей, денег и услуг, теневая экономика наносит вред национальной экономике, лишая ее части доходов, получаемых посредством налогообложения деятельности физических и юридических лиц. Причем теневая экономика свойственна в той или иной степени государству любого типа, в том числе России, которая к настоящему времени уже прошла заметную часть пути в формировании системы противодействия теневой экономике. Есть выраженная политическая воля, определенная нормативная правовая база, опыт контрольно-надзорной и правоприменительной деятельности, организации профилактических мероприятий, в том числе в деловой и банковской сферах. Создана целостная структура контролирующих, надзорных и правоохранительных органов, в сфере своей компетенции обеспечивающих или участвующих в контроле и противодействии негативным эффектам теневой экономики (включая Счетную Палату Российской Федерации и Росфинмониторинг), имеются специализированные информационные ресурсы, осуществляется межведомственное взаимодействие, сотрудничество государственных и негосударственных структур. В то же время деятельность исполнительных органов, направленная на противодействие теневой экономике, не вполне последовательна и недостаточно опирается на научное обоснование, что приводит к невысокой эффективности принимаемых мер даже в части воз-

вращения незаконно нажитых капиталов. Так, согласно информации Счетной Палаты Российской Федерации<sup>1</sup> в результате совершения импортно-экспортных товарных сделок незаконный вывод капиталов из страны в 2013–2015 гг. составил 1,2 трлн руб. (отчетные данные ФТС России). Таможенные органы в этот период возбудили и передали в Росфиннадзор 17 374 дел об административных правонарушениях в сфере валютного контроля и валютного регулирования. В результате деятельности Росфиннадзора из этой суммы выявленных нарушений на участников внешнеэкономической деятельности наложены штрафы в размере 663,4 млрд руб. Однако фактически в федеральный бюджет по постановлениям Росфиннадзора взыскано всего около 3 млн руб., что составляет 0,0005% суммы выявленных нарушений [1]. И это — лишь один аспект. Мировой опыт свидетельствует о постоянной эволюции и усовершенствовании методов нелегальной и противоправной деятельности в экономике.

---

***Будучи неконтролируемой государством и скрываемым от него производством, распределением и потреблением товарно-материальных ценностей, денег и услуг, теневая экономика наносит вред национальной экономике, лишая ее части доходов, получаемых посредством налогообложения деятельности физических и юридических лиц.***

---

Все это обуславливает необходимость повышения эффективности государственных мер по противодействию теневой экономике, что возможно лишь посредством сочетания государственных, частных и общественных усилий с учетом

различий в их целях и интересах. Прошедший в июне 2016 г. Петербургский международный экономический форум продемонстрировал наличие у российской государственной власти понимания и политической воли к поиску путей такого партнерства, нацеленного на оздоровление российской экономики.

### **Способы ограничения теневого рынка**

Большинство государств, в том числе Россия, пытается ограничить теневой рынок и вывести экономику из «тени» в легальное пространство в основном тремя способами:

- 1) принятием экономических мер, т.е. сделать так, чтобы для хозяйствующих субъектов (в том числе предпринимателей) участие в легальных, официальных рыночных отношениях было экономически и материально более выгодным и безопасным, чем уход в «тень»;
- 2) осуществлением мер государственного принуждения через совершенствование государственной экономической политики и законодательства, направленных на усиление борьбы с «теневиками»;
- 3) амнистированием теневого бизнеса, т.е. применением успешно апробированного в отдельных государствах с развитой экономикой подхода к теневой экономике, который заключается в мерах по легализации теневого бизнеса и превращении его в обычную хозяйственную деятельность.

Первый путь сложен и требует развития специализированных общественных институтов. Пока руководство России ориентируется на более простые методы борьбы с теневыми операциями, в том числе используя третий путь. Однако понятно, что этого недостаточно, и необходим комплексный подход к решению этой проблемы. Более того, для организации эффективной системы противодействия теневой экономике и нейтрализации ее негативных последствий в России необходима серьезная трансформация парадигмы и институтов управления национальной экономикой, включающая изменение архитектуры госуправления, финансовой архитектуры, а также характера и содержания взаимодействия государственной власти и бизнеса. Вывод экономи-

<sup>1</sup> Сайт Счетной Палаты Российской Федерации. URL: <http://www.ach.gov.ru>.

ки из «тени» — не побочная, а самостоятельная комплексная проблема в сфере обеспечения национальной безопасности страны.

### **Формирование новой парадигмы управления**

Исследования мировой практики и отечественного опыта показывают, что с теневой экономикой можно справиться, если бороться не с конкретными людьми или субъектами теневых отношений, а с причинами, их порождающими, начиная с реформирования системы экономических отношений, создания механизма эффективного взаимодействия государственных и рыночных структур.

Проведенный комплексный анализ мировой и отечественной практики и научной информации показывает, что комплекс продуктивных мер по преодолению негативных последствий влияния теневой экономики на развитие национальной экономики и формированию новой парадигмы управления состоит из элементов, приведенных ниже.

#### **I. Блок стратегического управления:**

- 1) эффективная национально-государственной стратегия развития, в которой на первом месте в экономике находятся интересы российских производителей и потребителей;
- 2) эффективная система стратегического управления в национально-государственных интересах;
- 3) эффективное госрегулирование финансово-экономической деятельности;
- 4) эффективное налоговое регулирование, оптимизация ставок налогообложения;
- 5) эффективная банковская система и регулирование денежно-кредитной политики;
- 6) эффективные антитеневые компоненты права;
- 7) эффективное правоприменение;
- 8) максимально равноправное политическое, правовое, информационное и экономическое положение различных субъектов хозяйствования в отношениях с органами государственной власти и управления;
- 9) эффективное научное и экспертно-аналитическое обеспечение стратегического управления и решение проблем нацио-

- 10) национальной экономической безопасности; рациональная деофшоризация национальных экономик<sup>2</sup>.

---

***Для организации эффективной системы противодействия теневой экономике и нейтрализации ее негативных последствий в России необходима серьезная трансформация парадигмы и институтов управления национальной экономики, включающая изменение архитектуры госуправления, финансовой архитектуры, а также характера и содержания взаимодействия государственной власти и бизнеса.***

---

#### **II. Блок административных, организационных, финансовых и технических инструментов:**

- 1) финансовый контроль и совершенствование налогового администрирования;
- 2) финансовый инжиниринг;
- 3) максимальное снижение доли наличного денежного оборота;
- 4) мощные и эффективные мозговые центры стратегического управления;
- 5) система ситуационных центров;
- 6) автоматизированная оценка, прогнозирование и минимизация рисков теневизации;
- 7) эффективные контрольно-надзорные и налоговые органы, Росфинмониторинг;
- 8) эффективные правоохранительные органы;
- 9) площадки согласования интересов государства, общества, бизнеса;

<sup>2</sup> См. комплексный проект трансформации мировой финансово-экономической системы, предложенный С.Ю. Глазьевым [8].

- 10) мощные научно-прикладные и экспертно-аналитические структуры для эффективного вовлечения научно-экспертного сообщества в выработку экономических решений, проведение форсайтов, решение научных проблем стратегического управления, экономической безопасности, теневой экономики;
- 11) механизмы краудсорсинга: вовлечение активной части населения в осуществление антитеневой политики;
- 12) либеральный легализованный институционализированный лоббизм;
- 13) институты гражданского общества, общественные организации, общественный контроль;
- 14) самоуправление с делегированием полномочий и ресурсов;
- 15) антикоррупционная, «антиотмывочная» и антитеневая экспертиза экономических проектов и управленческих решений на предмет рисков;
- 16) институты и технологии выхода из «тени» для физических лиц и для юридических лиц.

### III. Блок социальных, культурологических и образовательных технологий:

- 1) антикоррупционное и антитеневое поведение, декларации и нормы поведения, развитие роли антикоррупционных и «антиотмывочных» стандартов и норм в микроколлективах, на предприятиях и в органах власти, корпоративный комплаенс-контроль;
- 2) антитеневая мораль в обществе;
- 3) антитеневая деятельность СМИ, направленная на воспитание гражданской ответственности населения, высокой морали и достоинства на основе гордости за страну, общественное мнение;
- 4) эффективное антитеневое образование (в том числе в сети вузов и системе профпереподготовки).

### Формирование эффективной системы государственного стратегического управления

Ключевым фактором противодействия теневой экономике является формирование эффектив-

ной системы государственного стратегического управления. В научных кругах существует устойчивое и аргументированное убеждение в прямой связи наличия и эффективности национально-государственной системы стратегического управления (включающего прогнозирование, целеполагание, государственную политику в различных сферах жизни общества и экономических сферах), с одной стороны, и минимизацией «теневых» сегментов экономики. Прозрачность и предсказуемость перспектив, наличие понятных и долгосрочных «правил игры», равенство хозяйствующих субъектов в доступе к стратегическому управлению делает невыгодным теневые отношения, которые ориентированы исключительно на получение краткосрочной выгоды. Отсутствие указанной системы стратегического управления превращает всю совокупность экономических отношений в конкуренцию за сиюминутные выгоды, в которых:

а) всегда побеждают те, кто ближе к государственной власти, а остальным приходится уходить в «тень»;

б) даже те, кто ближе к власти и находится в привилегированных конкурентных обстоятельствах, вынуждены ввиду отсутствия стратегических перспектив и понимания удаленных конкурентных обстоятельств уводить в «тень» часть своей деятельности в виде страховки либо сиюминутного потребления.

Платформа стратегического управления может быть применена и непосредственно к противодействию теневой экономике. Стратегическое управление в части, касающейся сокращения теневой экономики, должно быть направлено на создание привлекательности и удобства в материальных и психологических аспектах участия экономического агента в легальном секторе экономики по сравнению с нелегальным. Достигается это в результате решения триединой задачи:

а) совершенствование институциональной, финансово-кредитной, налоговой подсистем;

б) развитие репрессивной системы, включая контроль, наказание и сокращение доступа к социальному благу;

в) развертывание проникающей во все социальные слои системы воспитания гражданской

ответственности и честности, опирающейся на социальные технологии, включая просвещение и пропаганду.

Разработка предложенной целевой программы возможна только на межведомственном уровне при определении координирующего центра и дирекции программы. Она должна также включать меры по предотвращению недобросовестного использования офшорных юрисдикций, а также разработку механизмов экспертизы всех государственных программ, концепций, конкретных мероприятий в социально-экономической сфере на предмет «выталкивания» из тени.

Ключевым моментом такой программы становится оптимизация отношений государственной власти и хозяйствующих субъектов. В развитых и активно развивающихся странах процессы регулирования интересов субъектов экономической активности фактически институционализированы — существуют разнопрофильные государственно-общественно-деловые структуры, в которых вырабатываются взаимоприемлемые решения. Это эффективная институциональная база гармонизации государственно-негосударственных интересов, осуществления государственно-частного партнерства, легализации экономики. И это весьма сложная система институтов и весьма сложная процедура, которая осуществляется с привлечением большого числа научных и аналитических структур, новейших данных.

Такая процедура организована на многих ключевых национальных рынках. В развитых экономиках обязательным атрибутом успешного развития является наличие переговорной площадки между крупным бизнесом (а также ассоциированным мелким и средним) и государством. В различных странах такие площадки оформлены по-разному. Это может быть клубная система (США) или полуофициальная структура наподобие кэйданрэна (Япония). Отсутствие механизмов и эффективных институтов согласования действий, прогностические ошибки чреваты серьезнейшими экономическими потерями, социальными и политическими издержками. В расширении взаимодействия государства и широких слоев бизнеса, организации совместных проектов — путь снижения стремле-

ния бизнес-структур и частных лиц уйти из-под контроля государства. Иными словами, речь идет о выстраивании нормальных отношений между бизнесом, государством и гражданами.

Конечно, существуют разные пути и модели. Однако полное отсутствие такого взаимодействия либо его ограничение — это пути к переходу остальной части бизнеса и граждан в «тень». И это понятно — ведь если государственная власть не считается с интересами граждан, то и у них формируется соответствующее отношение к государству и решаемым им проблемам. Поэтому задача российской экономики состоит не только в «структурной перестройке», но и в изменении отношения чиновников к деловому сообществу и гражданам, и наоборот. И это не очередной призыв, а вывод, сделанный на основе мировой практики, научных исследований, и потому, по нашему мнению, необходима организация постоянно действующих открытых площадок по разработке и формированию совместных проектов, выработке государственной политики в разных сферах.

---

**Ключевым фактором  
противодействия теневой  
экономике является формирование  
эффективной системы  
государственного стратегического  
управления.**

---

Для осуществления детеневизации экономики представляется целесообразным создание специального координирующего органа, в который бы вошли представители Правительства РФ, а также соответствующих министерств и ведомств, прежде всего социально-экономического блока и правоохранительных органов, представители Банка России как мегарегулятора финансовой сферы. В качестве такого координирующего органа может быть рассмотрено создание межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации. Возможно также формирование при Минэкономразвития России или Минфине России специального органа (комитета

или службы) для решения проблем детеневи-зации, разработки и реализации предложенной в настоящей статье государственной целевой программы. В рамках указанного координационного органа целесообразно создать единый информационный центр для объединения информационных ресурсов, касающихся теневой деятельности и анализа текущей эффективности мероприятий, осуществляемых в рассматриваемом направлении Правительством РФ. Опыт такой деятельности в России есть — например антимонопольная служба, которая создана и действует в сфере, не несущей в себе таких угроз и негативных эффектов, как теневая экономика.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Счетная палата предлагает усилить уголовную ответственность за незаконный вывод капиталов за рубеж. 30.08.2016. URL: <http://www.ach.gov.ru/activities/control/27976/> (дата обращения: 11.10.2016).
2. Бауэр В. П., Логинова Т. А. Дорожная карта по деофшоризации экономики России: концептуальные положения и мероприятия // Финансовый журнал. 2014. № 4. С. 20–35.
3. Гамза В. А. Теневая экономика и коррупция: происхождение и противодействие // Финансы и кредит. 2007. № 35 (275). С. 2–7.
4. Латов Ю. В., Ковалев С. Н. Теневая экономика. М.: Издательство НОРМА, 2006.
5. Кормишкина Л. А., Лизина О. М. Теневая экономика. Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 2009.
6. Прокофьев И. С., Каратаев С. В., Трошин Н. Н., Шаровая Е. А. Деофшоризация национальной экономики: международный опыт и российские инициативы // Проблемы национальной стратегии. 2014. № 3 (24).
7. Сенчагов В. К. Экономическая безопасность России. М.: Изд-во «Дело», 2005.
8. Глазьев С. Ю. Как не проиграть в войне. URL: <http://www.lawinrussia.ru/node/300221> (дата обращения: 17.10.2016).

## REFERENCES

1. The chamber proposes to strengthen criminal liability for illegal withdrawal of capital abroad [Schetnaja palata predlagaet usilit' ugovolnjuju otvetstvennost' za nezakonnyj vyvod kapitalov za rubezh]. 30.08.2016. Available at: <http://www.ach.gov.ru/activities/control/27976/> (accessed: 11.10.2016).
2. Bauer V. P., Loginova T. A. Road map for de-offshorisation of the Russian economy: conceptual framework and activities [Dorozhnaja karta po deofshorizacii jekonomiki Rossii: konceptual'nye polozhenija i meroprijatij]. *Finansovj zhurnal — Financial journal*, 2014, No. 4, pp. 20–35.
3. Gamza V. A. Shadow economy and corruption: the origin and counter [Tenevaja jekonomika i korrupcija: proishozhdenie i protivodejstvie]. *Finansy i kredit — Finance and credit*, 2007, No. 35 (275), pp. 2–7.
4. Latov Yu. V., Kovalev S. N. Shadow economy [Tenevaja jekonomika]. Moscow, Publishing house NORMA, 2006.
5. Kormishkina L. A., Lysina O. M. The Shadow economy [Tenevaja jekonomika]. Saransk, Publishing house Mordov. University press, 2009.
6. Prokofiev I. S., Karataev S. V., Troshin N. N., Ball E. A. Deoffshorization of the national economy: international experience and Russian initiatives [Deofshorizacija nacional'noj jekonomiki: mezhdunarodnyj opyt i rossijskie iniciativy]. *Problemy nacional'noj strategii — Problems of national strategy*, 2014, No. 3 (24).
7. Senchagov V. K. Economic security of Russia [Ekonomicheskaja bezopasnost' Rossii]. Moscow, Publishing house Delo, 2005.
8. Glazyev S. Yu. How to win the war [Kak ne proigrat' v vojne]. Available at: <http://www.lawinrussia.ru/node/300221> (accessed: 17.10.2016).