

Акмолдина Б.Н.*

к.э.н.

ТОО «Центр оценки, анализа и исследований эффективности»

Астана, Казахстан

E-mail: akmbat@mail.ru

ORCID 0000-0002-2941-5897

Ахметова М.К.

ТОО «Центр оценки, анализа и исследований эффективности»

Астана, Казахстан

E-mail: maya-tamik@mail.ru

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОЦЕНКИ ТЕНЕВОЙ ЭКОНОМИКИ И АУДИТА РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИКИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТЕНЕВОЙ ЭКОНОМИКЕ

Аннотация: В статье рассмотрен зарубежный опыт в сфере оценки теневой экономики, политики противодействия теневой экономике, а также опыт проведения аудита эффективности по отдельным направлениям противодействия теневой деятельности.

Рассмотрены терминологические коллизии при исследовании теневой экономики: использование разных терминов для ее обозначения; разные трактовки для определения самой теневой деятельности и ее составляющих.

Приведены методы оценки теневой экономики, используемые в разных странах. Систематизирован опыт проведения мер по снижению размеров теневого сектора, реализованные в различных странах, которые направлены на сдерживание условий, способствующих уходу в «тень» хозяйствующих субъектов, а также на стимулирование населения и предпринимателей к формализации нелегальных, полулегальных отношений и снижению их лояльности к «теневым» схемам хозяйствования. Также проанализированы практики ВОА США и Германии в проведении аудита эффективности политики в сфере противодействия теневой экономики (вопросы регулирования обращения виртуальных валют и взаимодействия налоговых и таможенных органов в противодействии незадекларированной занятости).

В целом, анализ опыт стран по проведению аудита эффективности политики противодействия теневой экономике показал, что предметом аудита выступает не комплекс мер, охватывающий все стороны данной политики, а лишь отдельные ее направления и вопросы. Например, это может быть аудит эффективности политики в сфере сокрытия налогов или в сфере незадекларированной занятости, либо в области мер по борьбе с торговлей людьми. Также, примерами могут быть аудит эффективности мер отдельных госорганов по снижению незадекларированной занятости или аудит эффективности координации деятельности нескольких госорганов или агентств при проведении совместных мер государственной политики в данной области.

Ключевые слова: теневая экономика, политика противодействия теневой экономике, государственный аудит, оценка теневой экономики, зарубежный опыт аудита эффективности.

■ Введение

Противодействие теневой экономике одна из важнейших задач государственной политики в Казахстане, исходя из высокой социальной нагрузки на бюджет страны и необходимости пополнения доходной части бюджета в условиях низких темпов роста официальной экономики за счет выведения из «тени» хозяйствующих субъектов или скрытой части оборота товаров и услуг. Негативное воздействие теневой экономики особенно сильно проявляется в периоды включения режима жесткой экономии финансовых ресурсов (в том числе бюджетных) в силу ужесточения внутренних и внешних условий, так как резервы роста в видимой части экономики истощаются и необходимо включать скрытый потенциал роста национальной экономики, который может до поры до времени «вызревать» в теневом секторе. Для самих хозяйствующих субъектов деятельность «в тени» может ограничивать их возможности развития, масштабирования деятельности, снижать доступ к определенным благам (товарам, услугам, рынкам) и ресурсам (льготным кредитам, налоговым льготам, грантам), затруднять отношения с партнерами, с потенциальными инвесторами, с институтами развития. Поэтому правильно выстроенная, продуманная и хорошо

организованная система противодействия теневой экономики может быть выгодна всем сторонам хозяйственного процесса (бизнес-сектору, потребителям, государственному сектору).

При этом государственный аудит этой сферы позволяет выявить перспективные направления в построении эффективной системы противодействия развитию теневого сектора, сделать анализ существующей ситуации, выявить проблемы и препятствия на пути к легализации хозяйственной деятельности экономических агентов, факторы и условия развития теневой экономики в стране. Вместе с тем, особую значимость приобретают вопросы определения критериев оценки действенности мер по противодействию теневой экономики в государственном масштабе, проведения более качественного анализа отечественной практики оценки скрытой хозяйственной деятельности и реализации политики по снижению доли теневого сектора в экономике страны в сопоставлении с практикой других стран мира, имеющих опыт реализации политики в этой сфере.

Научная значимость исследования в изучении опыта ведущих стран мира в направлениях оценки теневой экономики, в проведении действенной политики противодействия теневой экономике, а также зарубежного опыта аудита мер государственной политики в данной сфере для анализа возможностей внедрения успешных практик в Казахстане в целях наращивания эффективности борьбы с теневым сектором экономики.

Цель исследования - определение подходов к проведению аудита эффективности реализации политики противодействия теневой экономике на основе изучения зарубежной практики оценки теневой экономики, проведения мероприятий по снижению доли теневого сектора.

■ Обзор литературы

При анализе литературы в области теневой экономики и политики противодействия теневой экономике обращает внимание к себе тот факт, что во многих исследованиях и отчетах в этой предметной области нет единой терминологии и четких разграничений между схожими или смежными понятиями. Например, при поиске материалов по зарубежному опыту исследований теневой экономики и анализу политики противодействия теневой экономики, в выдаче появляются публикации с ключевыми понятиями «неформальная экономика», «скрытая экономика», «черная экономика», «серая экономика», «подпольная экономика», «наличная экономика», «беловоротничковая экономика», «незадекларированная деятельность» или «незадекларированная занятость» и другими близкими по значению терминами. В разных странах, к тому же, есть различные трактовки понятия теневой экономики, различное разделение ее на сектора, охват направлений. Например, где-то под теневой экономикой понимают в основном лишь деятельность, не охваченную формальными рамками регистрации бизнеса, легальным оборотом товаров и денег, уплатой налогов, таможенных пошлин и социальных отчислений. В некоторых же странах добавляют к теневой экономике и незаконные виды деятельности (продажа наркотиков, проституция, торговля людьми и оружием). Терминологические коллизии в исследовании теневой экономики описаны в статье Тимофеев К. и Кока Д.-А. (2020) «Теневая экономика – библиометрическое картирование» [1].

Изучение теневой экономики охватывает также вопросы ее измерения и построения методологии оценки масштабов теневой деятельности. Так как это направление довольно молодое, в нем нет общей парадигмы в методологии измерения, а существует множество несвязанных методов различных авторов, в основном западных. Каждый метод имеет свою небольшую историю развития и использования и описывает некоторую часть теневой экономики. На данный момент не существует единого метода расчета размера теневой экономики, который бы охватил полностью все аспекты ее функционирования [2].

В части формирования методологии оценки теневой экономики существенный вклад внесли такие исследователи как Ф. Шнайдер, А. Буэхан [3], Л. Медина, которые с применением метода MIMIC в нескольких публикациях оценили долю теневой экономики в различных странах. В MIMIC-модели предполагается, что размер скрытой экономики является латентной переменной, связанной, с одной стороны, с определенным числом наблюдаемых индикаторов (отражающих изменения в объеме теневой экономики), а с другой – с набором наблюдаемых каузальных переменных, которые рассматриваются как некоторые наиболее важные детерминанты скрытой экономической активности. Зная эти индикаторы и переменные, с помощью эконометрических методов можно оценить размер теневой экономики.

Согласно оценке с использованием MIMIC, представленной на сайте МВФ в публикации 2018 года [4], охватывающей 158 стран и период 1991-2015 годов, у Казахстана доля теневой экономики составила в среднем за период 38,88% (максимальное значение 47,35%; минимальное значение – 30,06%).

Подход по оценке теневой экономики, основанный на несоответствиях между статистикой расходов (ВНП по расходам) и доходов (ВНП по доходам), использовался А. Францем (1983) [5] для Австрии; Керриком Макэфи (1980) [6], Майклом О'Хиггинсом (1989) [7] и Джеймсом Д. Смитом (1985) [8] для Великобритании; Гансом-Георгом Петерсеном (1982) [9] и Даниэлой Дель Бока (1981) [10].

Методы выборочных обследований были применены Feld and Larsen (2005, 2008, 2009), Haigner (2013) и Enste and Schneider (2006) для Германии, в странах Северной Европы и Великобритании (Isachsen and Strom (1985), Pedersen (2003), Schneider и Zukauskas (2016)), а также в Нидерландах (Van Eck и Kazemier (1988), Kazemier (2006)). Анкеты, лежащие в основе этих исследований, в целом сопоставимы по своему дизайну; однако попытки предоставить результаты опросов для всех государств-членов Европейского союза натолкнулись на большие трудности сопоставимости (Renooy (2004), European Commission (2007)) [11].

Монетарный метод оценки динамики теневой экономики, или метод спроса на валюту основывается на предположении, что все теневые операции (или большинство из них) производятся наличными деньгами и налоговые сборы являются основной причиной ухода в тень.

Также используются такие методы как, метод потребления электроэнергии предприятиями (Метод Кауфмана–Кэлиберда) и домохозяйствами (метод Ласко); метод несоответствия между официальной и фактической рабочей силой; метод, основанный на экспертных оценках (Роберт Драйсек и Давид Джайлс [12]).

■ Материалы и методы

Материалами для изучения зарубежного опыта в сфере противодействия теневой экономике послужили публикации зарубежных авторов по тематике оценки теневой экономики, по мерам, направленным на выявление факторов и причин ухода в «тень» хозяйствующих субъектов, по проводимым разными странами политикам, которые сдерживают такие факторы или борются с причинами, либо стимулируют население и бизнес выходить из «теневых» сектора, не пользоваться схемами ухода от налогообложения, от регистрации деятельности и прочих способов формализации и легализации скрытой хозяйственной деятельности. По аудиту эффективности политик противодействия теневой экономики материалы для изучения опыта ведущих стран мира представлены на сайтах высших органов аудита (BOA) этих стран.

Методы исследования: систематический подход (теоретический синтез), описательные методы - сопоставления и обобщения.

■ Результаты и обсуждения

Обзор политик стран мира по противодействию теневой экономике.

Мониторинг лиц, которые ведут «бросающийся в глаза» образ жизни, о чем свидетельствует покупка ими дорогостоящих товаров и услуг, таких как роскошные автомобили, лодки, недвижимость, брендовые предметы (часы, аксессуары, украшения) и экзотический отдых, и что не поддерживается их декларируемым доходом. Также проводится мониторинг за физическими и юридическими лицами, которые не соблюдают более чем одно из обязательств по законодательству (например, налогообложение, добросовестная торговая практика, легальные трудовые отношения, легальное использование труда иммигрантов, социальная поддержка работников, пенсионные отчисления, страхование и т. д.) и в секторах с наибольшей вероятностью сокрытия доходов. Например, в Канаде Налоговая служба определила два сектора с высоким риском сокрытия доходов на основании информации, предоставленной торговыми ассоциациями - строительство и ремонт жилья и гостиничный сектор. В Швеции сектора высокого риска были выявлены путем систематического анализа результатов налоговых проверок в период за последние 10 лет.

Для Казахстана, этот опыт полезен тем, что в свете перехода к всеобщему декларированию такого рода мониторинг необходимо вести для анализа достоверности заявленного в декларациях

дохода и соответствия фактических расходов налогоплательщиков и их членов семей на крупные приобретения товаров и услуг (недвижимость, отдых за границей, автомобили, дорогостоящие аксессуары, одежда, предметы интерьера и прочие дорогостоящие предметы) с задекларированным доходом.

В этом направлении полезен зарубежный опыт в применении таких мероприятий как:

1. Определение секторов с наибольшими рисками по возможному нарушению обязательств для сужения поля мониторинга (на основе результатов проверок или путем экспертных опросов)
2. Использование цифровых технологий для проведения мониторинга (технологии Big Data, электронные базы данных, облачные технологии хранения и обработки данных)
3. Использование горячей линии по телефону для получения информации от населения о лицах, подозреваемых в деятельности в сфере скрытой экономики.
4. Сопоставление данных и применение профилей риска к налогоплательщикам (выявление несоответствий, незарегистрированных транзакций и других рисков) за счет автоматической проверки деклараций (отчетов о деятельности и других отчетов), сверки с прошлым поведением налогоплательщиков и со сторонними данными [13].

Стимулирование населения для выхода из «тени».

1. Опыт по укреплению налоговой дисциплины субподрядчиков в строительной отрасли. В Канаде и Великобритании меры были направлены на улучшение соблюдения требований в строительной отрасли и в секторе ремонта жилья, по регистрации платежей, сделанных субподрядчикам, и на выполнение обязательств сообщать о таких платежах в налоговое агентство. Система была первоначально введена в 1996 году на добровольной основе, но ее использование было слишком низким, чтобы быть эффективным, и система стала обязательной в 1998 году. Агентство посещало предприятия на местах, чтобы помочь компаниям внедрить «Систему отчетности по платежам по контрактам».

2. Предложение инструментов поддержки бизнеса с критериями допуска, которые требуют формализации предпринимательской деятельности, занятости (регистрацию бизнеса, регистрацию трудовых договоров, сертификацию продукции, уплату налогов, регистрацию сделок).

Например, Бельгия представляет собой хороший пример схемы, направленной на вытеснение неформальной экономики. В этой стране были введены сервисные ваучеры для субсидирования стоимости бытовых услуг. Домохозяйство покупает ваучеры на оплату часа работы у сертифицированных компаний, которые нанимают зарегистрированных безработных на временной основе. Однако по прошествии шести месяцев компания должна предложить им постоянный трудовой договор как минимум на полставки, если человек ранее был официально зарегистрирован как безработный. Сотрудник может заниматься следующими видами деятельности: уборка дома; стирка и глажка; шитье; беговые поручения; и приготовление еды. Домохозяйство может оплатить стоимость работы с помощью ваучеров. Федеральное правительство выплачивает компании стоимость ваучера. Домохозяйства могут возместить 30 процентов стоимости ваучеров при выплате налогов по своей налоговой декларации.

3. Краткосрочные схемы добровольного раскрытия информации, чтобы побудить людей декларировать доходы от скрытой экономики (акции по легализации капитала или недвижимого имущества).

4. Проведение опросов по анализу мотивов, побуждающих бизнес и домохозяйства «уходить в тень» для выработки мер превентивного характера (Австралия и Швеция).

5. Образовательные кампании по ознакомлению с формами легализации предпринимательской деятельности, сотрудничество с торговыми, отраслевыми ассоциациями для поиска решения в отраслях с высоким уровнем несоблюдения требований (Австралия, Бельгия и Швеция).

6. Создание специальных подразделений, уполномоченных органов, ответственных за выявление теневой деятельности. Примеры организации в зарубежной практике уполномоченных органов в сфере противодействия теневой экономике, показывает, что есть два подхода:

1) политический подход - назначение государственного секретаря в качестве координатора усилий правительства по борьбе с финансовым мошенничеством (Бельгия);

2) детализированный подход – создание рабочих групп по отдельным аспектам политики противодействия скрытой экономике (Великобритания, США).

К тому же есть существенные различия по странам в функциональных обязанностях и полномочиях ответственных органов в данной сфере. В Казахстане руководство в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, а также по предупреждению, выявлению, пресечению, раскрытию и расследованию экономических и финансовых правонарушений осуществляет Агентство по финансовому мониторингу РК.

В целом мероприятия по противодействию теневой экономике связаны в основном со снижением действия факторов, влияющих на теневую экономику, таких как налоговое бремя (снижение налоговых ставок, эффективное введение налоговых льгот, совершенствование налогового администрирования и пр.), развитие безналичных платежей (доступность и дешевизна электронных платежей, увеличение доли населения, имеющего карточные счета), сдерживание роста наличного оборота, либерализация торговли, стимулирование к выходу из тени.

На сайте высшего органа аудита (BOA) США - (Government Accountability Office (далее - GAO) в разделе «Налоговая политика и администрирование» приведены аудиторские отчеты по аудиту отчетности по платформенной занятости, по аудиту программ для иммигрантов-инвесторов (анализ проблем мошенничества при получении льгот), по аудиту мер в сфере экспортного контроля, по аудиту обращения виртуальных валют, по аудиту политики по борьбе с торговлей людьми и наркотиками, по анализу мошенничеств с использованием личных данных при трудоустройстве и др. Тематика представленных на сайте аудиторских отчетов свидетельствует о созидательной роли BOA в контексте противодействия сокрытию доходов от налогообложения, в целях защиты всех субъектов экономики от проявлений недобросовестной конкуренции, по снижению незаконной деятельности (торговля оружием, наркотиками, людьми).

Для иллюстрации опыта BOA США рассмотрим в качестве примера аудит эффективности по политике регулирования виртуальных валют [14].

Обоснование проведения аудита. Согласно обзору GAO документации и данных уполномоченных агентств, а также интервью с официальными лицами виртуальная валюта все чаще используется незаконным путем для сопровождения торговли людьми и наркотиками. Например, количество отчетов о подозрительной деятельности, поданных в Агентство по борьбе с финансовыми преступлениями (FinCEN), которые связаны с виртуальной валютой и незаконным оборотом наркотиков, увеличилось в пять раз (с 252 до почти 1432) с 2017 по 2020 календарный год. Однако GAO обнаружило, что данные отдельных федеральных агентств об использовании виртуальной валюты для торговли людьми и торговлей наркотиками могут собираться непоследовательно.

FinCEN и Служба внутренних доходов (IRS) контролируют деятельность виртуальных валют. FinCEN предъявляет требования к операторам киосков виртуальной валюты, которые используются для обмена виртуальных валют на наличные и находятся в различных местах, например, в магазинах шаговой доступности. Пересмотр требований к отчетности о регистрации и принятие необходимых мер для более точного определения местонахождения отдельных киосков по операторам может помочь FinCEN и IRS выявить операторов киосков с высоким уровнем риска для контроля за их соблюдением, а также улучшить информацию, доступную правоохранительным органам для выявления потенциально незаконных транзакций. Растущее использование передовых методов запутывания делает анализ блокчейна трудным и ресурсоемким для уполномоченных агентств США.

В рамках аудита были опрошены правоохранительные органы, включая Министерство юстиции, Министерство внутренней безопасности, IRS-CI и Почтовую инспекционную службу, на предмет их взглядов на проблемы, которые киоски виртуальной валюты создают в противодействии незаконному использованию виртуальной валюты.

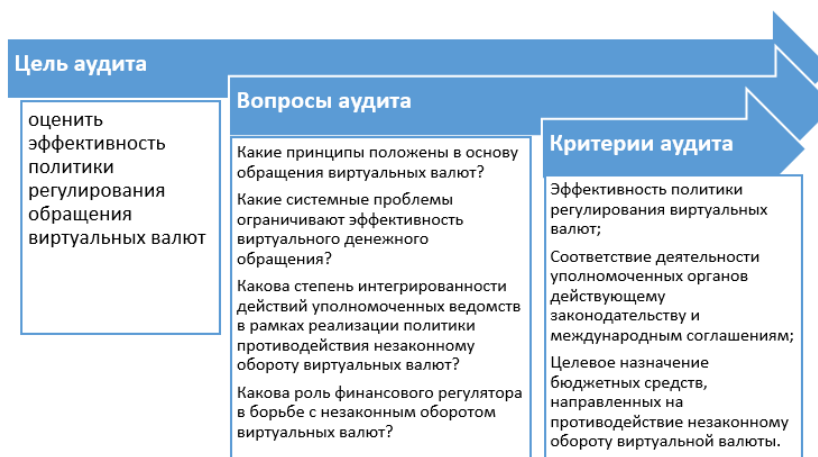


Рисунок 1. Цели, вопросы и критерии аудита эффективности политики регулирования виртуальных валют

Источник: составлено авторами на основе.

Согласно аудиторскому заключению GAO, уполномоченные агентства, такие как FinCEN и IRS, предприняли шаги для выявления незарегистрированных киосков виртуальной валюты. Однако они сталкиваются с проблемами при определении и отслеживании местонахождения киосков виртуальной валюты, включая их физические адреса. В FinCEN действуют правила для регистрации операторов виртуальной валюты в качестве субъекта бизнеса, оказывающего услуги по обращению денег - Money Services Business (MSB), но эти правила применяются к оператору, а не к отдельному местоположению киоска. Требования регистрации не требуют от операторов киосков сообщать физические адреса отдельных местоположений киосков, которыми они управляют или владеют. Операторы киосков могут владеть более чем 1000 киосков. Таким образом, это оставляет пробел в информации, которой FinCEN и правоохранительные органы располагают о местоположении киосков виртуальной валюты и их операторах. Изучив требования к регистрации виртуальных киосков и при необходимости, приняв соответствующие меры на основе этой проверки для сбора более полной информации о местоположении отдельных киосков, например, при регистрации или продлении, FinCEN и IRS могут лучше расставить приоритеты своих надзорных ресурсов в отношении киосков с высоким уровнем риска. Кроме того, эта информация может помочь выявить незаконные киоски и помочь правоохранительным органам лучше ориентироваться на информационные ресурсы уполномоченных органов. Чтобы изучить усилия Министерства финансов по надзору за предприятиями, предоставляющими денежные услуги в виртуальной валюте (MSB), в ходе аудита были определены и рассмотрены требования к регистрации и инструкции по электронной подаче документов по MSB, методы проверки и правоприменительные меры по мониторингу самозанятых по практике проверки MSB в виртуальной валюте, расследованиях и координации проверок MSB в виртуальной валюте. Также были исследованы экспертные мнения о полезности этих усилий, а также о любых проблемах, с которыми сталкиваются предприятия. Аудиторы проанализировали правоприменительные действия FinCEN, изучив их веб-сайт на предмет действий против виртуальных валютных MSB с 2015 по 2020 календарный год, а также изучив соответствующие пресс-релизы и оценки гражданских денежных штрафов, чтобы определить количество принудительных действий и стоимость оценок этих MSB, работающих с виртуальными валютами.

Из Рекомендации (из аудиторского заключения GAO):

1. Комиссар IRS должен рассмотреть требования к регистрации MSB для обменников виртуальной валюты и администраторов, которые управляют киосками виртуальной валюты, и дать рекомендации директору FinCEN на основе этого обзора. Например, рекомендации о том, чтобы требовать от операторов киосков предоставления местоположений, включая физические адреса киосков, которыми они владеют или управляют, после регистрации MSB, и обновлять эту информацию при перерегистрации или в другой подходящий период.

2. Директор FinCEN после консультации с Комиссаром IRS должен рассмотреть требования к регистрации MSB для бирж виртуальной валюты и администраторов, которые управляют киосками виртуальной валюты, и предпринять соответствующие действия, если это необходимо,

на основе этой проверки, например, потребовать от операторов киосков после регистрации MSB представить местоположения, включая физические адреса киосков, которыми они владеют или управляют, а также обновлять эту информацию при перерегистрации.

В Германии Федеральное аудиторское управление (Bundesrechnungshof) публикует аудиторские отчеты в исследуемом направлении по следующим тематикам: «Схема единого окна с НДС: миллиарды евро в депозитарные счета в Федеральной кассе»; «Сотрудничество таможенных и налоговых органов в борьбе с незадекларированной работой»; «Раскрытие и предотвращение мошенничества с налогами и взносами на миллионы с помощью поддельных счетов-фактур в строительной отрасли»; «Меры по улучшению борьбы с мошенничеством с НДС – использование возможностей цифровизации». Опыт Германии интересен в аудите политик налогового и таможенного регулирования (мошенничество с НДС, уклонения от уплаты таможенных пошлин и прочие вопросы), а также в регулировании неформальной занятости.

Для иллюстрации опыта ВОО Германии рассмотрим аудит эффективности деятельности таможенных и налоговых органов в борьбе с незадекларированной работой [15].

Обоснование проведения аудита. В Германии под нелегальным незадекларированным трудом (Schwarzarbeit) понимают работу без регистрации в налоговой инспекции и органах социального страхования. То есть, когда работодатель за своего работника не платит социальные взносы и налоги. Как следует из аудиторского отчета, только за 2019 год ущерб через незадекларированные работы, определенный таможенными органами, составил более 750 миллионов евро.

В Германии действует Закон о борьбе с подпольным трудоустройством (SchwarzArbG). Легальность трудоустройства контролируют два органа:

1) Таможенная служба – занимается контролем нелегального трудоустройства; легитимностью регистрации работодателем своих рабочих в системе социального страхования; правомочностью получения рабочим пособия по безработице I и помощи Bürgergeld; правильностью оформления справок о трудоустройстве или вторичный доход; наличием разрешений на работу у иностранцев; наличием дискриминации в рабочем коллективе; проверкой соблюдения требований оплаты труда; соблюдением работодателем налогового регламента и дедлайна. Также есть возможность у таможенной службы привлекать к проверке широкий круг органов власти - представителей налоговой службы, федерального агентства занятости или федерального сетевого агентства (Bundesnetzagentur).

2) Муниципальные органы Германии занимаются проверкой наличия всех разрешительных документов при регистрации в реестре ремесел (Handwerksrolleneintragung), перечень всех ремесленных профессий, которые подлежат регистрации можно просмотреть в Берлинской ремесленной палате; проверкой территории предприятия и служебных помещений.

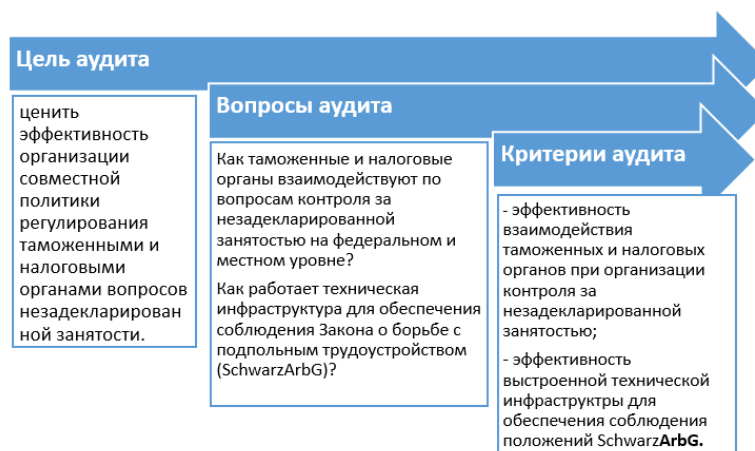


Рисунок 2. Цели, вопросы и критерии аудита эффективности взаимодействия таможенных и налоговых органов в борьбе с незадекларированной работой

Источник: составлено авторами на основе.

Согласно аудиторскому заключению Bundesrechnungshof:

1. Анализ текущей практики взаимодействия таможенных и налоговых органов показал, что эффективному обмену данными между этими ведомствами мешает поддерживаемый ими суверенитет данных и сложности с обменом данными друг с другом или с другими заинтересованными сторонами. Эти барьеры мешают успешной борьбе с незадекларированной работой, так как не могут настроить конструктивное сотрудничество между уполномоченными органами.

Таможенные органы не передают свой список сервисных компаний с высокими рисками (около 5000 подставных компаний) налоговым органам. Поддельные компании выставляют поддельные счета коммерческим предпринимателям за невыполненную работу. Коммерческие предприниматели платят и взамен получают суммы за вычетом комиссии наличными, возвращаемой обратно сервисным компаниям. Таможенные органы ссылаясь на конфиденциальность данных отказываются обнародовать для налоговиков список таких фиктивных компаний.

Рекомендация по аудиту: Федеральная аудиторская палата потребовала от Федерального министерства финансов (BMF) и от таможенных органов открытия доступа к своим данным для эффективного взаимодействия и обмена данными. Федеральная аудиторская палата призывает BMF решительно продвигать развитие зашифрованных каналов обмена данными между налоговыми и таможенными органами.

2. Согласно SchwarzArbG, таможенные органы имеют право участвовать во внешних проверках налоговых органов на уровне федерального правительства, правительства федеральных земель и на местном уровне (уровень районов и общин). Но это право может быть реально реализовано, если таможенные и налоговые органы своевременно информируют друг друга о планируемых обследованиях и проверках предприятий. В 2011 году было решено что местные органы сами будут планировать и обсуждать графики проверок и согласовывать их между различными органами, ответственными за контроль над незадекларированными работами. Но на деле такого согласования планов проверок не ведется.

Федеральная аудиторская палата призывает BMF работать над тем, чтобы по согласованию с таможенными органами, местные налоговые органы принимали решение о проведении проверок по выплатам заработной платы, об обязательном информировании налоговыми органами таможенных органов о предстоящих планируемых проверках.

3. Имеется недостаточность обеспечения технической нишевой инфраструктурой реализации положения закона SchwarzArbG по совместному проведению проверок налоговыми и таможенными органами. Например, системы шифрования сообщений через электронную почту в разных ведомствах не согласованы между собой и мешают наладить надежный канал межведомственного обмена информацией.

Таможенные органы годами пытаются использовать современную базу данных (ProFiS 2.0). Большей частью ими используется старая версия программы, которая юридически, профессионально, организационно и технически устарела. Дата внедрения ProFiS 2.0 регулярно отодвигается. Аудиторы настоятельно рекомендуют BMF заказать новую версию ProFiS с учетом требований сохранения конфиденциальности личных данных и по безопасности обмена данными внутри системы. Кроме того, есть проблема, того что налоговые органы хранят свою информацию в собственной базе данных ZAUBER8 в Федеральном центре Налоговой службы, а не в ProFiS.

Законодательные органы создали правовую базу для совместной деятельности таможенных и налоговых органов, но, однако есть технические барьеры, которые не дают реализовать право таможенных органов участвовать в проверках налоговых органов и обмениваться необходимой информацией.

Рекомендация по аудиту: Федеральная аудиторская палата призывает устранить технические барьеры между ведомствами для налаживания эффективного обмена необходимой информацией.

В целом анализ опыта стран мира по проведению аудита политики противодействия теневой экономики показал, что предметом аудита выступает не комплекс мер, охватывающий все стороны противодействия теневой экономике, а отдельные направления политики. Аудиты BOA стран в основном направлены на оценку эффективности деятельности уполномоченных государственных органов в таких сферах как:

— налоговое регулирование: борьба с мошенничеством, с сокрытием доходов и уходом от налогообложения;

- регулирование, контроль за неформальной занятостью: выявление схем по уходу от декларирования занятости, выявление недобросовестных работодателей и посредников, контроль за платформенной занятостью, борьба с нерегулируемыми потоками трудовых мигрантов;
- противодействие отмыванию денег и финансированию терроризма, борьба с наркотрафиком, с торговлей оружием и людьми.

■ Заключение

Изучение зарубежного опыта оценки теневой экономики и практики аудита реализации политики противодействия теневой экономике показал следующее:

- в зарубежных источниках нет единой терминологии в области теневой экономики, исследователи оперируют наряду с термином теневой экономики, понятиями «скрытая», «подпольная», «наличная», «черная», «серая», «беловоротничковая» экономика. Также есть различия в трактовках понятия «теневая» экономика, разные исследователи могут либо брать узкие рамки охвата («незадекларированная или незарегистрированная деятельность»), другие могут расширять охват, включая незаконные виды деятельности, контрабандные потоки, контрафактную продукцию и прочее;
- в оценке размеров теневой экономики в странах мира нет общей парадигмы в построении методологии измерения теневой деятельности, существует множество несвязанных методов различных авторов, которые в отдельности или в комплексе применяются в разных странах и в сопоставительных анализах отдельных исследователей или международных организаций;
- при обзоре международного опыта в проведении политики противодействия теневой экономике выявлены меры как превентивного характера, так и меры прямого и косвенного воздействия. Это и мониторинг за физическими и юридическими лицами, которые не соблюдают обязательства по законодательству; меры, стимулирующие население выходить из «тени»; укрепление институциональной составляющей (формирование уполномоченных органов, наделение их полномочиями, совершенствование их функций, налаживание взаимодействий между ответственными органами, координация мер политики);
- обзор аудиторских отчетов различных стран (подробнее остановились на опыте США и Германии) показал, что в основном аудит охватывает не весь комплекс мероприятий политики противодействия теневой экономике, а отдельные направления, меры, деятельность уполномоченных органов. Так был рассмотрен пример аудита эффективности регулирования обращения виртуальных валют в США и аудита эффективности взаимодействия таможенной и налоговой служб в противодействии незадекларированной занятости.

Рассмотренный зарубежный опыт может быть полезен для казахстанской практики для применения в сфере оценки теневой экономики, в реализации политики противодействия теневой экономике, а также для использования в практике государственного аудита при анализе эффективности политики в данной сфере.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ:

1. Timofte (Coca), C. and Coca, D.-A. (2020) 'Shadow economy – bibliometric mapping', LUMEN Proceedings, 13, pp. 34–45.
2. Костин А.В. Опыт измерения теневой экономики в западной литературе. // Мир экономики и управления. 2011;11(4):33-42.
3. Schneider, Friedrich and Buehn, Andreas. «Shadow Economy: Estimation Methods, Problems, Results and Open questions» Open Economics, vol. 1, no. 1, 2018, pp. 1-29. <https://doi.org/10.1515/openec-2017-0001>
4. Leandro Medina and Friedrich Schneider. Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years? - IMF Working Paper, 2018 - <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/WP/2018/wp1817.ashx>
5. Franz A. Wie groß ist die «schwarze» Wirtschaft? // Mitteilungsblatt der Österreichischen Statistischen Gesellschaft. 1983. Vol. 49 (1). P. 1–6.
6. MacAfee K. A Glimpse of the Hidden Economy in the National Accounts // Economic Trends. 1980. Vol. 136. P. 81–87.
7. O'Higgins M. Assessing the Underground Economy in the United Kingdom // The Underground Economies: Tax Evasion and Information Distortion / Ed. by E. L. Feige. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1989. P. 175–195.
8. Smith J. D. Market Motives in the Informal Economy // The Economics of the Shadow economy / Eds. W. Gaertner, A. Wenig. Berlin: Springer, 1985. P. 161–177.
9. Petersen H.-G. Size of the Public Sector, Economic Growth and the Informal Economy: Development Trends in the Federal Republic of Germany // Review of Income and Wealth. 1982. Vol. 28 (2). P. 191–215.
10. Del Boca D. Parallel Economy and Allocation of Time // Micro-Quarterly Journal of Microeconomics. 1981. Vol. 4 (2). P. 13–18.
11. Medina L., Schneider F. Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years? - Working Paper No. 2018/017 - <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2018/01/25/Shadow-Economies-Around-the-World-What-Did-We-Learn-Over-the-Last-20-Years-45583>

12. Giles D. E. A., Draeseke R. A Fuzzy Logic Approach to Modelling the Underground Economy // Econometric Working Paper EWP9909. Department of Economics, University of Victoria, 1999
13. Теневая экономика и уклонение от уплаты налогов в ЕС | (emerald.com) <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/JMLC-09-2014-0027/full/html>
14. «Virtual Currencies: Additional Information Could Improve Federal Agency Efforts to Counter Human and Drug Trafficking [Reissued with Revisions Feb. 7, 2022] - <https://www.gao.gov/products/gao-22-105462>
15. Zusammenarbeit zwischen Zoll- und Steuerbehörden bei der Schwarzarbeitsbekämpfung <https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2020/schwarzarbeitsbekämpfung-volltext.html>

REFERENCES:

1. Timofte (Coca), C. and Coca, D.-A. (2020) 'Shadow economy – bibliometric mapping', LUMEN Proceedings, 13, pp. 34–45.
2. Kostin A.V. Opyt izmerenija tenevoj jekonomiki v zapadnoj literature. // Mir jekonomiki i upravlenija. 2011;11(4):33-42.
3. Schneider, Friedrich and Buehn, Andreas. «Shadow Economy: Estimation Methods, Problems, Results and Open questions» Open Economics, vol. 1, no. 1, 2018, pp. 1-29. <https://doi.org/10.1515/openec-2017-0001>
4. Leandro Medina and Friedrich Schneider. Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years? - IMF Working Paper, 2018 - <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/WP/2018/wp1817.ashx>
5. Franz A. Wie gro. ist die «schwarze» Wirtschaft? // Mitteilungsblatt der Österreichischen Statistischen Gesellschaft. 1983. Vol. 49 (1). R. 1–6.
6. MacAfee K. A Glimpse of the Hidden Economy in the National Accounts // Economic Trends. 1980. Vol. 136. R. 81–87.
7. O'Higgins M. Assessing the Underground Economy in the United Kingdom // The Under- ground Economies: Tax Evasion and Information Distortion / Ed. by E. L. Feige. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1989. R. 175–195.
8. Smith J. D. Market Motives in the Informal Economy // The Economics of the Shadow econ- omy / Eds. W. Gaertner, A. Wenig. Berlin: Springer, 1985. R. 161–177.
9. Petersen H.-G. Size of the Public Sector, Economic Growth and the Informal Economy: Development Trends in the Federal Republic of Germany // Review of Income and Wealth. 1982. Vol. 28 (2). R. 191–215.
10. Del Boca D. Parallel Economy and Allocation of Time // Micros-Quarterly Journal of Microeconomics. 1981. Vol. 4 (2). R. 13–18.
11. Medina L., Schneider F. Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years? - Working Paper No. 2018/017 - <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2018/01/25/Shadow-Economies-Around-the-World-What-Did-We-Learn-Over-the-Last-20-Years-45583>
12. Giles D. E. A., Draeseke R. A Fuzzy Logic Approach to Modelling the Underground Economy // Econometric Working Paper EWP9909. Department of Economics, University of Victoria, 1999
13. Tenevaja jekonomika i uklozenie ot uplaty nalogov v ES | (emerald.com) <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/JMLC-09-2014-0027/full/html>
14. «Virtual Currencies: Additional Information Could Improve Federal Agency Efforts to Counter Human and Drug Trafficking [Reissued with Revisions Feb. 7, 2022] - <https://www.gao.gov/products/gao-22-105462>
15. Zusammenarbeit zwischen Zoll- und Steuerbehörden bei der Schwarzarbeitsbekämpfung <https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2020/schwarzarbeitsbekämpfung-volltext.html>

FOREIGN EXPERIENCE IN ASSESSING THE SHADOW ECONOMY AND AUDITING THE IMPLEMENTATION OF THE POLICY TO COUNTER THE SHADOW ECONOMY

Akmoldina B.N.*

PhD

LLP «Center for analytical research and evaluation»

Astana, Kazakhstan

E-mail: akmbat@mail.ru

ORCID 0000-0002-2941-5897

Akhmetova M.K.

LLP «Center for analytical research and evaluation»

Astana, Kazakhstan

E-mail: maya-tamik@mail.ru

Abstract: the article considers foreign experience in the field of assessing the shadow economy, the policy of countering the shadow economy, as well as the experience of conducting an audit of efficiency in certain areas of countering shadow activity. Terminological collisions in the study of the shadow economy are considered: the use of different terms to denote it; different interpretations for determining the shadow activity itself and its components.

The methods for assessing the shadow economy used in different countries are given. The experience of carrying out measures to reduce the size of the shadow sector, implemented in various countries, is systematized, which are aimed at curbing the conditions conducive to leaving the «shadow» of economic entities, as well as encouraging the population and entrepreneurs to formalize illegal, semi-legal relations and reduce their loyalty to the «shadow» business schemes. The practices of the Supreme Audit Institutions of the United States and Germany in conducting an audit of the effectiveness of policies in the field of countering the shadow economy (regulation of the circulation of virtual currencies and the interaction of tax and customs authorities in countering undeclared employment) are also analyzed.

In general, an analysis of the experience of countries in conducting an audit of the effectiveness of policies to combat the shadow economy showed that the subject of the audit is not a set of measures covering all aspects of this policy, but only its individual areas and issues. For example, this could be an audit of the effectiveness of policies in the area of tax concealment or undeclared employment, or in the area of measures to combat human trafficking. Also, examples could be an audit of the effectiveness of measures of individual government agencies to reduce undeclared employment or an audit of the effectiveness of coordination of the activities of several government agencies or agencies when implementing joint government policy measures in this area.

Keywords: shadow economy, shadow economy counteraction policy, state audit, assessment of the shadow economy, foreign experience in performance audit.

КӨЛЕҢКЕЛІ ЭКОНОМИКАНЫ БАҒАЛАУ ЖӘНЕ КӨЛЕҢКЕЛІ ЭКОНОМИКАҒА ҚАРСЫ САЯСАТТЫҢ ІСКЕ АСЫРЫЛУЫНА АУДИТ ӨТКІЗУДІҢ ШЕТЕЛДІК ТӘЖІРИБЕСІ

Акмолдина Б.Н.*

э.ғ.к.

«Зерттеулер, талдау және тиімділікті бағалау орталығы» ЖШС

Астана қ., Қазақстан

E-mail: akmbat@mail.ru

ORCID: 0000-0002-2941-5897

Ахметова М.Қ.

«Зерттеулер, талдау және тиімділікті бағалау орталығы» ЖШС

Астана қ., Қазақстан

E-mail: maya-tamik@mail.ru

Аңдатпа: Мақалада көлеңкелі экономиканы бағалау саласындағы шетелдік тәжірибе, көлеңкелі экономикаға қарсы іс-қимыл саясаты, сондай-ақ көлеңкелі қызметке қарсы тұрудың жекелеген бағыттары бойынша тиімділік аудитін жүргізу тәжірибесі қарастырылған. өлеңкелі экономиканы зерттеуде терминологиялық коллизиялар қарастырылады: оны белгілеу үшін әртүрлі терминдердің қолданылуы; көлеңкелі белсенділіктің өзін және оның құрамдас бөліктерін анықтауға арналған әртүрлі интерпретациялар.

Көлеңкелі экономиканы бағалаудың әртүрлі елдерде қолданылатын әдістері келтірілген. Көлеңкелі сектордың көлемін қысқарту бойынша әртүрлі елдерде жүзеге асырылып жатқан шараларды жүргізу тәжірибесі жүйеленген, олар шаруашылық жүргізуші субъектілердің «көлеңкесі» қалдыруға ықпал ететін жағдайларды ауыздықтауға, сондай-ақ халық пен кәсіпкерлерді ынталандыруға бағытталған. заңсыз, жартылай құқықтық қатынастарды ресімдеу және олардың «көлеңкеге» адалдығын төмендетуді реттеу схемалары. Көлеңкелі экономикаға қарсы күрес саласындағы саясаттың тиімділігіне (виртуалды валюталардың айналымын реттеу мәселелері және декларацияланбаған жұмыспен қамтуға қарсы күресте салық және кеден органдарының өзара іс-қимыл мәселелері) аудитін жүргізу бойынша АҚШ пен Германияның жоғарғы аудиторлық органдардың тәжірибелері де талданған.

Жалпы алғанда, елдердің көлеңкелі экономикаға қарсы күрес саясатының тиімділігіне аудит жүргізу тәжірибесін талдау аудит пәні осы саясаттың барлық аспектілерін қамтитын шаралар кешені емес, тек оның жекелеген бағыттары мен мәселелер. Мысалы, бұл салықты жасау немесе жария етілмеген жұмыспен қамту саласындағы немесе адам саудасына қарсы іс-қимыл саласындағы саясаттың тиімділігінің аудиті болуы мүмкін. Сондай-ақ, жекелеген мемлекеттік органдардың жария етілмеген жұмыспен қамтуды қысқарту жөніндегі шараларының тиімділігіне аудит немесе осы саладағы мемлекеттік саясаттың бірлескен шараларын іске асыру кезінде бірнеше мемлекеттік органдардың немесе ведомстволардың қызметін үйлестіру тиімділігінің аудитін мысалға келтіруге болады.

Түйін сөздер: көлеңкелі экономика, көлеңкелі экономикаға қарсы іс-қимыл саясаты, мемлекеттік аудит, көлеңкелі экономиканы бағалау, тиімділік аудитінің шетелдік тәжірибесі.