

The purposes of the tax amnesty and amnesty of capitals in the Russian Federation

Monkov I. (Russian Federation)

Цели проведения налоговой амнистии и амнистии капиталов в Российской Федерации

Моньков И. А (Российская Федерация)

Моньков Иван Андреевич / Monkov Ivan – магистрант,
кафедра финансовое и налоговое право,
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, г. Москва

Аннотация: статья посвящена вопросам проведения налоговой амнистии в Российской Федерации. В частности рассматривается налоговая амнистия как способ репатриации зарубежного капитала. Проанализирован отечественный опыт осуществления налоговой амнистии. Определены цели, а также положительные и отрицательные стороны налоговой амнистии. Автор делает вывод относительно целесообразности проведения налоговой амнистии в РФ в настоящее время.

Abstract: the article is devoted to the issues of the tax amnesty in the Russian Federation. In particular it discusses tax amnesty as a way of repatriation of a foreign capital. The author analyzed domestic experience in the implementation of the tax amnesty and identified goals and the positive and negative aspects of tax amnesty. Also makes a conclusion about the feasibility of a tax amnesty in Russia at the present time.

Ключевые слова: налоговая амнистия, амнистия капиталов, репатриация капитала, легализация капитала, освобождение от налоговой ответственности.

Keywords: tax amnesty, amnesty of capital, repatriation of capital, capital legalization, the exemption from tax liability.

Слово «амнистия» произошло от греческого *amnestia* – забвение, прощение. Данный правовой институт имеет глубокие исторические корни. История знает случаи проведения амнистии и в отношении неплательщиков налогов.

Во все времена для государств было характерным стремление сделать систему сбора налогов более эффективной, снизить потери казны при самом процессе сбора налогов, выработать меры, направленные на исключение возможности уклонения от уплаты налогов и иных платежей. При этом проведение налоговых амнистий, как правило, было связано в основном с теми случаями, когда непомерный уровень налогообложения заставлял людей идти на крайние меры – отказываться от уплаты налогов и пошлин, скрывать объекты налогообложения, занижать полученные доходы. В этих случаях значение налоговой амнистии заключалось в регулировании высокого уровня налогообложения, возвращения к активному труду лиц, находящихся в тюрьмах, долговых ямах за неуплату налогов [1].

Понятие «налоговая амнистия» не закреплено в законодательстве Российской Федерации. Однако ученые и представители государственной власти данным термином регулярно оперируют. Поэтому поиск в научной литературе определения налоговой амнистии не вызывает трудностей. Так, например, в терминологическом словаре под редакцией А.М. Литовских и И.К. Шевченко под налоговой амнистией понимается комплекс мероприятий по погашению задолженности по налоговым и другим обязательным платежам налогоплательщиками, а также освобождение от уплаты штрафов и пеней с сумм добровольно уплачиваемых ими платежей в бюджет [2].

В толковом словаре экономических терминов и понятий налоговая амнистия определяется как правовой акт, объявляемый в отношении лиц, совершивших нарушение налогового законодательства и освобождаемых от применения санкций, если они в определенный срок объявят о своей задолженности и внесут в бюджет все налоговые платежи в полном объеме [3].

По мнению доктора экономических наук, профессора Ю.Ф. Воробьева, суть налоговой амнистии состоит в частичном или полном освобождении от ответственности. Полная налоговая амнистия с освобождением от всех видов ответственности применяется довольно редко, в основном в беднейших странах мира. Освобождение от административной и уголовной ответственности и части налоговой ответственности практикуется гораздо чаще. Как правило, для введения амнистии издается закон (или указ), который провозглашает налоговую амнистию, где указываются все особенности применения различного рода санкций. Этим нормативно-правовым актом гарантируются права субъектов и освобождение их от ответственности, может быть предусмотрен порядок проведения налоговой амнистии, а иногда этот порядок разрабатывается отдельно правительством [4].

В самом общем виде налоговая амнистия представляет собой освобождение от ответственности за неуплату налогов, предоставляемое в случае добровольного полного или частичного погашения налоговой задолженности. Такой механизм может использоваться для легализации основного капитала,

на который должен быть начислен соответствующий налог, вне зависимости о того, где именно капитал находится – в стране или за ее пределами.

Заслуженный юрист РФ, доктор юридических наук Соловьев И.Н. считает, что налоговая амнистия не означает простого списания налоговой задолженности перед государством. По его мнению, под налоговой амнистией следует понимать предложение со стороны государства определенным категориям неплательщиков погасить свою просроченную задолженность по налогам в обмен на отмену наказания, которое могло бы быть наложено за неуплату [5].

Таким образом, обобщая приведенные выше позиции относительно понимания термина «налоговая амнистия», можно сформулировать комплексное определение. Налоговая амнистия – устанавливаемое государством освобождение лиц, совершивших налоговые правонарушения от привлечения к налоговой ответственности, при условии полного или частичного декларирования сокрытых налогов и добровольного внесения их в бюджет.

Основными целями налоговой амнистии являются:

- 1) пополнение государственного бюджета за счет средств, поступивших в результате декларирования сокрытых или просроченных налоговых платежей;
- 2) финансовая стабилизация организаций-должников, обеспечение в некоторых случаях перехода средств из теневого сектора экономики в легальный;
- 3) репатриация зарубежных капиталов в реальные секторы экономики;
- 4) создание новых правовых оснований и механизмов во взаимоотношениях государства и налогоплательщиков;
- 5) профилактика налоговых правонарушений и преступлений.

От того, насколько удачно будут достигнуты рассмотренные цели, зависит и оценка налоговой амнистии в целом. При этом условия и порядок проведения налоговой амнистии зависят от того, какая из перечисленных целей будет являться приоритетной.

В разных странах существуют разные подходы к проведению налоговой амнистии. В одних государствах амнистия рассматривается как средство экономического «оздоровления» и привлечения дополнительных средств в бюджет, в других государствах налоговую амнистию считают бесполезным занятием, нарушающим принцип правового равенства налогоплательщиков. В любом случае при решении вопроса о целесообразности проведения налоговой амнистии учитываются ее положительные и отрицательные стороны.

К положительным сторонам проведения налоговой амнистии относятся:

- пополнение государственного бюджета за счет поступлений просроченных или сокрытых налогов;
- выведение теневого бизнеса в легальный экономический оборот;
- профилактика налоговых правонарушений.

Отрицательный эффект оказывает фактическое поощрение нарушителей и косвенное ущемление интересов законопослушных плательщиков. Рассчитывая на будущую амнистию, налогоплательщик может решить, что выгоднее свои доходы скрывать. Поэтому необходима тщательная проработка условий и сочетание амнистии по старым долгам с усилением ответственности за дальнейшее уклонение от уплаты налогов. Также нет никаких гарантий, что результат амнистии будет соответствовать поставленным целям.

Под налоговой амнистией, проводимой в отношении выведенных из страны капиталов, понимается устанавливаемое государством временное изменение порядка контроля за получением доходов и осуществлением расходов физическими лицами и организациями, в том числе возможное изменение порядка налогообложения неучтенных денежных средств, направленное на их легализацию и возвращение в страну происхождения.

Считается, что термин «экономическая амнистия» (амнистия капиталов) появился в послевоенные годы в Западной Европе. Впервые такие экономические меры были реализованы в Швейцарии, когда были амнистированы банковские депозиты и капиталы Третьего рейха.

Результатом проведенной амнистии стало укрепление банковской системы Швейцарии.

Экономические амнистии проводились также в 1987 году в Аргентине (хотя, по мнению многих экспертов, данная амнистия провалилась); в 1982 и 1986 годах во Франции (также оказавшиеся неудачными); в 1997 году — в Индии. Однако и здесь результаты не оправдали ожиданий, было легализовано только имущество, жители сдавали золотые и серебряные слитки, в которых традиционно хранили свои сбережения.

Одна из самых успешных в мировой практике экономических амнистий была проведена в Италии (2001 — 2002 годы), где удалось выявить и устранить причины, которые приводили к оттоку капиталов и уклонению от уплаты налогов. Согласно Декрету о легализации, заявитель обязан был заплатить 2,5% от задекларированной стоимости имущества или приобрести итальянские ценные бумаги на сумму, равную 12% от стоимости сокрытого имущества. Взамен налоговые органы выдавали специальные «сертификаты конфиденциального вноса», содержащие гарантии освобождения лица от подачи

декларации; уплаты налоговых задолженностей и аудита средств, полученных до амнистии. Также гарантировалась полная конфиденциальность для налоговых и других государственных органов. Одновременно с амнистией были ужесточены меры ответственности за нарушение налогового законодательства: до амнистии штраф за сокрытие капитала или имущества составлял от €250 до €2000, после — от 5% до 25% от суммы сокрытых средств плюс конфискация имущества на такую же сумму. В результате только за первые два месяца возвратился капитал в размере €61 млрд., налоговые сборы составили €24 млрд., один только единовременный налог с возвращенных активов принес в бюджет €1,4 млрд.

Еще один пример удачной амнистии – Ирландия (1988). Амнистия длилась 10 месяцев и ограничилась уплатой задолженностей по подоходному налогу без применения санкций. В итоге в казну было перечислено \$1,5 млрд. Успешный результат экономических амнистий в Италии и Ирландии был достигнут, в том числе благодаря удачной разъяснительной работе [6].

Что касается России, то основная проблема невозврата капитала состоит не столько в опасении возможной уголовной или финансовой ответственности, сколько в неуверенности в стабильности и безопасности нахождения капитала в стране.

Последняя налоговая амнистия в РФ была проведена после принятия Федерального закона от 30.12.2006 №269-ФЗ «Об упрощенном порядке декларирования доходов физическими лицами». В рамках этой амнистии физическим лицам была предоставлена возможность исполнить обязанность по уплате налогов в отношении доходов, полученных до 1 января 2006 года и подлежащих налогообложению в Российской Федерации, посредством уплаты так называемого декларационного платежа, который рассчитывался исходя из суммы доходов, с которых не были уплачены налоги и страховые взносы, и ставки 13%. Платеж уплачивался через банк на счета территориальных органов Федерального казначейства. Те лица, которые уплатили его до 1 января 2008 года, признавались исполнившими все обязанности по налогу на доходы физических лиц и представлению соответствующей декларации, освобождаясь при этом от какой-либо ответственности за ранее неисполненные обязанности. Однако эта амнистия не распространялась на тех лиц, в отношении которых имелся обвинительный приговор за уклонение от уплаты налогов в соответствии со ст. 198 УК РФ, при условии, что их судимость не снята и не погашена в установленном законом порядке.

Результаты данной амнистии оказались более чем скромными — в бюджет было перечислено налогов на сумму 3,7 млрд. руб., притом, что ежегодный отток составляет десятки миллиардов долларов [7].

Одной из причин неудачи можно назвать слабую информационную поддержку. По данным ВЦИОМ, в ноябре 2007 года 58% граждан ничего не знали о проведении в России амнистии. 33% ответили, что что-то слышали о ней, но подробностей проведения не знали. И только 6% опрошенных заявили, что знают об амнистии достаточно хорошо [8].

Сегодня же государство имеет шанс сделать предложение более привлекательным для налогоплательщиков, что позволит достичь более высоких результатов, чем вышеупомянутая налоговая амнистия.

Президент России В.В. Путин объявил о проведении полной амнистии капитала, возвращающегося в страну, еще в ходе своего декабрьского послания Федеральному собранию. Тогда же глава РФ поручил Правительству разработать проект нормативно-правового акта, предусматривающий однократное освобождение россиян от налоговой и уголовной ответственности при условии возвращения ими в государственную юрисдикцию ранее выведенных в иностранные юрисдикции доходов без уплаты соответствующих налогов, полученных от источников на территории нашей страны. Были заданы и основные критерии амнистии. К ним можно отнести, во-первых, наличие твердых правовых гарантий того, что амнистии будут подлежать все средства, независимо от их происхождения. Во-вторых, гарантированное отсутствие необходимости давать какие-либо пояснения любым государственным органам. В-третьих, исключение претензий со стороны налоговых и правоохранительных органов. В-четвертых, однократность амнистии. В-пятых, личный контроль президента за ходом амнистии и возможными нарушениями при ее проведении [9].

26 марта 2015 года в Государственную Думу был внесен проект федерального закона №754388-6 «О добровольном декларировании физическими лицами имущества и счетов (вкладов) в банках», определяющий правовые механизмы для добровольного декларирования физическими лицами имущества, счетов (вкладов) в банках и контролируемых иностранных компаниях. При этом декларирование не потребует уплаты каких-либо налогов или сборов.

В период действия программы добровольного декларирования физическое лицо вправе, в частности:

- представить специальную декларацию, содержащую соответствующие сведения об имуществе и капитале;
- раскрыть информацию об источниках их приобретения (формирования);

- представить документы, подтверждающие права декларанта - фактического владельца и номинального владельца объектов имущества (таким владельцем признается лицо, осуществляющее права собственника в интересах и (или) по поручению иного физического лица).

В рамках программы предоставляется возможность оформить в свою собственность имущество, переданное ранее номинальным владельцам.

При этом устанавливаются гарантии правовой защиты имущественных интересов лиц, участвующих в программе добровольного декларирования, в том числе за пределами Российской Федерации, конфиденциальности полученной информации, освобождения от уголовной, административной и налоговой ответственности [10].

Рассмотренные в статье инструменты налогового стимулирования представляют собой силу только в применении их в комплексе. Нельзя амнистировать капиталы и при этом не создать условий для инвестирования этих средств. Инструменты налогового стимулирования инвестиционной деятельности должны присутствовать, но нужно четко понимать, что поспешное и непродуманное их введение скорее навредит экономике и отобьет желание ими пользоваться. Следовательно, перед тем, как задействовать на практике какие-либо меры, следует тщательно просчитать условия их применения, отдачу, которую они должны принести, и экономический эффект от введения для инвесторов. Поэтому для минимизации риска при проведении амнистии в первую очередь необходим грамотный анализ действующего законодательства и приведение его норм в соответствие с условиями амнистии.

Успешность налоговой амнистии зависит от того, насколько она увязана с другими мерами по совершенствованию налоговой системы в целом. Налогоплательщики должны понимать, что платить налоги выгодно.

Важно правильно определить условия амнистии. Процедура проведения амнистии должна быть прозрачной и понятной, чтобы граждане могли оценить и принять соответствующее решение. Целесообразно сформировать систему мер по обеспечению налоговой амнистии таким образом, чтобы участник амнистии не опасался потери своего капитала и занесения его властями в базы данных нарушителей. Следует заранее решить и проблему обеспечения налоговой тайны.

Кроме того, эффективность налоговой амнистии зависит от общей социально-экономической ситуации в стране.

После известных кипрских событий, когда со счетов россиян была списана часть находящихся там средств и за счет этого спасена местная банковская система, а также в условиях нынешней санкционной кампании российский бизнес может прийти к пониманию, что лучшая гарантия – это национальная юрисдикция. Для многих состоятельных людей сегодня причиной возврата части средств может стать тот факт, что на Западе к имеющим российское происхождение капиталам относятся подозрительно.

Таким образом, в результате тщательно продуманных и взвешенных государственных мер может сложиться обстановка, когда капитал будет чувствовать себя безопаснее на родине, чем находиться под сильным давлением или угрозой наложения ареста за рубежом.

Литература

1. Налоговое право / под ред. И. И. Кучерова. М.: Юрайт, 2014. 760 с.
2. Литовских А.М., Шевченко И.К. Финансы, денежное обращение и кредит. Учебное пособие. Таганрог: Изд-во ТРТУ, 2003. 135 с.
3. Россик Е. Я., Ключев Ф. Н. Толковый словарь экономических терминов и понятий. Ростов-на-Дону: Издательство Феникс, 2008. 160 с.
4. Налоги: история, теория, практика/ под общ. ред. М. В. Конотопова. М.: Издательство «Палеотип», 2006. 176 с.
5. Соловьев И. Н. Налоговая амнистия: учебное пособие. М.: Проспект, 2013. 160 с.
6. Сазонов В. Е. [Электронный ресурс]: Амнистия капиталов: мировой опыт. URL: www.forbes.ru (дата обращения: 18.04.2015).
7. Рымаков А. Ю. Налоговая амнистия: замысел и результаты/ А. Ю. Рымаков// Финансы. 2008. №4. С. 27-30.
8. [Электронный ресурс]: Опрос граждан о проведении в России налоговой амнистии URL: www.wciom.ru (дата обращения: 25.04.2015).
9. Соловьев И. Н. [Электронный ресурс]: Непременные условия для успешной амнистии капиталов. URL: www.pravo.ru (дата обращения: 25.04.2015).
10. Проект Федерального закона № 754388-6 «О добровольном декларировании физическими лицами имущества и счетов (вкладов) в банках» от 26.03.2015. СПС «КонсультантПлюс».