

Верещагин Сергей Григорьевич

доктор политических наук,
кандидат юридических наук,
преподаватель кафедры управления развитием
образовательных систем
Приморского краевого института развития
образования

Титарова Ольга Васильевна

доцент, заведующая кафедрой управления
развитием образовательных систем
Приморского краевого института развития
образования

НАЛОГОВАЯ АМНИСТИЯ И АМНИСТИЯ КАПИТАЛОВ В РОССИИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Аннотация:

В статье исследуются проблемы, связанные с институтом налоговых амнистий и амнистий капиталов в России, а также предпринята попытка оценить эффективность данных амнистий, проведенных в постсоветский период. Определено соотношение понятий «экономическая (финансовая) амнистия» и «налоговая амнистия». Сделан вывод о необходимости проведения в России амнистии капиталов с учетом двойственной природы данного механизма (финансовые интересы государства, с одной стороны, и благополучие российских граждан – с другой).

Ключевые слова:

налоги, налоговая амнистия, амнистия капиталов, экономическая (финансовая) амнистия, налоговая ответственность, налоговая система.

Vereshchagin Sergey Grigoryevich

D.Phil. in Political Science,
PhD in Law,
Lecturer, Educational Systems
Development Management Department,
Primorye Regional Institute of
Education Development

Titarova Olga Vasilyevna

Assistant Professor, Head of Educational Systems
Development Management Department,
Primorye Regional Institute of
Education Development

TAX AMNESTY AND CAPITAL AMNESTY IN RUSSIA: THEORY AND PRACTICE

Summary:

The article examines the problems associated with the institution of tax amnesty and amnesty of capital in Russia, and assesses the effectiveness of these amnesties implemented during the post-Soviet period. Correlation of the concepts of "economic (financial) amnesty" and "tax amnesty" is discussed. It is concluded that it is necessary to carry out the amnesty of capital in Russia taking into account the dual nature of this mechanism (financial interests of the state, on the one hand, and the well-being of Russian citizens, on the other).

Keywords:

taxes, tax amnesty, capital amnesty, economic (financial) amnesty, tax responsibility, tax system.

Система налогообложения – сложный социальный и экономико-правовой институт в структуре государства. Эта сложность обусловлена многообразием распределительных и перераспределительных отношений, входящих в структуру этого института. Посредством налогов государство стремится достичь политического и экономического равновесия между общественными потребностями и ресурсами по их удовлетворению. Государственное влияние на важнейшие направления социальной жизни в стране, в том числе и на экономику, реализуется с помощью распределения материальных ресурсов, финансового контроля, установления и регулирования налоговых ставок, объявления налоговых амнистий и т. д. К сожалению, последние не стали объектом глубоких научных исследований. В основном тема целесообразности проведения налоговых амнистий или амнистии капиталов рассматривалась учеными, специалистами-практиками и журналистами [1].

С древности и по настоящее время амнистии в различных формах не раз применялись верховной властью по отношению к лицам, совершившим как уголовные, так и налоговые преступления и правонарушения. Один из первых документов о налоговой амнистии в истории человечества – указ о «справедливости» царя Аммицадуки, одного из преемников Хаммурапи (середина XVII в. до н. э.), в котором записано: «Чтобы мне сесть на трон отца своего перед богом Мардуком и чтобы поддержать налогоплательщиков, я отсрочил выплаты пастухов, земледельцев-*iššakum*-ов, я разбил табличку с долгом солдат-редума и баирума, а также мушкенума, я установил справедливость в стране...» [2].

Исторически сложилось, что проведение налоговых амнистий было связано в основном с теми случаями, когда чрезмерный уровень налогообложения ставил население различных государств на грань разорения и голода. История свидетельствует о войнах, восстаниях и революциях, причиной которых были высокие налоги [3].

Что же такое налоговая амнистия? К сожалению, точное определение понятия «налоговая амнистия» в нормативных актах отсутствует. Не будем приводить различные определения понятия налоговой амнистии, имеющиеся в трудах ученых и специалистов-практиков, так как это не является предметом данного исследования. Отметим, что, на наш взгляд, наиболее четкая дефиниция понятия налоговой амнистии приведена в работе И.Н. Соловьева «Налоговая амнистия» [4]. Автор работы определяет налоговую амнистию как «...устанавливаемое государством на момент ее принятия освобождение лиц, совершивших налоговые правонарушения, от привлечения к налоговой ответственности при условии полного или частичного декларирования сокрытых сумм налогов и добровольного внесения их в бюджет».

В новейшей истории СССР и России неоднократно проводились амнистии, но налоговых практически не было. Так, в период советской власти с 1917 г. по 25 декабря 1991 г. (дата распада СССР) была проведена 21 амнистия, но налоговая была только одна – в 1923 г.

Так, Декретом Всероссийского центрального исполнительного комитета РСФСР (ВЦИК) от 30.04.1923 г. «Об амнистии неплательщиков единого натурального налога» [5] освобождались от наказания граждане, впервые совершившие преступления, предусмотренные ст. 79 и ч. 2 ст. 80 Уголовного кодекса РСФСР, а также малоимущие семьи красноармейцев, инвалиды империалистической и гражданской войн и семьи погибших в этих войнах освобождались от дальнейшего отбывания наказания в виде лишения свободы и принудительных работ.

В постсоветский период, с декабря 1991 г. по настоящее время, было проведено 17 амнистий, но налоговую амнистию Государственная дума Российской Федерации официально не проводила ни разу. В постсоветский период проведение налоговых амнистий и амнистий капиталов осуществлялось на основе указов президента РФ и федеральных законов, что фактически нарушало установленную процедуру объявления официальных амнистий в стране [6].

Так, 27.10.1993 г. впервые была предпринята попытка проведения налоговой амнистии: был принят Указ Президента РФ № 1773 «О проведении налоговой амнистии в 1993 г.» [7]. В соответствии с условиями амнистии, предприятия, учреждения и организации, а также физические лица, объявившие о своих неуплаченных налогах и налоговых платежах, в случае внесения их в полном объеме в бюджет освобождались от применения санкций, предусмотренных налоговым законодательством Российской Федерации.

Налоговая амнистия 1993 г. фактически провалилась, так как за период проведения амнистии в налоговые органы обратились всего 44,5 тыс. юридических и 2 тыс. физических лиц, в результате чего в государственный бюджет было внесено всего 350 млрд (неденоминированных) рублей ранее неуплаченных налогов [8]. Налоговой амнистии не обеспечили успех даже грозные предупреждения о введении более жестких санкций после ее проведения. Одними из причин неудачи амнистии 1993 г. являлись ее возмездный характер и строго фискальная цель.

В настоящее время амнистию в налоговой сфере можно разделить на непосредственно налоговую и амнистию (легализацию) капиталов и имущества, или, как ее еще называют, финансовую амнистию.

Учитывая мнения ученых и специалистов [9], считаем, что экономическая, или финансовая, амнистия по своему содержанию намного шире налоговой амнистии и соотносится с последней как целое и часть. Поэтому амнистию капиталов не следует отождествлять с налоговой амнистией ввиду их разной правовой природы.

По нашему мнению, под амнистией капитала следует понимать легализацию денежных средств и имущества физических и юридических лиц, которые в установленные законом сроки не были отражены в финансовых и бухгалтерских документах и с которых не были уплачены налоги, штрафы и пени или были допущены другие нарушения законов.

Прообразом первой в постсоветский период амнистии капиталов стал федеральный закон от 30.12.2006 г. № 269 «Об упрощенном порядке декларирования доходов физическими лицами». В нем были установлены только два условия для легализации капиталов – уплата 13 %-го налога с них и внесение соответствующих сумм на счета в российские банки [10]. Итогом данной налоговой амнистии с 1 марта по 31 декабря 2007 г. стало перечисление гражданами в государственный бюджет 3,7 млрд р. с общей суммы задекларированных капиталов 28,2 млрд р. Много это или мало?

Незначительность финансового результата российской налоговой амнистии подтверждается, к примеру, итогами такого же мероприятия в Ирландии в 1998 г. Тогда в этой небольшой стране доходы, собранные в результате налоговой амнистии, составили 1,5 млрд долл. США (2,5 % ВВП). Таким образом, если сравнивать абсолютные цифры, результат в Ирландии оказался лучше российского в 10 раз, тогда как по относительным цифрам (в процентах от ВВП) российский результат оказался хуже в 250 раз (!), потому что собранные средства составили чуть

более 0,01 % ВВП. Вывод крайне неутешительный: итоги налоговой амнистии 2007 г. в России следует признать неудовлетворительными [11].

Следующим шагом по амнистии капиталов в России стал закон от 24.11.2014 г. № 376-ФЗ [12], целью которого был возврат российскими юридическими лицами капитала от использования офшорных компаний на территорию России. И если указанный закон предполагал возврат российского капитала от использования офшоров без налоговых последствий для российских юридических лиц, то налоговую амнистию в отношении налогоплательщиков – физических лиц установил закон от 08.06.2015 г. № 140-ФЗ [13].

Чем же обусловлено принятие в столь короткие сроки двух важных для бюджета страны федеральных законов? Можно предположить, что это связано с массовым выводом денежных средств в офшоры за границу. К примеру, показатели по вывозу капитала из России за 2014 г. в два с половиной раза превысили цифру за 2013 г. По данным Банка России, в 2014 г. из страны «утекли» 151,5 млрд долл. США (в 2013 г. – 61 млрд долл. США) [14].

С учетом вышесказанного становится понятным, что назрела необходимость реализовать правовой механизм возврата капиталов и имущества из офшоров в национальную экономику, т. е. провести амнистию капиталов. Но нужно помнить, что любая амнистия, в том числе налоговая или капиталов, – это важный политический акт, не только затрагивающий фискальные интересы государства, но и влияющий на благополучие всех членов российского общества.

Ссылки и примечания:

1. См.: Александров М. Налоговая амнистия // Финансы. 2007. 16 июля; Коттке К. Грязные деньги – что это такое? М., 1998; Соловьев И.Н. Налоговая амнистия: учеб. пособие. М., 2009; Шарапова О.А. Налоговая амнистия: сравнительно-правовой и историко-правовой взгляды на проблему // Реформы и право. 2008. № 1; и др.
2. Цит. по: Никитина А.Д. Одна из первых в мировой истории налоговая амнистия: указ о «справедливости» (mīšarum) царя Аммицадуки и его влияние на частноправовые документы в Вавилонии первой половины II тыс. до н. э. // Научные проблемы гуманитарных исследований. 2011. Вып. 7.
3. Подробнее см.: Верещагин С.Г. Социально-политические конфликты в налоговой сфере во Франции и Германии в Средние века и Новое время. Владивосток, 2009; Налоговые восстания и бунты в Германии в Средние века // Право и политика. 2010. № 4; Формы разрешения социально-политических конфликтов в налоговой сфере: революции, восстания и бунты // Правовая политика и правовая жизнь. 2010. № 1.
4. Соловьев И.Н. Указ. соч. С. 10–11.
5. Об амнистии неплательщиков единого натурального налога [Электронный ресурс]: декрет ВЦИК от 30 апр. 1923 г. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_1636.htm (дата обращения: 19.05.2016).
6. Правом издания акта амнистии согласно ст. 103 Конституции РФ 1993 г. обладает только Государственная дума РФ.
7. О проведении налоговой амнистии в 1993 году: Указ Президента РФ № 1773 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 44. Ст. 4193.
8. Горбунов И. Итоги налоговой амнистии // Экономика и жизнь. 1994. № 27.
9. См.: Белова Т.А. Соотношение налоговой амнистии с иными видами экономических амнистий // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов, 2014. № 8 (46): в 2 ч. Ч. I. С. 25–27; Соловьев И.Н. Указ. соч.; и др.
10. Об упрощенном порядке декларирования доходов физическими лицами: федер. закон от 30 дек. 2006 г. № 269 // Российская газета. 2006. № 4263.
11. Николаев И.А. Налоговая амнистия: итоги // Финансовые и бухгалтерские консультации. 2008. № 3.
12. О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации (в части налогообложения прибыли контролируемых иностранных компаний и доходов иностранных организаций): федер. закон РФ от 24 нояб. 2014 г. № 376-ФЗ // Российская газета. 2014. № 272. 28 нояб.
13. О добровольном декларировании физическими лицами активов и счетов (вкладов) в банках и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон РФ от 8 июня 2015 г. № 140-ФЗ // Там же. 2015. № 124. 10 июня.
14. См.: Отток капитала из России в 2014 году составил 150 миллиардов долларов [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravda.ru/news/economics/17-01-2015/1244306-ottok-0/> (дата обращения: 11.05.2016).

References:

- Alexandrov, M 2007, 'Tax amnesty', *Finansy*, July 16, (in Russian).
- Belova, TA 2014, 'The ratio of tax amnesty with other types of economic amnesties', *Istoricheskiye, filosofskkiye, politicheskkiye i yuridicheskkiye nauki, kul'turologiya i iskusstvovedeniye. Voprosy teorii i praktiki*, Tambov, no. 8 (46): in 2 parts, part I, pp. 25-27, (in Russian).
- Capital outflow from Russia amounted to \$ 150 billion in 2014 2015, viewed 11 May 2016, <<http://www.pravda.ru/news/economics/17-01-2015/1244306-ottok-0/>>, (in Russian).
- 'Carrying out tax amnesty in 1993: Presidential Decree № 1773' 1993, *Sobraniye aktov Prezidenta i Pravitel'stva RF*, no. 44, st. 4193, (in Russian).
- Gorbunov, I 1994, 'Results tax amnesty', *Ekonomika i zhizn'*, no. 27, (in Russian).
- Kottke, K 1998, *Dirty Money - what is it?*, Moscow, (in Russian)
- Nikitina, AD 2011, 'One of the first in world history, a tax amnesty: a decree on "justice" (mīšarum) Ammitsaduki king and its impact on private law documents in Babylonia the first half of the II millennium BC.. e.', *Nauchnyye problemy gumanitarnykh issledovaniy*, vol. 7, (in Russian).
- Nikolaev, IA 2008, 'Tax amnesty: results', *Finansovyye i bukhgalterskiye konsul'tatsii*, no. 3, (in Russian).
- On amnesty payers single tax in kind: a decree of the Central Executive Committee on April 30. 1923 2016, viewed 19 May

2016, <http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_1636.htm>, (in Russian).

Sharapova, OA 2008, 'Tax amnesty: a comparative legal, historical and legal perspectives on the problem', *Reformy i parvo*, no. 1, (in Russian).

'Simplified procedure for declaring the income individuals: fader. Law of 30 December. 2006 № 269' 2006, *Rossiyskaya gazeta*, no. 4263, (in Russian).

Solovyov, IN 2009, *Tax amnesty: manual*, Moscow, (in Russian).

Vereshchagin, SG 2009, *Socio-political conflicts in the tax area in France and Germany in the Middle Ages and modern times*, Vladivostok, (in Russian).

Vereshchagin, SG 2010a, 'Forms resolution of social and political conflicts in the tax sphere: revolution, rebellion and riots', *Pravovaya politika i pravovaya zhizn'*, no. 1, (in Russian).

Vereshchagin, SG 2010b, 'Tax uprisings and riots in Germany in the Middle Ages', *Pravo i politika*, no. 4, (in Russian).