

Международный опыт проведения экономической амнистии и предпосылки ее осуществления в Республике Беларусь

Артем ЛЕВЕНКОВ



Экономист
магистр экономики и управления

Ключевые слова:

экономическая амнистия, теневая экономика, налоговая амнистия, макроэкономическая стабилизация, деловой климат.

эффективной системы государственных институтов, высокие транзакционные издержки ведения легального бизнеса. С учетом того, что весь смысл теневой экономики – избежать обнаружения деятельности, масштабы теневой экономики трудно оценить, и страны могут не иметь достаточных возможностей для оценки масштабов теневой деятельности. Существует ряд косвенных методов, одними из которых являются: экстраполяция на основе избыточного спроса на наличность, не поддающееся обоснованию использование электроэнергии, тенденции на рынке труда и другие.

Оценки показывают, что размеры теневой экономики в странах с наиболее развитой экономикой находятся в диапазоне от 14 до 16% ВВП, а в странах с формирующимся рынком – от 32 до 35% ВВП. Теневая экономика значительно крупнее в странах Латинской и Центральной Америки, Африки (часто превышая 40% ВВП), в то время как в странах Ближнего Востока и развивающихся странах Азии она составляет от 25 до 35% ВВП [1]. Стоит понимать, что размер теневой экономики также варьируется от сферы деятельности. Наибольший размер наблюдается в сфере услуг, в то же время деятельность, требующая крупных капиталовложений, как правило, осуществляется в легальном секторе экономики.

Теневая экономика составляет значительную часть экономики

многих стран, и с ней связаны значительные резервы экономического роста, особенно в переходных и развивающихся странах. Для сокращения размера неформальной экономики важно улучшать институциональную среду, убирать структурные барьеры, которые мешают развиваться частному бизнесу в рамках формальной экономики, уменьшать и оптимизировать уровень налоговой нагрузки, на практике реализовывать принцип неприкосновенности частной собственности, исключать риск внезапной национализации успешной компании частного сектора.

В случае успешности институциональных, экономических и правовых преобразований у многих экономических агентов может возникнуть желание покинуть теневой сектор экономики и начать работать легально, что сопряжено с определенными рисками: штрафы и пеня за неуплату налогов в прошлом периоде. Ввиду этого многие субъекты остаются в теневой экономике. Легализация теневых доходов становится вопросом, требующим решения государственными органами. Зачастую таким решением выступает экономическая амнистия. Однако стоит отметить, что в сфере теневых доходов существуют средства, добытые незаконным путем в области как уголовной (торговля наркотиками и оружием, преступления против личности и другие), так и экономической (мошенничество, лжебанкротство, хищение государственных

Теневая экономика является серьезной угрозой как для развитых стран, так и для развивающихся и переходных рынков. Она оказывает деструктивное влияние на экономический рост, благосостояние населения. Ограниченное участие в легальной экономике означает, что такие блага, как защита прав собственности, надлежащие трудовые нормы, могут распространяться не на всех. Более того, наличие крупной неформальной экономики означает, что официальная статистика является неполной и ненадежной, что в свою очередь осложняет принятие выверенных управленческих решений государственными органами и субъектами предпринимательства.

Среди основных причин развития теневой экономики можно выделить следующие: отсутствие

средств и т. д.) ответственности. Легализовывать их ни в коем случае нельзя. Это может нанести существенный урон внутренней стабильности государства и его имиджу на международной арене.

Так что же является экономической амнистией? Экономическая амнистия представляет собой совокупность административных и экономических мер государства, направленных на полную или частичную легализацию финансовых ресурсов теневого сектора экономики, создание условий для возврата нелегального капитала из-за рубежа и вовлечения его в хозяйственный оборот. Экономическая амнистия классифицируется по ряду признаков. Так, по объему охвата амнистия бывает:

- полная, которая распространяется на все виды операций во всех отраслях экономики;

- частичная, которая производится выборочно по отношению к тем или иным отраслям экономики, по принадлежности и субъектам распространения.

По отраслям экономики амнистия может проводиться в банковском секторе, сферах малого и среднего бизнеса, транспорта и коммуникаций, услуг, в промышленности и строительстве, сельском хозяйстве и т. д.

По принадлежности экономической амнистия может распространяться на резидентов и нерезидентов, по субъектам распространения – на физических и юридических лиц [2].

Также стоит выделить такую разновидность экономической амнистии, как налоговая амнистия. Она получила достаточно широкое распространение. Под ней обычно понимается ограниченная во времени оферта правительства определенным группам налогоплательщиков уплатить установленную сумму налогов и сборов за прошлые периоды в обмен на освобождение от штрафов и пеней за их неуплату и отказ от уголовного преследования [3].

Крайне важно определиться с целью проведения амнистии капитала. Можно указать следующие цели:

- амнистия как «техническое» фискальное мероприятие;

- амнистия как один из актов, завершающих переходный период;

- амнистия как способ формирования новой институциональной среды, повышения доверия между бизнесом, государством и обществом.

Термин «экономическая амнистия» впервые появился в Европе после Второй мировой войны. Первой страной, применившей данную меру, стала Швейцария, здесь были легализованы капиталы Третьего рейха. Результатом проведенной амнистии стало укрепление банковской системы Швейцарии. Международный опыт проведения экономических амнистий весьма богат и в то же время противоречив. В последние годы большое количество стран провели экономическую амнистию капиталов, а некоторые и не единожды. Отнюдь не всегда они получали желаемый результат. Эффективность проведения амнистии капиталов зависит от многих факторов: условия ее проведения, предложенные со стороны государства; сроки проведения и наличие доверия со стороны экономических субъектов в неприменении карательных мер по отношению к легализованным капиталам.

Одна из самых успешных в мировой практике экономических амнистий была проведена в Италии (2001–2002 гг.), 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 взноса», 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 евро до 2000 евро, 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. евро, налоговые сборы составили 24 млрд. евро, один только единовременный налог с возвращенных активов принес в бюджет 1,4 млрд. евро.

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

Среди неудачных примеров амнистий можно привести следующие: в Аргентине (1987 г.), во Франции (1982 г. и 1986 г.), в Индии (1997 г.). Неудовлетворительные результаты связаны в первую очередь с плохой информированностью населения о проводимой экономической амнистии, недоверием к государственным институтам, неясным целям и срокам.

Определенный интерес вызывает опыт стран – участниц ЕАЭС в данном вопросе. Казахстан являлся первопроходцем проведения легализации. Первая амнистия капитала проведена в 2001 г. По ее условиям жители Казахстана могли разместить в банках на специальных счетах любые суммы ранее незадекларированных доходов без уплаты налогов и штрафов. Амнистия проводилась в рамках мероприятий по улучшению делового и инвестиционного климата. Вторая амнистия, которая прошла в 2006–2007 гг., отличалась возможностью легализовать не только денежные доходы, но и собственность, выплатив 10% от легализуемой суммы. Причем суммы, которые при этом удается вернуть в экономику, с каждым разом растут: если по итогам первой амнистии было легализовано всего 480 млн. долл. США, то по результатам второй эта цифра увеличилась в 14 раз – до 6,8 млрд. долл. США.

В настоящий момент до 31 декабря 2015 г. объявлена третья по счету амнистия капитала в Казахстане. По ее результатам вла-

сти надеются вернуть до 12 млрд. долл. США в экономику страны. Эта амнистия рассматривается как часть подготовки к введению всеобщего декларирования доходов с 2017 г. Основной целью при этом является репатриация ранее вывезенных из страны средств. Согласно новому Закону Республики Казахстан от 30 июня 2014 г. № 213-V «Об амнистии граждан Республики Казахстан, оралманов и лиц, имеющих вид на жительство в Республике Казахстан, в связи с легализацией ими имущества» (с изменениями от 07.11.2014 г.) легализации подлежат практически все основные материальные ценности – деньги, ценные бумаги, доли в компаниях, недвижимость.

Легализованные деньги и имущество не признаются доходом и не облагаются подоходным налогом. При этом амнистии подлежит имущество и деньги, полученные до начала легализации.

На первом этапе легализации владелец теневых денег должен зачислить их на специальные сберегательные счета в банках второго уровня или в «Казпочте», после чего выбрать для себя дальнейший сценарий амнистии.

Основной сценарий предполагает, что легализуемые деньги будут храниться на счетах в банках или «Казпочте» в течение пяти лет, при этом владелец будет получать по ним рыночные депозитные проценты. По истечении указанного срока деньги могут быть сняты в полном объеме, вместе с депозитным доходом.

Если у владельца нет желания держать средства на счетах в течение пяти лет, то на них можно будет купить любые ценные бумаги, размещенные на Казахстанской фондовой бирже. Государственные ценные бумаги, облигации банков второго уровня, национальных управляющих холдингов, институтов развития и акции компаний в рамках «Народного ПРО» также вошли в этот список. При этом не уточняется срок, в течение которого данные ценные бумаги необходимо держать.

Согласно третьему сценарию можно легализовать свои деньги, купив объекты в рамках второй волны государственной приватизации.

Также можно амнистировать свой капитал, заплатив государству 10% от суммы легализуемого. Этот сбор будет удержан банками второго уровня или «Казпочтой» при выдаче денег со специальных счетов. Помимо всего прочего можно легализовать имущество, оформленное на третье лицо, и объекты недвижимости за рубежом.

В 2015 г. в России был подписан Федеральный закон № 140-ФЗ «О добровольном декларировании физическими лицами активов и счетов (вкладов) в банках и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 140-ФЗ). Это вторая попытка провести амнистию капитала. Первая (2007 г.) попытка признана неудачной, потому что было задекларировано 3,7 млрд. российских рублей при собранных в том же году 7,8 трлн. российских рублей налогов. Финансовый эффект составил всего 0,05%. Эта попытка была направлена на физических лиц и индивидуальных предпринимателей, которые могли в период с 1 марта 2007 г. по 1 января 2008 г. задекларировать свои доходы, полученные до 1 января 2006 г., и уплатить подоходный налог в размере 13%. По мнению экспертов, одной из причин неудачи была плохая информированность населения об амнистии.

По Федеральному закону № 140-ФЗ в период с 1 июля по 31 декабря 2015 г. физическое лицо может подать декларацию, указав в ней имеющееся у него имущество.

Под амнистию попадают декларируемые объекты недвижимости, ценные бумаги, доли в уставных капиталах организаций, сведения о контролируемых иностранных компаниях, в отношении которых декларант признается контролирующим лицом, о счетах в банках, расположенных за пределами Российской Федерации.

Наличные денежные средства под амнистию не попадают.

Подавшие декларацию освобождаются от уголовной ответственности по статьям об уклонении от исполнения обязанностей по репатриации денежных средств, о неуплате таможенных платежей,

налогов и сборов, о неисполнении обязанностей налогового агента, о сокрытии денежных средств и имущества организации или индивидуального предпринимателя, за счет которых должно производиться взыскание налогов и сборов, если все эти нарушения были совершены до 1 января 2015 г.

Согласно Федеральному закону № 140-ФЗ после подачи декларации снимается обязанность возмещения в федеральный бюджет причиненного ущерба, а данные, содержащиеся в декларациях, нельзя использовать в качестве основания для возбуждения уголовного дела или как доказательства в рамках уголовного дела.

Одна из основных идей амнистии заключается в том, что при наличии декларации гражданина освобождаются от ответственности, связанной с приобретением и владением задекларированным имуществом. Однако следует учесть, что перечень правонарушений, по которым предоставляется амнистия, ограничен. В основном это нарушения, связанные с уклонением от уплаты налогов, таможенных платежей, а также неисполнением ряда других налоговых, валютных и таможенных обязанностей.

Еще одно ограничение: амнистия возможна только в том случае, если на дату подачи декларации в отношении гражданина и его имущества нет возбужденных уголовных или административных дел, не проводится налоговая проверка.

В целом эксперты оценивают проведенные амнистии в Казахстане и Российской Федерации противоречиво. С одной стороны, все большие и большие суммы средств удается вернуть в экономику, как в Казахстане. С другой стороны, регулярное проведение амнистии негативно сказывается на стимулах уплаты налогов и нарушения законодательства у законопослушных граждан и организаций, объем легализованных средств не соответствует реальному объему теневой экономики Казахстана. Также высказывается мнение, что одной из причин нынешней амнистии в России и Казахстане может являться увеличение рисков потерь, в первую очередь зарубежных банковских счетов, из-за отказа от банков-

ской тайны такими государствами, как Швейцария, Сингапур, под давлением контролирующих органов США и Европейского союза.

Проведение амнистии капитала во многих государствах стало достаточно популярной мерой в основном для решения фискальных задач. Однако многократность проведения амнистии в одной стране снижает доверие законопослушных плательщиков и формирует стимулы для уклонения от уплаты налогов в надежде на будущую амнистию. Для проведения амнистии необходимо взвесить все положительные и отрицательные ее стороны. Стоит отметить, что эффективная амнистия предполагает выполнение следующих условий. В первую очередь должны быть устранены барьеры, которые препятствуют работе бизнеса, что окажет не только краткосрочный эффект в виде дополнительных доходов бюджета, но и долгосрочный – в увеличении налоговой базы. Также необходимо усилить контроль за соблюдением налогового законодательства с целью уменьшить стимулы для уклонения от уплаты налогов.

Как видно из мирового опыта проведения экономической амнистии, универсального рецепта ее эффективного осуществления нет. Можно выделить ключевые моменты, которые необходимо учесть при проведении экономической амнистии в Республике Беларусь:

- постановка прозрачной и понятной цели;
- точное определение субъектов и сроков амнистии;
- определение средств, подлежащих легализации, и их налогообложение;
- широкая информационная кампания;
- взаимное доверие экономических субъектов и государства;
- улучшение институциональной, экономической, правовой среды;
- определение направлений для инвестирования легализованных средств.

Идея проведения амнистии капитала в Республике Беларусь не нова. Впервые этот вопрос поднимался на совещании у Президента Республики Беларусь в

2001 г., и инициатива тогда исходила от предпринимательского сообщества. Однако по ряду причин амнистия не была проведена. Впоследствии также предпринимались обсуждения этого вопроса и проработка со стороны заинтересованных государственных органов.

Крайне важно вовлечь теневые доходы и капитал в легальную экономику. Необходимо четко устранить причины неуплаты налогов и вывода капитала из страны. Амнистия капитала должна быть направлена на устранение причин, а не следствий. Среди основных причин можно выделить следующие:

- высокий уровень не всегда оправданных экономически административных издержек на ведение легального бизнеса (регистрация, лицензирование, сертифицирование, ведение учета, правового и кадрового обеспечения);

- высокий уровень налоговой нагрузки и сложности налогового администрирования (количество и величина налогов, декларирование, стоимость и сложность судебного обжалования решений налоговых органов и т. п.);

- слабость и недостаточная эффективность антикоррупционной защиты экономической деятельности, в том числе из-за нечеткости и неясности экономического законодательства, несоответствия штрафных санкций тяжести совершаемых нарушений, внесудебная и толковательная процедура определения нарушений и штрафных санкций при различного рода проверках, возможности толкования при разнообразных ограничениях и разрешениях со стороны государственных органов;

- зарегулированность экономической деятельности (лицензирование, кадровая политика, выделение или аренда участков и помещений и т. п.);

- изменчивость экономического законодательства, непредсказуемость его изменений, слабая защищенность прав собственности и гарантий для легальной хозяйственной деятельности негосударственных структур.

Главное при проведении экономической амнистии – твердая политическая воля и ясный механизм возврата средств. В законе должно быть четко установлено

следующее: перечень уполномоченных банков, в которые могут быть переведены возвращаемые деньги, механизмы их страхования и гарантии сохранности, а также рамки, в которых действуют правоохранительные и контролирующие органы по отношению к лицам, которые решили декларировать в рамках амнистии доходы и капитал.

Для успеха проведения амнистии капитала важно выделить два аспекта.

Первый аспект амнистии капитала – это вопрос доверия отечественного бизнеса и власти. К основополагающим принципам относятся неприкосновенность частной собственности, юридическая защищенность (подразумевает отсутствие возможности вводить в действие законодательные акты «задним числом», общественное обсуждение принимаемых нормативных правовых актов), сохранность инвестиций. Необходимо повышать уровень доверия и переходить от штрафных мер к профилактическим в работе с предпринимателями. Проведение прозрачной, последовательной и понятной макроэкономической политики укрепит доверие экономических агентов к государству.

Второй аспект – это проведение широкой информационной кампании по амнистии капитала с целью наиболее полного и широкого охвата информацией всех слоев общества. В первую очередь необходим грамотный анализ действующего законодательства и приведение его норм в соответствие с условиями амнистии. Процедура проведения амнистии должна быть прозрачной и понятной, чтобы граждане могли оценить и принять соответствующее решение. Нужно, чтобы участник амнистии не опасался потери своего капитала и занесения его властями в «особые» базы данных нарушителей. Следует заранее решить и проблему обеспечения налоговой тайны. Механизм должен быть выгоден всем сторонам, тогда он будет эффективен.

Проведение амнистии капитала в Республике Беларусь целесообразно рассматривать как последовательную реализацию двух этапов. Целью первого из них является обеспечение ма-

кроэкономической и финансовой стабилизации в стране, улучшение институциональной и деловой среды. Его результатом должно стать существенное усиление доверия и взаимодействия между отечественным и зарубежным бизнесом и государством, формирование минимально необходимых условий для успешного осуществления легализации капиталов.

На втором этапе после эффективного решения всех обозначенных задач первого этапа целесообразно вернуться непосредственно к осуществлению экономической амнистии капиталов.

Анализ макроэкономической ситуации и состояния институциональной и деловой среды свиде-

тельствует о том, что на текущий момент необходимые условия для проведения эффективной амнистии капитала не созданы. Так, продолжает сохраняться ряд макроэкономических дисбалансов, а деловая среда недостаточно конкурентоспособна.

Как следствие, переход ко второму этапу является преждевременным.

Проведение экономической амнистии следует рассматривать в качестве завершающего этапа достижения макроэкономической и финансовой стабильности, улучшения условий ведения бизнеса и расширения возможности для инвестирования капитала. Целью проведения амнистии должно

стать обеспечение долгосрочного экономического роста через вовлечение в хозяйственный оборот теневых доходов и капитала.

Вместе с тем по мере улучшения макроэкономической ситуации, а также совершенствования институциональной среды встанет вопрос о подготовке законодательного акта, регулирующего вопросы проведения амнистии капитала. При его разработке целесообразно будет учесть мировой опыт, и в частности результаты амнистии капитала, проводимой Российской Федерацией и Казахстаном.

* * *

Материал поступил 16.11.2015.

Источники:

1. *Schneider, Buehn and Montenegro. New estimates for the shadow economy all over the world // International economic journal. – 2010. – Vol. 24, No 4. – P. 443.*
2. *Левенков, Н. Экономическая амнистия капитала/ Н. Левенков, Н. Стах // Банкаўскі веснік. – 2004. – № 13 (270). – С. 18–22.*
3. *Katherine Baer and Eric Le Borgne. Tax amnesties: Theory, Trends and some alternatives. – IMF, 2008.*