SECTION VI. ECONOMICS

Климентьева Н.М., Ульянов В.Е.

Налоговая амнистия как инструмент налоговой политики для укрепления финансового потенциала: исторический аспект и зарубежный опыт

*Российской академии народного хозяйства и государственной службы при
президенте Российской Федерации
(Россия, Балаково, Москва)*

doi 10.18411/gq-30-11-2018-16

idsp sciencerussia-30-11-2018-16

Аннотация

Авторами статьи изучены положения бюджетного, налогового законодательства, исследован порядок проведения налоговых амнистий в различных странах и в России. Исследованы проблемы и с учетом требований современного национального законодательства, предложены авторские суждения в вопросах проведения налоговых амнистий направленных на укрепление финансового потенциала страны.

Ключевые слова: налоговая амнистия, финансовый потенциал, налоговый инструмент регулирования, пополнение бюджетов, оффшорные зоны, налоговые декларации, налоговые льготы, финансовые стимулы.

Амнистией признается мера, применяемая по решению органа государственной власти к лицам, совершившим преступления, сущность которой заключается в полном или частичном освобождении от наказания, замене наказания на более мягкое, или прекращения уголовного преследования.

Проведение налоговых амнистий во многих зарубежных странах обычно предшествует началу политики по ужесточению налогового законодательства, в том числе и в связи с введением антиоффшорных мер.

Рассматривая налоговую амнистию как инструмент укрепления финансового потенциала страны, направленную на пополнение бюджета налоговыми доходами. Для достижения данной цели налоговая амнистия должна иметь следующие обязательные элементы: цели проведения амнистии, характерные параметры и свойства, механизм ее реализации и результаты ее проведения.

При проведении налоговой амнистии каждое государство устанавливает не только цели и механизм достижения результатов ее проведения, но разрабатывает и устанавливает различные финансовые стимулы для налогоплательщиков в целях побуждения налогоплательщиков принять в налоговой амнистии участие.

Следовательно, проведение налоговых амнистий, как правило, сочетает цели пополнения бюджета и укрепления финансового потенциала, исправления допущенных ошибок в данных налогового учета в целях налогообложения и создания условий для вывода капиталов из тени. Побуждая налогоплательщиков репатриировать денежные средства и взимая определенный декларационный взнос, продуманная программа налоговой амнистии позволяет привлечь дополнительные денежные средства в экономику. Но, как бы ни была велика заинтересованность государства в достижении цели необходимо соблюдение баланса интересов государства и налогоплательщиков: налогоплательщики раскрывают информацию о незадекларированных своевременно доходах, либо необоснованно завышенных расходах, в обмен на смягчение или отмену налоговых санкций или освобождение в привлечении к налоговой ответственности.

Как показывает опыт зарубежных стран - есть еще одна существенная черта налоговых амнистий — их временный характер.

В научной литературе выделяется три типа налоговых амнистий.

Налоговая амнистия с составлением уточненной декларации предусматривает возможность внесения налогоплательщиком изменений в первоначальную налоговую декларацию за определенный налоговый период с последующим смягчением налоговых санкций если вместе с уточненной декларацией в налоговый орган направляется платежное поручение об уплате налога. Такой вариант дает налогоплательщику возможность доплатить налоги, но он не защищает от проведения камеральной проверки уточненной декларации.

Налоговая амнистия штрафов предусматривает частичное списание налоговых санкций (штрафов) для налогоплательщиков, совершивших налоговые правонарушения и признавших свою вину, которое зависит от того, может ли налогоплательщик идентифицировать сделку и время ее проведения с помощью первичных документов.

Налоговая амнистия расследований заключается в том, что налогоплательщику за определенную плату (декларационный взнос или уплату налога) гарантирована защита от риска, связанного с налоговым контролем. К преимуществам такого вида налоговой амнистии относят получение казной дополнительного дохода для укрепления финансового потенциала, сокращение затрат на принуждение налогоплательщиков к уплате налогов, улучшение качества отношений между государством и налогоплательщиками. Амнистия расследований давала наибольший эффект при репатриации средств из зарубежных оффшоров. Такие амнистии, проводившиеся в период последнего глобального финансово-экономического кризиса в США (2009), Италии — (2009—2010), Великобритании (2009—2010), Австралии (2010), оказались вполне успешными.

Например, в США ее участниками стали 45 тыс. человек, раскрывших свои незадекларированные оффшорные счета. Они оплатили налоги и штрафы, в полном объеме. При этом государство гарантировало освобождение участников амнистии от уголовной ответственности за неуплату налогов с оффшорных капиталов. Справедливости ради следует отметить, что значительным дополнительным стимулом к участию в налоговой амнистии в США явилось ужесточение требований американского законодательства о раскрытии информации о зарубежных счетах в соответствии с законом ПАТСА. В результате проведенной амнистии в американский бюджет удалось дополнительно привлечь 6,5 млрд. долларов.

Налоговая амнистия, проведенная в Италии, распространялась на частные лица, малый и средний бизнес и охватывала налоговые периоды до 31.12.2008 г. Участники амнистии должны были направить денежные средства из оффшоров в экономику Италии и уплатить налог по ставке 6-7% с суммы незадекларированных ранее оффшорных доходов. По оценке экспертов, на момент проведения амнистии ее потенциальные участники — итальянские налогоплательщики — разместили на оффшорных счетах до 500 млрд. евро. Лица, не раскрывшие информацию о своих оффшорных счетах, должны были заплатить штраф в двойном размере, что также способствовало результативности проведения налоговой амнистии. В результате налоговой амнистии в экономику Италии было дополнительно направлено 80 млрд. евро, а итальянский бюджет получил дополнительный доход в размере 4 млрд. евро в виде налогов.

Таким образом, налоговые амнистии могут выступать действенным инструментом налоговой политики направленной на укрепление финансового потенциала с выводом капиталов из тени, с возвращением их с оффшорных счетов, что, собственно, и служит главной целью такого государственного мероприятия, но только при условии ее продуманного и грамотного проведения. Опыт США, Италии, Великобритании и Австралии в данном плане можно трактовать как позитивный. Механизм проведенных в этих странах амнистий был нацелен на реализацию как

фискальной функции налогов путем пополнения бюджета, так и регулирующей функции направленной на укрепление финансового потенциала страны, и направлении полученных дополнительных налоговых доходов на нужды общественного сектора экономики.

Российская Федерация также располагает большим опытом, если иметь в виду новейшую историю, проведения налоговых амнистий, каждая из которых отличалась специфическим набором свойств, отражающих соответствующий этап становления и развития налоговой системы России.

Амнистия 1993 г. В России носила возмездный характер и преследовала исключительно фискальные цели, т.е. цели пополнения доходной части бюджета и укрепления финансового потенциала. Государство требовало от участников уплаты всех налогов в полном объеме в ходе налоговой амнистии, а неуплата налогов каралась наложением штрафных санкций в тройном размере. Такие меры со стороны государства носили непривлекательный характер и подрывали авторитет государства и способствовали ее фактическому провалу.

По мнению большинства экономистов, амнистия 1993 г. не дала ожидаемых результатов по целому ряду причин. На декларирование было отведено слишком короткое время (чуть меньше одного месяца); общество не было подготовлено к проведению амнистии (преобладало терпимое отношение к налоговым правонарушениям), налоговая система страны находилась в процессе реорганизации и становления, а система налогового контроля была не отрегулирована законодательством.

Конец 1990-х и начало 2000-х годов ознаменовались вступлением в силу первой, а затем второй части НК РФ, что дало сильнейший толчок к проведению налоговой амнистии в системе налогообложения. Были снижены налоговые ставки по НДС и налогу на прибыль, отменена прогрессивная шкала ставок НДФЛ, введена регрессивная шкала социальных отчислений с фонда оплаты труда. Кроме того, были устранены избыточные требования к финансовой отчетности, а также усилен налоговый контроль при максимально возможном законодательном регулировании прав и обязанностей всех участников налоговых правоотношений.

В результате таких позитивных изменений в налоговом законодательстве существенно возросли дополнительные налоговые доходы в бюджет, примерно 90-120 млрд. дол. США, что составляет 30- 40% от общей суммы, вывезенного в 90-е годы из России капитала. На этом фоне в 2002 г. вновь поднимался вопрос о проведении налоговой амнистии, которая должна была стать катализатором процесса возврата капитала.

Все проводимые российские налоговые амнистии (или попытки их проведения) имели ярко выраженный фискальный характер, содержали много как внутренних, так и внешних недочетов, повлекших, по сути, провал этих проектов. Одно можно утверждать с полной уверенностью: механизм амнистий практически во всех случаях не был нацелен на баланс интересов государства и налогоплательщиков. На тот момент данное направление не являлось приоритетным в налоговой политике России.

Однако, причины неудач (например, недостаточное время проведения амнистии, неготовность общества, низкая налоговая грамотность и даже низкая налоговая культура налогоплательщиков) были внимательно нами проанализированы и позволили предложить основные черты современной налоговой амнистии в России с учетом современной экономической ситуации:

- простой и понятный механизм декларирования доходов и расходов для составления уточненной налоговой декларации налогоплательщиками, если ими в текущем периоде были выявлены самостоятельно доходы и расходы прошлых лет;
- разъяснительная работа налоговых органов;

- длительный период(а иногда и постоянный) действия налоговой амнистии, позволяющий потенциальным участникам подготовить и представить необходимые документы;
- невзимание единовременного налога или декларационного взноса;
- обеспечение правовых гарантий сохранности капитала физических лиц;
- гарантии непривлечения к налоговой, административной и уголовной ответственности;

Таким образом, проводимые налоговые амнистии являются инструментом в налоговой политике направленном на пополнение бюджетов налоговыми доходами для укрепления финансового потенциала территории страны. Данный инструмент налоговой политики должен оставаться в руках государства и его применение не должно носить только открытый фискальный характер для достижения баланса интересов налогоплательщиков и государства. А чтобы данный инструмент работал в России так же, как и в передовых странах, необходимо продолжать совершенствование механизмов налогового администрирования, и совершенствование налогового законодательства.

1. Белова Т.А. соотношение налоговой амнистии с мерами обеспечения исполнения налоговой обязанности *Налоги-журнал*. 2014. № 2. С. 10-17.
2. Кондукторов А.С. Институт налоговой амнистии и типы правореализующего поведения в налоговом праве. *Журнал* - 2015. № 2. С. 237-242.
3. Кричевский Н.А. Амнистия капиталов: зарубежный опыт и российские перспективы. *Финансы*. 2014. № 9. С. 27-33.
4. Моньков И.А. Проведение налоговой амнистии и амнистии капиталов в российской федерации. *Статья*. 2016. № 2 (12). С. 157-162.
5. Протопопова, Н. И. Налоговая амнистия: теоретические аспекты [Текст] / Н. И. Протопопова // *Вестник ТГУ*. - 2014. - № 11. - С. 14-21.
6. Соловьев, И. Историко-правовые аспекты проведения налоговых амнистий [Текст] / И. Соловьев // *Налоговый вестник*. - 2014. - № 4. - С. 67-77.
7. Юрзина Я.В. Полная амнистия капиталов, возвращающихся в Россию. *Политика, государство и право*. 2015. № 3. С. 50-57.

**Сейкимбаева Б.К., Амантурова Ч.К., Шаймбетова М.Ш.
Механизм государственного регулирования аграрного сектора
в Кыргызской Республике**

*Иссык-Кульский государственный университет им К. Тыныстанова
(Кыргызская Республика, Каракол)*

doi 10.18411/gq-30-11-2018-17

idsp sciencerussia-30-11-2018-17

Аннотация

В статье рассматриваются цель, направления, задачи, основные инструменты, функции и общие принципы государственного регулирования сельского хозяйства. Статья посвящена актуальной проблеме – государственное регулирование агропромышленного комплекса Кыргызстана.

Раскрываются механизмы правовых и экономических форм государственной поддержки сельского хозяйства.

Рассматриваются возможности улучшения качества государственной поддержки, что повысит устойчивость сельского хозяйства в перспективе.

Меры государственного регулирования при этом должны быть направлены на повышение эффективности сельской экономики, улучшение качества жизни сельского населения. В условиях переходного периода ключевая роль государства в качестве