

АУДИТОРСКО-КОНСУЛЬТАЦИОННАЯ КОМПАНИЯ «ФБК»

Департамент стратегического анализа

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД

Перспективы налоговой амнистии в России



Автор: д.э.н. И.А. Николаев

Тел.: 737-53-53

Факс: 737-53-47

E-mail: NikolaevaN@fbk.ru

Москва, июнь 2002 г.

СОДЕРЖАНИЕ

ЧТО ЛЕГАЛИЗОВЫВАТЬ: МАСШТАБ ПРОБЛЕМЫ	3
УКАЗ 1993 ГОДА	5
ИНИЦИАТИВА МИННАУКИ РОССИИ (1995 ГОД)	7
ЛЕГАЛИЗАЦИЯ ПО ВАРИАНТУ ГОСНАЛОГСЛУЖБЫ РОССИИ (1997 ГОД).....	11
ПОСЛЕ ДЕФОЛТА: ПРЕДЛОЖЕНИЯ ДОЙЧЕ БАНКА	14
НОВЫЕ ПЛАНЫ (ИЮНЬ 2002 ГОДА).....	17
ИНТЕРЕСЫ ЧИНОВНИЧЕСТВА	18
ПРЕДПОСЫЛКИ	22
МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ.....	33
ИЗДЕРЖКИ	38
ПРИЛОЖЕНИЕ. ОПЫТ НАЛОГОВОЙ АМНИСТИИ В КАЗАХСТАНЕ	39

Что легализовывать: масштаб проблемы

К легализации доходов не может быть однозначно положительного отношения. Какие бы оправдания, доводы «за» и «против» не приводились, нельзя отрицать очевидного: речь идет о прощении, о придании «цивильного» вида доходам, которые были получены в результате тех или иных противоправных действий. В таком случае должно быть ясно, стоит ли такая акция того, ради чего все затевается, каков масштаб проблемы.

Примерная оценка капиталов, которые могут попасть под легализацию, такова. Если брать оценки оттока капитала за рубеж, то с начала 90-х годов сумму таких капиталов можно оценить не менее чем в 200 млрд долл. В разные годы отток капитала был разным, разброс составляет от 10 до 30 млрд долл. Особенно много денег уходило в первые годы реформ (1992—1993 годы) и в 1997 — 1998 годах, когда многим стало ясно, чем может закончиться построение пирамиды ГКО. Оценки эти получаются на основе анализа платежного баланса.

Из выведенных за рубеж капиталов далеко не все можно вернуть на родину. Объясняется это структурой вложения денег, выведенных из России. Примерно 30—40% средств было вложено в недвижимость, и на их возвращение можно не рассчитывать, еще 30% — это вложения в ценные бумаги, вернуть которые в основном своем объеме обратно в Россию также не представляется возможным. Официальная информация по таким операциям не дает адекватного представления о масштабе проблемы. Так, по сведениям Министерства Российской Федерации по налогам и сборам, с июля 2001 года по февраль 2002 года физическими лицами — резидентами было переведено в Российскую Федерацию и из Российской Федерации (суммарно!) в целях приобретения или реализации прав на ценные бумаги, номинированные в иностранной валюте, всего лишь около 1,3 млн долл. Количество таких физических лиц составило — 28 человек.

Осталось 30—40% от общей суммы вывезенного капитала, т.е. не меньше 60—80 млрд долл. Вот эти капиталы и лежат на счетах в иностранных банках. Отечественные налоговые органы имеют минимальную информацию о том, где и в каком объеме могут находиться указанные средства. По сведениям Министерства Российской Федерации по налогам и сборам, с ноября 2001 года по февраль 2002 года в российские налоговые органы поступило всего лишь 152 уведомления об открытии счетов в иностранных банках. Предпочитают открывать счета в Германии — (24 уведомления), Швейцарии (23), Канаде (20) и США (18). Все это официальные данные, абсолютно не отражающие реального состояния дел.

В результате проведения кампании по легализации капиталов можно и нужно рассчитывать не только на возвращение денег из-за границы. В самой России, по разным оценкам, в частных руках находится от 40 до 80 млрд долл. только в наличной форме. Конечно, далеко не все из них нуждаются в легализации, сейчас даже пенсионеры стараются прикупить доллары, чтобы хоть как-то уберечь свои сбережения от инфляции.

Оценка ФБК: не менее 50% от общей суммы наличных долларов, находящихся в частных руках в России, т.е. от 20 до 40 млрд долл. могли бы быть заинтересованы в легализации.

Суммарно уже получается 80—120 млрд долл. Хорошим результатом по легализации капиталов будет показатель в 20—30% от общей теоретически возможной суммы. Он может быть и меньше, но в любом случае **в экономику реально вернуть от 15 до 35 млрд долл.** Таким образом, сумма легализованных капиталов может быть очень высока, она сопоставима с годовыми доходами федерального бюджета (всего лишь в половину меньше, если удастся отработать по максимуму). Такова цена вопроса, и она достойна того, чтобы он был проработан самым тщательным образом.

Очень показательными являются данные об уклонении от уплаты подоходного налога в России в 1995—1996 годах.

Уплата налогов различными по материальной обеспеченности группами населения в 1995—1996 годах

Группы населения	1995 г. Доля уплаты, %	1996 г. Доля уплаты, %
С первой по четвертую Группу – всего (с наименьшими доходами)	87,2	77,8
Пятая	59,0	65,3
Шестая	49,6	60,6
Седьмая	46,0	62,6
Восьмая	41,2	48,6
Девятая	33,5	44,5
Десятая (с наивысшими доходами)	19,1	26,9
Всего	38,1	44,6

Расчеты ФБК по данным Бюро экономического анализа.

В целом в эти годы население ежегодно недоплачивало со своих доходов порядка 12 — 13 млрд долл. Причем в первую очередь уклонялись от уплаты подоходного налога представители группы населения с наивысшими доходами. Данные свидетельствуют, о том что группы населения с наименьшими доходами уплатили по итогам 1995 года 87,2% от суммы налогов, которые должны были быть уплачены. Группа же населения с наивысшими доходами уплатила лишь 19,1%. И хотя в 1996 году богатые стали платить немногим больше, а бедные — немногим меньше, в целом это не меняет общей картины: богатые всегда в значительно большей степени недоплачивали налогов со своих доходов по сравнению с бедными

Указ 1993 года

Самая заметная попытка проведения налоговой амнистии в первые годы реформ связана с *Указом Президента Российской Федерации от 27 октября 1993 г. № 1773 «О проведении налоговой амнистии в 1993 году»*. Это было время сразу после известных октябрьских событий 1993 года в Москве, время определенного правового вакуума, когда действовал Указ Президента Российской Федерации от 7 октября 1993 г. № 1598 «О правовом регулировании в период поэтапной конституционной реформы в Российской Федерации», в соответствии с которым фактически все вопросы можно было решить президентским указом (надо было только потом, формальности ради, вынести вступивший в силу указ на рассмотрение Федерального Собрания). Но несмотря на такие условия, успех проведения налоговой амнистии в 1993 году был отнюдь не предопределен.

В соответствии с принятым решением на проведение амнистии отводилось чуть больше месяца — до 30 ноября 1993 года акция должна была быть завершена.

Устанавливалось, что предприятия, учреждения и организации, а также физические лица, объявившие о своих неуплаченных налогах и налоговых платежах и внесении их в республиканский бюджет, **освобождались от применения санкций, предусмотренных налоговым законодательством Российской Федерации.**

Таким образом, тем, кто сокрыл доходы от налогообложения, предлагалось **заплатить налоги в полном объеме.** Максимум, на что можно было рассчитывать, это на то, что не будут применяться санкции. В этом случае вставал резонный вопрос: если налоги были столь велики, что предприниматели пошли на их неуплату, то с какой стати они вдруг будут платить? Только потому, что их об этом попросило государство?

Неудивительно, что **проведение налоговой амнистии в 1993 году фактически провалилось.** Не помогли и грозные предупреждения типа того, что в случае выявления после 30 ноября 1993 года сокрытых от налогообложения доходов органам Госналогслужбы вменялось в обязанность взыскивать штрафы в размере, в 3 раза превышающем размеры установленных штрафов. Банкам и кредитным учреждениям было предписано представлять в 3-дневный срок после получения запросов налоговых органов необходимые сведения о наличии счетов предприятий, учреждений и организаций. В случае отказа или уклонения банка или кредитного учреждения от представления указанных сведений либо представления недостоверных сведений Центральный банк Российской Федерации по ходатайству Государственной налоговой службы Российской Федерации наделялся правом отзываться в установленном порядке выданную

указанному банку или кредитному учреждению лицензию на проведение банковских операций.

Среди основных причин, предопределивших провал налоговой амнистии 1993 года, необходимо выделить прежде всего **возмездный характер амнистии**. Государство, объявляя амнистию, фактически признавало свою неспособность взыскать налоги. Но если оно не обладало такими возможностями, вряд ли правомерно было рассчитывать на то, что кто-то захочет отдавать в полном объеме все, что необходимо было заплатить ранее. Это стремление получить как можно больше в финансовом плане и немедленно будет и впредь демонстрироваться в попытках проведения налоговой амнистии. И точно так же и в дальнейшем это будет являться причиной неудач.

Весьма примечательным является и то, в каких целях проводилась акция. А проводилась она **в целях пополнения доходной части бюджета и обеспечения финансирования ряда важнейших защищенных статей бюджета**, в первую очередь пенсий, стипендий, государственных пособий, других социальных и компенсационных выплат населению. Проводилась амнистия даже в целях обеспечения финансирования расходов по Фонду социальной поддержки северян.

Таким образом, государство откровенно признавало, что денег у него нет и оно хотело их найти путем проведения амнистии. Но в условиях слабого государства это мало кого трогало. Во всяком случае тех, кто действительно укрыл свои доходы от налогообложения, это действительно не волновало.

Инициатива Миннауки России (1995 год)

В начале 1995 года Миннауки России завершило важную работу — была проведена своего рода инвентаризация научно-технических заделов по тем работам, которые полностью или частично финансировались министерством. Был подготовлен *Перечень важнейших законченных НИОКР Миннауки России*. Документ насчитывал 280 проектов практически по всем направлениям развития науки и техники. Абсолютное большинство проектов было выполнено в период с 1990 по 1994 год.

Основными критериями отбора стали критерии, характеризующие срок окупаемости и потенциальный объем продаж. Включение критерия срока окупаемости было продиктовано требованиями Указа Президента Российской Федерации от 17 сентября 1994 г. № 1928 «О частных инвестициях в Российской Федерации», которым предусматривалось ежегодное выделение 0,5% ВВП на финансирование высокоэффективных инвестиционных проектов со сроком окупаемости, как правило, не свыше двух лет.

Требуемый суммарный объем инвестиций на все проекты составлял около 2 млрд долл. при потенциальном объеме продаж более 18 млрд долл. И средний срок окупаемости проектов — 2,2 года. На более чем половину проектов имелись бизнес-планы, что свидетельствовало о высокой степени проработки возможных путей их практической реализации.

Таким образом, было, что реализовывать. С точки зрения Миннауки России это был его вклад в решение задачи выхода из экономического кризиса. Тем более что выборочное обследование, проведенное Центром экономической конъюнктуры при Правительстве Российской Федерации в 1994 году, показало: новые технологии внедрялись только на 5%, а усовершенствованные — на 23% обследованных предприятий. В целом же основная часть предприятий не вела работу по технологическому обновлению производства.

Специалисты Миннауки России в такой ситуации предложили работу по активизации инновационной деятельности разделить на две части. Первая часть заключалась в принятии комплекса мер прорывного характера. Это должны были быть меры достаточно неординарные и мощные, именно они должны были направить поток инвестиций на реализацию научных разработок. Образно говоря, эти меры Миннауки России не без оснований сравнивало с отпуском цен при переходе от государственно-централизованной экономики к рыночной.

Вторая часть включала бы в себя разработку комплекса мер организационного, правового, экономического и тому подобного характера, которые могли составить основу программы развития инновационной деятельности.

К мерам первоочередного, прорывного характера Миннауки России относил **принятие закона, в соответствии с которым средства, вкладываемые в реализацию новых технологий, законченных научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, не подлежали бы декларированию в течение ряда лет (Закон «О налоговой амнистии»)**.

Важнейшая исходная посылка состояла в том, что **необходимо было сконцентрировать усилия на привлечении негосударственных средств**. Государство уже «вложилось», т.е. оплатило производство научного продукта, и теперь оно могло рассчитывать на участие негосударственных средств.

Такая идея и механизм по ее реализации были изложены Миннауки России в *Концептуальных положениях инновационной политики*. После того как документ был подготовлен, тогдашний министр науки и технической политики Российской Федерации Б. Салтыков отказался рассылать этот документ за своей подписью. Это было неудивительно, зная осторожность Б. Салтыкова.

Подписать документ было предложено первому заместителю министра науки и технической политики Российской Федерации Л. Леонтьеву (в настоящее время академик РАН Л. Леонтьев возглавляет Агентство по управлению имуществом Российской академии наук). Последний, будучи горячим сторонником идеи, сделал это. Концептуальные положения были направлены помощнику Президента Российской Федерации А. Лившицу. Состоялась встреча с А. Лифшицом, который согласился, что предложения интересны и требуют проработки.

Идея о необходимости принятия закона «О налоговой амнистии» исходила из того, что негосударственные инвесторы не вкладывали свои средства в инновации по следующим причинам:

- существовали более выгодные и менее рискованные сферы приложения капитала;
- не было заинтересованности в обнародовании через механизм декларирования значительной части доходов, скрытых от налогообложения ввиду несовершенства налоговой системы;
- многие (прежде всего физические лица) оказались обманутыми разного рода финансовыми компаниями, собиравшими средства, и теперь не стремились делать новые вклады.

Таким образом, усилия должны были быть направлены на то, чтобы нейтрализовать названные выше причины.

Первый фактор по мере стабилизации финансовой ситуации в стране, по мнению Миннауки России, становился все менее значительным.

Для того чтобы ликвидировать вторую причину, необходимо было пойти на неординарные меры — выйти в Государственную Думу РФ с инициативой принятия упомянутого закона.

В законе требовалось предусмотреть гарантии:

- неразглашения имен владельцев капитала;
- целевой направленности инвестируемых финансовых ресурсов;
- невозможности применения подобной меры к физическим и юридическим лицам, в отношении которых уже ведется судебное разбирательство, следствием которого может стать изъятие доходов в бюджет или в пользу истцов.

Миннауки России отдавало себе отчет в том, что принятие закона «О налоговой амнистии» должно было идти в пакете с другим законом — «Об ответственности за легализацию преступных доходов». Одновременно должны были быть приняты поправки к налоговому законодательству, призванные повысить степень налогоплательщика как физических, так и юридических лиц. Таким образом, государство должно было четко и ясно дать понять: закон «О налоговой амнистии» — это вынужденная, временная мера.

Вопрос, который, по мнению Миннауки России, требовал дополнительной проработки: должна ли указанная мера применяться в отношении инвестиций на практическую реализацию научных разработок вообще или только на определенный перечень из них. Очевидно, что в первом случае была гораздо большая вероятность для разного рода злоупотреблений, возможность контроля за целевым использованием инвестируемых финансовых средств была затруднена. Во втором случае не было гарантии, что в Перечень важнейших законченных НИОКР попали самые эффективные разработки. Кроме того, появлялась основа для злоупотреблений со стороны государственных чиновников, которые бы формировали Перечень (перечни).

Предлагалось начать реализацию указанной нормы закона, используя Перечень важнейших законченных НИОКР, подготовленный Миннауки России в 1995 году.

По мнению Миннауки России, даже если бы не удалось привлечь инвестиции или направить их в полном объеме на реализацию научных разработок (вероятность этого была особенно с учетом перспектив развертывания денежной приватизации), негативные последствия от при-

нения данного закона практически исключались. Финансовые средства, столь необходимые отечественной экономике, были бы все равно с большой долей вероятности вовлечены в нее. Улучшение же общей экономической ситуации самым позитивным образом повлияло бы и на инвестиционный климат вообще, и на активизацию инновационного процесса в частности.

Весьма неординарная идея Миннауки России была поддержана А. Лившицем. Аппарат помощника Президента России подработал документ, сделал его более «технологичным». Концептуальные положения были направлены в Минэкономики России, которое за несколько месяцев благополучно «замотало» вопрос.

В чем-то похожий опыт по целевому направлению подпадающих под налоговую амнистию денежных средств имеет **Аргентина**. В этой стране в 1987 году в рамках кампании по проведению налоговой амнистии условием вложения легализуемых средств в акции аргентинских предприятий было направление равных по объему средств в специально созданные инвестиционные фонды. Перед последними ставилась задача строительства новых предприятий, индустриального развития страны в целом. По мнению экспертов, амнистия не принесла желаемых результатов, так как не была должным образом подготовлена.

Легализация по варианту Госналогслужбы России (1997 год)

Осенью 1997 года, выступая на заседании Совета Федерации, Президент Российской Федерации Б. Ельцин заметил, что «может быть, сделать нам экономическую амнистию для тех, кто имеет за рубежом какие-то вклады, причем, может быть, крупные вклады, чтобы они эти вклады вернули в Россию, а мы объявили для этого амнистию. Может потребовать от них 10 — 15%, чтобы они отдали государству».

Исполнительные органы тогда оперативно отреагировали на данное «размышление», и достаточно скоро появились проекты соответствующих нормативных документов. Сначала подход разработчиков документов был традиционным: в целях «обеспечения полноты поступления налогов и других платежей в бюджет» предлагалось провести налоговую амнистию, в результате которой с сумм добровольно уплачиваемых налогов не стали бы взимать пени, применять штрафы и иные санкции.

Но этот путь уже продемонстрировал свою неэффективность. Проведение в предыдущие годы подобных амнистий в отношении предприятий и организаций (к примеру, по Указу Президента Российской Федерации от 27 октября 1993 г. № 1773) не дало сколько-нибудь значимого пополнения бюджета. Реализация данного подхода в отношении к укрытым от налогообложения доходам населения тем более проблематична, так как эта «укрытость» является более надежной.

В итоге появился законопроект «О добровольной легализации доходов физических лиц в 1998 году», в соответствии с которым **физические лица, подавшие декларацию о дополнительно указанных доходах, должны были уплатить специальный сбор за их легализацию в размере 10% от их общей суммы.** Но проект так и остался проектом. Тем не менее даже в таком статусе данный документ достоин внимательного анализа.

Проект федерального закона «О добровольной легализации доходов физических лиц в 1998 году» был подготовлен Госналогслужбой России после упомянутого выше выступления Б. Ельцина в Совете Федерации и оперативно внесен в Правительство РФ. В Правительстве России за данный вопрос отвечал тогдашний первый заместитель Председателя Правительства Российской Федерации Б. Немцов. К доработке законопроекта были также подключены Минфин России, ФНС России, Минюст России и МВД России.

Законопроектом устанавливалось, что физические лица — плательщики подоходного налога с физических лиц при подаче в 1998 году декларации о доходах за 1997 год имели право допол-

нительно подать декларацию о доходах, полученных до 1997 года и не указанных в ранее представленной отчетности без указания источников дополнительно указанных доходов и причин отсутствия дополнительно указанных доходов в ранее представленной отчетности физического лица. Однако, как отмечалось выше, должен был уплачиваться специальный сбор за легализацию доходов в размере 10% от их объема.

Уже в этом можно было видеть значительный прогресс по сравнению с 1993 годом. Государство уже не только отказывалось от намерения взыскать штрафные санкции за неуплату налогов с сокрытых ранее доходов, но оно и в принципе отказывалось от сбора налогов в полном объеме.

Только 10%, и государство удовлетворилось бы этим. Это было логично, нельзя было брать налоги дважды.

В противном случае это просто противоречило бы налоговому законодательству. И тем не менее **возмездность как принцип легализации доходов осталась.**

Другого трудно было ждать от государства осенью 1997 года. Уже в сентябре стали рушиться надежды на то, что даже секвестированный бюджет удастся выполнить. Залоговые аукционы — сладкая пилюля второго этапа приватизации — прошли. Деньги от приватизации с их практическим завершением уменьшились в своем объеме многократно. В августе 1997 года от приватизации было получено 4,9 трлн неденоминированных рублей, в сентябре — менее 0,4 трлн руб. Государство в такой ситуации вновь стало искать источники дополнительных доходов в бюджет. Естественно, что безвозмездная легализация в таких условиях была невозможна, а возмездная — нереальна.

Проект закона «О добровольной легализации доходов физических лиц в 1998 году» содержал, тем не менее, важные и нужные положения, которые, возможно, еще могут быть востребованы. К примеру, предусматривалось, что к физическому лицу, уплатившему специальный сбор за легализацию доходов, не могли применяться следующие меры ответственности:

- установленные статьей 174 Уголовного кодекса Российской Федерации за совершение финансовых операций и других сделок с денежными средствами или иным имуществом, приобретенным заведомо незаконным путем, а равно использование указанных средств или иного имущества для осуществления предпринимательской или иной экономической деятельности;

- установленные статьей 198 Уголовного кодекса Российской Федерации за непредставление декларации о доходах либо включение в декларацию заведомо искаженных данных о доходах.

Была сделана и разбивка по направлениям зачисления средств, полученных от специального сбора за легализацию доходов: 50% — в федеральный бюджет, 25% — в бюджет субъекта Российской Федерации по месту нахождения физического лица; 25% — в бюджет муниципального образования по месту нахождения физического лица.

Законопроект в итоге даже не дошел до обсуждения на правительстве. Внутренние разногласия между ведомствами были слишком велики. Причем никто даже не возражал с позиций отрицательного отношения к возмездному характеру легализации. Возражения были куда как более принципиальные. Сводились они к тому, что подобная акция еще больше ослабит налоговую дисциплину, что надо не легализовывать доходы, а противодействовать их отмыванию, и т.п.

К концу 1997 года бюджетные проблемы вновь удалось кое-как смягчить и без легализации. О законопроекте на время забыли.

Вновь к проекту закона о легализации доходов правительство вернулось летом 1998 года. Это было правительство С. Кириенко, и проблемы, которые встали перед ним, были более серьезными по сравнению с ситуацией октября 1997 года.

Летом 1998 года готовился так называемый «второй пакет антикризисных законопроектов», задача которого то ли в шутку, то ли всерьез сводилась к тому, чтобы фактом его внесения так напугать Госдуму, чтобы она быстренько приняла законопроекты из «первого пакета» (введение налога с продаж, налога на вмененный доход, увеличение отчислений в Пенсионный фонд и т.д.). По-видимому, все-таки в шутку, потому что и в этом случае дело не дошло до официального внесения законопроекта о легализации, входившего во «второй пакет», в Государственную Думу.

После дефолта: предложения Дойче Банка

После известных решений Правительства и Центрального банка Российской Федерации от 17 августа 1998 года казалось, что идеи легализации, амнистирования капиталов будут теперь очень долго не востребованы.

Совершенно очевидным представлялось то, что после происшедшего ни предприятия и организации, ни граждане ни при каких условиях в ближайшие месяцы, а скорее всего годы, не будут доверять государству и отечественным банкам. И хотя в Мерах Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации по стабилизации социально-экономического положения в стране (документе, вышедшем вскоре после августовского кризиса и претендовавшем на программу выхода из кризиса) было заявлено намерение «принимать меры по привлечению денег, находящихся на руках населения или на счетах в зарубежных банках», верилось с трудом, что здесь было возможно сделать что-либо реально.

Однако уже осенью 1998 года в режиме зондирования и рабочих контактов начала прорабатываться идея создания *Международного агентства*, которое могло бы быть учреждено по инициативе промышленно развитых стран. Представителей Дойче Банка можно было назвать инициаторами проработки данного вопроса.

Ключевым механизмом функционирования Агентства должно было стать **предоставление промышленно развитыми странами гарантий под обеспечение ценных бумаг (облигаций), которые должны были выпускаться для держателей отечественных капиталов.** Предлагалось выпускать 4-летние облигации, номинированные в евро, для россиян под гарантии Агентства с правом конвертации этих облигаций в акции отечественных предприятий, подлежащих приватизации («Газпром», «ЛУКОЙЛ», «Связьинвест»). Погашение облигаций гарантировалось Международным агентством. Облигации должны были иметь годовой купон в размере 5% и могли продаваться населению через филиалы СБС-Агро или Сбербанка России под контролем Центрального банка Российской Федерации. Предполагалось, что держатели облигаций могли бы реализовывать облигации на вторичном рынке до истечения срока погашения.

Средства, полученные от размещения облигаций, должны были пойти в Фонд развития России, управляемый Международным агентством и Правительством России. Это была самая слабая сторона проекта. Предоставление российскому правительству права управлять средствами, полученными от размещения проекта, по существу перечеркивало его главное достоин-

ство, заключавшееся в обратном: деньги не доверяются обанкротившейся стране, а управляются Международным агентством, имеющем гарантии промышленно развитых стран.

Преимущества предлагаемого механизма инициаторы видели в следующем.

- *Программа позволила бы провести репатриацию российских капиталов из-за рубежа.* Правда, в этих целях Правительство России должно было объявить эксклюзивную амнистию капиталов именно по данной программе. Одновременно должны были быть приняты энергичные меры по выявлению российских капиталов за рубежом.
- *Появлялась надежда на дополнительное выделение средств для поддержания программы со стороны МВФ.* Можно было в целом надеяться на то, что мировое финансовое сообщество положительно отреагирует на создание Международного агентства. Это представлялось весьма немаловажным в свете предстоящего решения колоссальной по сложности задачи возврата Россией своих внешних долгов.
- *Западные страны ограничивались предоставлением только гарантии, а не денег.* После дефолта гарантии тоже было получить непросто. Но все-таки это было легче, чем вновь заимствовать деньги. Не могло не привлекать и то, что российские граждане фактически сами бы инвестировали в развитие российской экономики.
- *Фактически использовались бы внутренние, а не внешние заимствования.*
- *Альтернативы для привлечения значительных средств населения другим способом просто не существовало.*

Некоторые преимущества Программы представлялись достаточно спорными.

К примеру, надежды на то, что работа Агентства позволит значительным образом поднять эффективность приватизации. Утверждалось, что население будет заинтересовано в благоприятных условиях работы предприятий, так как это увеличит их стоимость при приватизации. Кроме того, в отличие от ваучерной приватизации минимальная сумма дохода по облигациям гарантировалась бы Международным агентством. Наконец, население могло бы получить реальную выгоду от приватизации.

Однако к осени 1998 года, когда уже давно был завершен чековый период приватизации и когда в основном завершился ее этап, связанный с проведением залоговых аукционов, уже поздно было говорить о «реальной выгоде» от приватизации для населения. Те, на кого были рассчитаны облигации Международного агентства, уже получили эти самые «выгоды».

Наконец утверждалось, что облигации позволят защитить население от обесценения сбережений. Однако вряд ли кто-либо считал тогда 5%-ные годовые купоны, пусть даже и в евро, реальной защитой от обесценения. Этот процент не намного выше процентов по банковским депозитам в западных банках, риск же, несмотря на все гарантии, был бы несоизмеримо выше (одно предложение об управлении средствами Правительством Российской Федерации чего стоит).

Кроме того, во все годы радикальных рыночных преобразований в России нормы получаемой здесь прибыли были значительно выше, чем в странах с развитой рыночной экономикой. Осенью 1997 года «Вашингтон пост» приводила такие данные: на 31 октября 1997 года фонд «Темплтон Раша» объявил о прибыли в 119%. Поэтому если кто и готов был рисковать, то под гораздо большую премию.

По оценкам авторов предложения о создании Международного агентства, если Правительство России объявило бы об амнистии в отношении средств, вкладываемых в сберегательные облигации, то можно было бы рассчитывать на привлечение от 10 до 140 млрд долл. Из них 5 — 40 млрд долл. составили бы средства российских инвесторов, привлеченные в России, и 5 — 100 млрд долл. — средства российских инвесторов, привлеченные из-за рубежа. Итого получалось 10 — 140 млрд долл.

Разброс оценок колоссальный. Объясняется это тем, что чрезвычайно сложно было оценить объем капиталов, которые могли бы легализоваться предлагаемым способом. Однако подобные «разбросы» говорят, как правило, и о том, что авторы не уверены в реалистичности предлагаемых решений.

Предложения Дойче Банка, который во всей этой схеме видел себя в качестве платежного агента, так и остались нереализованными.

Дело не дошло даже до проведения переговоров с правительствами промышленно развитых стран по вопросу учреждения Международного агентства, имея в виду готовность стран-учредителей предоставить необходимые гарантии по выпускаемым Международным агентством ценным бумагам (облигациям).

Состояние экономики стало понемногу налаживаться, а через непродолжительное время и во все стало ясно, что девальвационный эффект в совокупности с хорошей ценовой внешнеэкономической конъюнктурой может стать мощным импульсом к экономическому росту.

Новые планы (июнь 2002 года)

В июне 2002 года стало известно о том, что идея налоговой амнистии жива. Правительство вновь хочет вернуться к ее практической реализации. Планируется, что с помощью указанной меры удастся вернуть в Россию капитал, выведенный за границу в предыдущие годы.

Чтобы реализовать новые планы, предлагается уплатить со всей суммы легализуемого капитала налог по обычной ставке — 13%. Но взамен этого те, кто решится на подобный шаг, должны не менее 25% средств перевести в российские банки. Остальной капитал можно будет оставить за границей. Впечатляют суммы, которые надеется получить государство в бюджет — около 13 млрд долл. Говорят также о каком-то гарантированном государством спецфонде.

При всем самом положительном отношении к идее налоговой амнистии то, что предлагается, не будет, по мнению ФБК, эффективным. Первое и самое главное — государство вновь претендует на часть доходов. Ну никак не могут отказаться от возмездности как принципа при проведении кампании по легализации доходов. А отказаться требуется, потому что уже сейчас, отдавая 13%, можно легализовать любой по объему капитал. Для этого можно, к примеру, представить легализуемый капитал в качестве выигрыша в казино. Возмездность — это тупик, куда заходили уже не один раз. А из тупика, как известно, есть только один выход — это вход. Поэтому и представляется чрезвычайно сомнительной эффективность предлагаемого алгоритма проведения налоговой амнистии.

Есть еще ряд моментов, которые должны, по меньшей мере, настораживать.

Во-первых, претендуя на 13 % дохода, государство вновь дает сигнал о том, что с бюджетом, несмотря на всю его профицитность, не так все благополучно. Но пока нет оснований, да это и просто не очень осмотрительно, давать подобные сигналы.

Во-вторых, спецфонд, гарантированный государством, тоже пока следует рассматривать как механизм, не способствующий росту доверия к заявляемым правительством планам.

В-третьих, нет ясности с ответом на вопрос: почему речь идет только об амнистии капиталов, вывезенных из России? В самой России, как уже отмечалось выше, есть что легализовывать.

В-четвертых, совершенно не понятно, как будет тогда действовать федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем».

Вопросы можно продолжать.

Интересы чиновничества

Масштабы воровства

Традиционно заинтересованность в проведении кампании по легализации доходов увязывается с интересами предпринимателей. Они, эти «новые русские», укрывали доходы от налогообложения. Они переправляли капиталы за границу. Таков стереотип. Но есть еще одна прослойка населения, которой могут быть очень интересны усилия государства по легализации доходов. Это — **чиновники**.

Было бы совершенно неправильно всех чиновников обвинять в разворовывании бюджетных средств. Тех, кто имел и имеет возможность воровать, крайне незначительное меньшинство. Но проблема в том, что **воровали и воруют по-крупному**.

Реально воздействовать на процесс оприходования распределяемых средств могут только чиновники высокого ранга. Если говорить о чиновниках федерального уровня, то, к примеру, в федеральных органах исполнительной власти — это руководители самостоятельных структурных подразделений (департаментов, управлений) и выше. Интересно отметить, что это как раз та чиновничья прослойка, которая прикрепляется к медицинскому обслуживанию в Медицинском центре Управления делами Президента Российской Федерации. Именно эта прослойка имеет отношение к распределению финансовых средств. Причем здесь большого значения не имеет то, на что распределяются средства: на НИОКР или на образование, на государственные капитальные вложения или на международное сотрудничество и т.д. Везде есть возможность, большая или меньшая, распределить средства так, чтобы и самим не остаться в накладе. Пожалуй, только расходы на денежное содержание аппарата практически полностью идут по назначению. Но это, как правило, наименьшая статья расходов. Конечно, далеко не все чиновники такого ранга действуют подобным образом, и все-таки **это — явление, а не единичные случаи**.

Здесь важно также отметить и то, что **бюджет в России обладает одним малоприятным качеством — степень его жесткости прямо пропорциональна угрозе разворовывания и растаскивания казенных средств**. При ужесточении бюджета доля разворовываемых средств сокращается в самую последнюю очередь и в самом крайнем случае. Обрезание происходит за счет другой части, которая распределялась относительно нормально.

Более того, когда бюджет становится совсем жестким, эта «нерациональная доля» быстро растет. Причина простая: начинает действовать психология чиновника-временщика, который,

опасаясь сокращения своего влияния или «левых» доходов, теряет чувство меры. Или сейчас урвать, или потом будет поздно.

Если вспомнить, что на протяжении почти всех 90-х жесткость бюджета была возведена чуть ли не в принцип его формирования, а немного подзабытое слово «секвестр» тогда знал практически каждый, то нетрудно сделать вывод, когда у нас воровали более всего.

В первые годы реформ, когда не было ни тендерных закупок продукции, ни казначейской системы исполнения бюджетов, когда прежняя система контрольных органов была разрушена, а новая в лице Счетной палаты Российской Федерации еще не начала функционировать, воровали относительно больше. Если в настоящее время, по оценке автора, разворовывается **10 — 15%** бюджетных средств, то в первой половине 90-х годов этот показатель был не менее **25%**. **В целом из бюджетов всех уровней за минувшее десятилетие реформ чиновниками было «уведено» порядка 100 — 150 млрд долл.** Это только бюджетные доходы чиновничества. Если к ним прибавить банальные взятки, также исчисляемые миллиардами долларов, то интересы чиновничества в легализации теневых доходов становятся более чем очевидными.

Организация закупок продукции для государственных нужд на конкурсной основе

Важным этапом в борьбе с воровством бюджетных средств стала попытка организации закупок продукции для государственных нужд на конкурсной основе. В целях обеспечения эффективного расходования средств федерального бюджета и «пресечения злоупотреблений государственных служащих своим служебным положением» 8 апреля 1997 года был подписан *Указ Президента Российской Федерации № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд»*.

Указом было установлено, что **заказы на закупку товаров, работ и услуг для государственных нужд размещаются на торгах (конкурсах)**, если иное прямо не предусмотрено федеральными законами и указами Президента Российской Федерации. В дальнейшем в Бюджетном кодексе Российской Федерации (ст. 71, 72) был определен порог, начиная с которого закупки осуществляются исключительно на конкурсной основе: если стоимость закупки товаров, работ и услуг превышает 2000 минимальных размеров оплаты труда.

С принятием Указа воровать стало сложнее, но не намного. Главная неприятность в отработанной процедуре увода денег состояла в том, что теперь это надо было проводить через орга-

низацию конкурсов, соблюдая требования Положения об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд. Если «победитель» известен, а это как раз и бывает чаще всего, то другим претендентам делать нечего. Нетрудно вычислить и самих «победителей». Мелкие заказы (200 — 300 тыс. руб.) отдаются тем, кто хочет «поиграться» в конкурсы. Крупные — уже распределены. Нередкость, когда даже нормы Положения не соблюдаются, такие, к примеру, как:

- в состав конкурсной комиссии входит не менее трех должностных лиц заказчика и **представители поставщиков**;
- заказчикам запрещается осуществлять координацию деятельности поставщиков, которая приведет или может привести к ограничению конкуренции или ущемлению интересов каких-либо поставщиков и др.

Институт тендерных закупок безусловно нужен, но чтобы он по-настоящему заработал, необходима **глубокая реформа госслужбы**, о необходимости которой уже сказано достаточно. **Требуются и новое качество, новая глубина государственного финансового контроля.** Несмотря на возросшую активность Счетной палаты Российской Федерации, качество контрольных мероприятий с ее стороны может быть увеличено на порядок. К примеру, по результатам контрольных мероприятий Счетная палата выявила, что в 2000 году Минпромнауки России из своего резерва средств, предусмотренных на финансирование фундаментальных и поисковых научно-исследовательских работ, профинансировало расходы поликлиники Минэкономразвития России в сумме 0,3 млн руб. на обследование сотрудников Минпромнауки России. Контролировать следует по-другому: необходимо интересоваться результатами работ и сравнивать их с тем, что предлагалось в качестве таковых в предыдущие годы. Вот тут-то могут быть совсем другие результаты проверок, отличающиеся не на один порядок. Это потребует привлечения экспертов, но результаты стоят того. В целом по стране эффективность контрольных мероприятий будет измеряться миллиардами рублей.

Декларирование доходов чиновниками

Не особенно помог в пресечении воровства бюджетных средств и *Указ Президента Российской Федерации от 15 мая 1997 г. № 484 «О предоставлении лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности государственной службы и должности в органах местного самоуправления, сведений о доходах и имуществе».*

Во-первых, доход, получаемый путем воровства бюджетных средств (как доля в размещаемых заказах — откат), никто не собирался засвечивать в виде официального дохода, будь то доходы или от педагогической деятельности, или от научной, или от «иной творческой» деятельности, т.е. от того, что разрешалось получать.

Во-вторых, имущество можно было оформить и на родственников, что и делалось.

В настоящее время ажиотаж вокруг сведений, представляемых в декларациях госчиновниками, спал. Процесс стал рутинным, и в министерствах и ведомствах, других конторах, к нему относятся как к досадной необходимости. По итогам 2001 года декларации были представлены 817,8 тыс. госслужащих.

Таким образом, **чиновничество объективно заинтересовано в легализации доходов.** Возможно даже, что оно заинтересовано более всех.

Предпосылки

В настоящее время сложился целый комплекс причин, по которым можно оценивать нынешнюю ситуацию как *самую благоприятную* для легализации капиталов, их возврата.

Устойчиво хорошее состояние экономики

Базисной причиной ухода от уплаты налогов, вывода капиталов за рубеж является тяжелое состояние экономики. Предпринимательство в такой ситуации страхует свои капиталы, выводя их из-под налогообложения. Так и было на протяжении почти 10 лет экономических реформ в России.

В настоящее время ситуация принципиально иная. На протяжении трех последних лет отмечается экономический рост. Индекс предпринимательской уверенности остается высоким. В таких условиях появляются достаточно мощные стимулы для ведения бизнеса именно здесь, в России.

Очень важным является то, что динамика экономического роста после известных упреков в адрес правительства в отсутствие амбициозности вновь станет более чем хорошей. Во всяком случае это уже не будет 3,8—4,3% в расчете на год, а будет ощутимее выше — не менее 5,0 — 5,5%. Причем такая разница в цифрах — практически только за счет президентского нагоняя правительству. А если к этому еще приложить и реальную активизацию реформ, то мы вполне можем получить те самые вожделенные 8% экономического роста в год.

Ощутимая прибавка фактически только за счет приказа сверху и разговоров — это *феномен отечественного менталитета хозяйственников*, который еще ждет своих исследователей. Но мы утверждаем: **положительное изменение в динамике экономического роста обязательно будет**. В отечественной истории были уже подобные прецеденты. В 1985—1986 годах с объявлением перестройки и знаменитой политики ускорения промышленное производство вдруг стало расти не на 1—2%, как в предгорбачевский период, а на 4—5%. Трудно предположить, что такое ускорение стало следствием антиалкогольной кампании, образовавшей огромную бюджетную дыру, и объявленной ставки на развитие машиностроения.

Оценивая благоприятную ситуацию в экономике как важнейшее условие успеха кампании по легализации капиталов, нельзя также не отметить следующее. До настоящего времени государство озвучивало свои намерения по легализации капиталов или проведению налоговой амнистии, руководствуясь, прежде всего, одним: желанием решить свои бюджетные проблемы. **Сейчас у государства нет проблем с бюджетом**. Можно не сомневаться, что и 2002 год будет

профицитным. Таким образом, **государству сейчас нет необходимости легализовывать капиталы в целях пополнения бюджета**. Государство может пойти на проведение такой акции, руководствуясь исключительно **стратегическими** интересами, для того, чтобы на смену конъюнктурным факторам экономического роста пришли факторы фундаментального характера. Такие интересы государства, обусловленные относительно хорошим состоянием экономики, являются залогом успешной легализации капиталов.

Сильное государство

О необходимости сильного государства не раз говорилось за годы реформ. Самый подходящий документ для подобного лозунга — президентские послания Федеральному Собранию, которые ежегодно содержали нужные слова. Президентское послание 1997 года даже так и называлось «Порядок во власти — порядок в стране». В нем было сказано много правильных слов о необходимости усиления контрольных функций государства. Но государство от этого не становилось сильнее. И только в последние годы в этом отношении произошли реальные сдвиги: выстраивание вертикали власти через создание федеральных округов; наведение единообразия и устранение противоречий с конституционными и федеральными законами правовых актов, принимаемых на местах; принятие нового закона о политических партиях; реформирование Совета Федерации, активизация контрольных и правоохранительных органов и т.д. Не все здесь напрашивается на однозначно положительную оценку. Во всяком случае целесообразность и успешность реформирования Совета Федерации — это большой вопрос. Но все-таки нельзя не признать того факта, что **государственная власть в настоящее время сильна как никогда**.

Сильное государство — важнейшее условие успешности проведения такой акции, как легализация капиталов. **Показатель силы заключается в том числе в способности прощать, готовности амнистировать**. По-настоящему прощать, амнистировать может только сильное государство.

Формируется эффективный механизм противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем.

Залог успешного проведения легализации капиталов — **задействование «кнута» и «пряника» одновременно**. Для тех, кому предлагается легализовать теневой капитал, должна существовать дилемма: или можно принять условия амнистии с минимальными издержками для себя, или пойти на риск не только потерять все, но и нести уголовную ответственность.

Второе до настоящего времени было не более чем угрозой. Однако за последний год ситуация изменилась радикальным образом. С принятием *Федерального закона от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем»* создан правовой каркас механизма противодействия легализации (отмыванию) доходов.

В соответствии с законом **операции с денежными средствами или иным имуществом подлежат обязательному контролю, если суммы, на которые они совершаются, равны или превышают 600 000 рублей**, а по своему характеру данные операции должны относиться к одному из следующих видов операции:

- снятие со счета или зачисление на счет юридического лица денежных средств в наличной форме в случаях, когда это не обусловлено характером его хозяйственной деятельности;
- покупка или продажа наличной иностранной валюты;
- приобретение физическим лицом ценных бумаг за наличный расчет;
- получение физическим лицом денежных средств по чеку на предъявителя, выданному нерезидентом;
- обмен банкнот одного достоинства на банкноты другого достоинства и т.д.

Перечень операций, подлежащих контролю, достаточно обширен. Он содержит не только перечисленные выше операции с денежными средствами в наличной форме, но и операции по банковским счетам (вкладам), иные сделки с движимым имуществом. Сведения о данных операциях, согласно принятому закону, представляются в уполномоченный орган. Орган этот уже создан — *Комитет Российской Федерации по финансовому мониторингу*.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 апреля 2002 года № 245 утверждено *Положение о представлении информации в Комитет Российской Федерации по финансовому мониторингу организациями, осуществляющими операции с денежными средствами или иным имуществом*. Данным Положением установлено, что информация по операциям (сделкам) с денежными средствами или иным имуществом, подлежащим обязательному контролю, представляется в Комитет Российской Федерации по финансовому мониторингу следующими организациями: кредитными, профессиональными участниками рынка ценных бумаг, страховыми организациями, лизинговыми компаниями, организациями федеральной

почтовой связи, иными некредитными организациями, осуществляющими перевод денежных средств, и ломбардами.

Информация по операциям (сделкам), подлежащим обязательному контролю, должна представляться организациями не позднее рабочего дня, следующего за днем совершения соответствующей операции (сделки).

Важным также является то, что Комитет Российской Федерации по финансовому мониторингу сам вправе направлять в организации письменные запросы о представлении информации по соответствующим операциям (сделкам), на которые должны быть представлены необходимые информация и документы в течение 5 рабочих дней с даты получения запроса.

Если организации, действующие на основании лицензий, не выполняют требования настоящего Положения, то им это грозит отзывом (аннулированием) лицензии.

Выполнение норм указанных документов действительно может эффективно противодействовать легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем. Следует отметить, что под *легализацией* в целях данного Федерального закона понимается «придание правомерного вида владению, пользованию или распоряжению денежными средствами или иным имуществом, полученными *в результате совершения преступления*, за исключением преступлений, предусмотренных статьями 193, 194, 198 и 199 Уголовного кодекса Российской Федерации, ответственность по которым установлена указанными статьями».

Указанные статьи предусматривают наказания за уклонение от уплаты налогов, таможенных платежей, страховых взносов в государственные внебюджетные фонды. К примеру, согласно статье 198 Уголовного кодекса Российской Федерации, уклонение физического лица от уплаты налога путем непредставления декларации о доходах в случаях, когда подача декларации является обязательной, либо путем включения в декларацию заведомо искаженных данных о доходах или расходах наказывается *штрафом в размере от двухсот до семисот минимальных размеров* оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от пяти до семи месяцев, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев, либо *лишением свободы на срок до двух лет*. То же деяние, совершенное в особо крупном размере, наказывается *штрафом в размере от пятисот до одной тысячи минимальных размеров* оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от семи месяцев до одного года либо лишением свободы на срок *до пяти лет*. Установлено, что уклонение физического лица от уплаты налога признается совершенным *в крупном размере*, если сумма не

уплаченного налога превышает *двести* минимальных размеров оплаты труда, а в особо крупном размере — *пятьсот* минимальных размеров оплаты труда.

Таким образом, если проверка Комитетом Российской Федерации по финансовому мониторингу выявит, что совершенная операция (сделка) означает легализацию (отмывание) доходов, полученных преступным путем, то на основании полученной информации виновные будут подвергнуты уголовному преследованию за совершенные преступления. Если деяния проверяемых будут подпадать под упомянутые в качестве исключения статьи 193, 194, 198 и 199 Уголовного кодекса Российской Федерации, то их действия не будут считаться легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, но от уголовной ответственности они освобождаются не будут. Такое освобождение, согласно статье 198, возможно только для лиц, впервые совершивших преступление и только в том случае, если они способствовали раскрытию преступления и полностью возместили причиненный ущерб.

Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» вступил в силу с 1 февраля 2002 года. Еще понадобится какое-то время для отладки функционирования нового для нас организационно-правового механизма. Однако можно констатировать: сделано уже очень много для решения проблемы.

К июню 2002 года, по сведениям Комитета Российской Федерации по финансовому мониторингу, в его базе данных уже находилась информация о примерно 100 тысяч операций, подлежащих обязательному контролю. После соответствующего анализа информация по 50 физическим и юридическим лицам была передана в правоохранительные органы. Есть уже и первые возбужденные уголовные дела.

Выстроен каркас, стержень системы, благодаря которому смогут наконец быть задействованы другие, ранее практически не использовавшиеся возможности для противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем. Так, Правительство Российской Федерации постановлением от 8 июля 1997 г. № 840 одобрило проект *Типового соглашения между Правительством Российской Федерации и правительствами иностранных государств о сотрудничестве и взаимной помощи в области борьбы с незаконными финансовыми операциями, а также финансовыми операциями, связанными с легализацией (отмыванием) доходов, полученных незаконным путем.*

Однако активности в заключении соответствующих соглашений пока не наблюдалось. Хотя понятно, что если бы удалось задействовать в полной мере потенциал международного сотрудничества, то возможности эффективного противодействия легализации (отмыванию) до-

ходов, полученных преступным путем, были бы усилены многократно. Сейчас, когда в России начал действовать Комитет Российской Федерации по финансовому мониторингу, западные страны, в которых давно созданы соответствующие компетентные органы, наконец знают, с каким органом государственной власти Российской Федерации можно и нужно взаимодействовать, решая проблему легализации (отмывания) капиталов, полученных преступным путем. Неудивительно, что в начале июня 2002 года Комитет Российской Федерации по финансовому мониторингу вошел в состав группы Egmont, объединяющей финансовые разведки 58 стран.

Группа Egmont (аналог Интерпола в сфере финансов) создана для координации усилий в борьбе с отмыванием незаконных доходов. Первое заседание группы состоялось 9 июня 1995 года в брюссельском дворце Egmont-Arenberg. Отсюда и ее название — Egmont. Членство в группе, получившей недавно статус наблюдателя при FATF, позволяет странам вести активный обмен информацией, заключать двусторонние и многосторонние соглашения о сотрудничестве, объединять усилия в противодействии отмыванию преступных капиталов, повышать квалификацию сотрудников финразведок. Члены группы обмениваются между собой оперативной информацией, в частности, с помощью специального информационного узла "Безопасная сеть Egmont". В этой сети разведчики могут почерпнуть актуальную информацию о способах легализации преступных доходов, о новых технологических разработках и средствах анализа финансовых данных. Включение в состав организации означает признание соответствия национальных стандартов стандартам финансовых разведок мира, а также того, что страна-претендент ведет практическую работу по борьбе с отмыванием нелегальных доходов.

Сейчас у России появилась реальная возможность стать членом *FATF* — международной координационной комиссии, созданной в целях борьбы с отмыванием капиталов, полученных преступным путем. Важнейшее преимущество членства в *FATF* состоит для России в том, что компетентные органы стран — членов *FATF* стали бы оказывать России (на основе соответствующих соглашений) реальную помощь в конфискации и возврате криминальных российских капиталов. Можно надеяться, что вступление в *FATF* для России — дело ближайших месяцев.

FATF (Financial Action Task Force on Money Laundering) - Международная комиссия по борьбе с "отмыванием" преступных доходов при Организации экономического сотрудничества и развития.

FATF было учреждена в Париже в 1989 году странами «большой семерки». Менее чем через год после своего создания *FATF* выпустила отчет, содержащий 40 рекомендаций по борьбе с «отмыванием» грязных денег, составляющих полный набор принципов деятельности ее членов, а также конкретных мер, оставляющих возможность осуществления гибкого подхода в зависимости от конкретной ситуации и институциональной среды. Хотя данные рекомендации не являются ограничивающей международной конвенцией, многие страны приняли на себя политические обязательства по применению мер, предусмотренных в этом документе. Основными целями *FATF* являются: распространение по всему миру информации по «отмыванию» доходов, полученных преступным путем; мониторинг процедур применения 40 рекомендаций в странах-членах *FATF*; отслеживание динамики преступных доходов, а также контрмер, предпринимаемых во всем мире в целях противодействия деятельности организации.

В настоящее время членами этой организации являются 31 страна, целый ряд международных институтов и организаций имеют статус наблюдателей.

На начало июня 2002 года в "черный список" "некооперативных" стран и территорий, которые не предпринимают целенаправленных мер по предотвращению "отмывания" денег, входят 20 стран и территорий: о-ва Кука, Доминика, Египет, Гватемала, Гренада, Венгрия, Индонезия, Израиль, Ливан, Маршалловы о-ва, Мьянма, Ниуэ, Науру, Филиппины, Россия, Сент-Китс и Невис, Сент-Винсент и Гренадины, Нигерия и Украина. ОЭСР рекомендует проявлять "повышенную осторожность" при работе с партнерами из стран, входящих в этот перечень.

Деятельность Счетной палаты Российской Федерации также является свидетельством значительного усиления государства в последнее время. По информации Счетной палаты, в 2001 году было проведено 409 контрольных мероприятий. Выявленный ущерб государству оценивается в 241,3 млрд.руб. По результатам контрольных мероприятий в 2001 году органам государственной власти направлено 451 представление и 2 предписания, 38 материалов переданы в Генеральную прокуратуру Российской Федерации. Для сравнения: в 2000 году в Генеральную прокуратуру было направлено только 26 дел. В 2002 году тенденция значительного роста направляемых в Генпрокуратуру материалов усилилась. С учетом принятия поправок в Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» полномочия этого контрольного органа еще более усиливаются.

Федеральные органы налоговой полиции также усиливают свою деятельность. Окончательные итоги прошлого 2001 года пока не подведены, но уже можно сказать, что за этот период федеральными органами налоговой полиции возбуждено более 36 тысяч уголовных дел. Сумма возмещенного ущерба только по окончанным уголовным делам составила почти 27 млрд руб. А всего в результате оперативно служебной деятельности ФСНП в бюджет возвращено более 100 млрд руб. Кроме того, службой выявлено свыше 150 тысяч административных правонарушений, наложено административных штрафов на сумму в сотни миллионов рублей.

Усиливается таможенный контроль. Это значительным образом способствовало тому, что таможенные сборы растут и уже составляют 37 — 38% доходной части федерального бюджета.

Таким образом, в целом можно констатировать: **в стране в значительной мере сформирован механизм противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем.** Уже существует не только реальная опасность подвергнуться уголовному преследованию в связи с вступлением в силу Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем», но и потерять то, что было противоправно вывезено за рубеж, так как открываются хорошие перспективы международного сотрудничества в данной области. Это означает, что в задействовании «кнута» и «пряника», а именно это является важнейшим условием успешного проведения амнистии капиталов, «кнут» уже есть.

Отсутствие практики проведения легализации капиталов

Наибольший успех кампании по легализации капиталов приносят тогда, когда они проводятся *единожды*. Как только амнистии начинают проводиться более или менее регулярно, так сразу же эффект от них значительным образом снижается. Объяснение здесь простое и понятное:

зачем платить налоги, если вновь, рано или поздно, будет проведена налоговая амнистия. Эффект от того, сколько удастся вернуть в результате легализации капиталов, зачастую меньше, чем от того, что многие предпочитают не платить те же налоги в надежде на скорую амнистию.

Зарубежный опыт, а в некоторых странах проведение налоговых амнистий поставлено чуть ли не на регулярную основу, в полной мере подтверждает вывод о значительном снижении эффективности кампаний по легализации капиталов в случае их повторения. Так, периодически налоговые амнистии проводятся в Индии (последний раз в 1997 году). Практикуют проведение налоговых амнистий и промышленно развитые страны: Франция, США и др. В США подобные акции проводятся на уровне штатов, причем не в качестве исключения, а практически повсеместно.

В России в настоящее время существует уникальная возможность проведения легализации капиталов «в первый и в последний раз». Были ранее проекты решений, был даже упомянутый Указ Президента Российской Федерации «О проведении налоговой амнистии в 1993 году», но по факту **в России до настоящего времени налоговых амнистий в отношении физических лиц не проводилось.**

Указ 1993 года касался только «предприятий, учреждений и организаций, а также физических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица». Налоговая же амнистия может быть по-настоящему эффективной, когда она проводится прежде всего в отношении физических лиц, а не «а также» частных предпринимателей. Обоснование этому опять же достаточно простое: на конце цепочки в уводе денег стоят, как правило, исключительно личные, частные интересы.

Отсутствие практики проведения легализации капиталов — тот редкий случай, когда **отсутствие опыта дает значительное преимущество.** Но это, одновременно, и усложняет решение проблемы. Тем не менее выгоды от того, что есть возможность провести акцию единожды, гораздо больше.

Ослабление стимулов, побуждающих к уходу от уплаты налогов

Сегодня можно с уверенностью говорить о том, что стимулов для ухода от уплаты налогов стало меньше.

Самое значительное достижение — это *введение с 2001 года 13%-ной ставки подоходного налога на доходы физических лиц.* Только за первый квартал 2001 года сумма подоходного налога с физических лиц составила, по информации Министерства Российской Федерации по налогам и сборам, 48,8 млрд руб., в 2000 году — 30,0 млрд руб. Рост — на 62,7%. Принципиально

важным является также подтверждение серьезности властей ничего здесь не менять и в перспективе. Соответствующее заявление по данному поводу было сделано на самом высоком уровне — в апреле 2002 года в ежегодном Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации.

Однако не стоит и переоценивать значимость единой 13%-ной ставки подоходного налогообложения. Абсолютные цифры роста сборов подоходного налога впечатляют, но реально при переходе к налогообложению по единой ставке в 2001 году уровень собираемости подоходного налога вырос, по оценке ФБК, с 5,4% до 6%. Следует отметить, что рост соответствующего показателя отражает общую тенденцию к повышению собираемости подоходного налога, характерную для последних 5-6 лет. Кроме того, темпы роста фактической ставки подоходного налога за последний период (2000 — 2001) даже ниже соответствующего показателя предыдущего периода (1999 — 2000). Так, в 2001 году по сравнению с 2000 собираемость налога выросла на 11%, в то время как в 2000 году по сравнению с 1999 соответствующий показатель увеличился на 12,5%. Уровень собираемости подоходного налога по-прежнему остается недопустимо низким. В 2001 году при единой номинальной ставке подоходного налога в 13% фактическая ставка составила 6%. Это означает, что в консолидированный бюджет Российской Федерации поступило менее половины (46%) положенной суммы.

Таким образом, **переход к единой 13%-ной ставке налогообложения доходов населения безусловно сыграл позитивную роль в выводе экономики страны из «тени».** Однако, практический опыт последних 1,5 лет уже показал, что **применение даже этой радикальной меры не является достаточным.** Требуется как кропотливая работа по восстановлению доверия граждан к государству, так и дополнительные меры комплексного характера.

Менее ощутимый, но все-таки позитивный эффект имеют и другие новации в налоговой сфере: переход на уплату единого социального налога с одновременным снижением суммарной ставки соответствующих отчислений, планы по унификации ставки налога на добавленную стоимость на уровне 16 — 18%, отказ от оборотных налогов и окончательная ликвидация с 1 января 2003 года дорожного налога, снижение ставки налога на прибыль с 35 до 24%, введение налога на недвижимость взамен налога на имущество и др.

Важным является и то, что правительство не собирается останавливаться на достигнутом: уже заявлено о намерении отказаться от налога с продаж с 1 января 2004 года, принято решение об отказе от налога на покупку иностранной валюты и т.д.

Тенденция однозначна: **налоговая нагрузка снизилась и продолжает снижаться**. Не все, правда, проходит гладко. Самый яркий пример — обязанность для индивидуальных предпринимателей платить с 1 января 2002 года единый социальный налог по полной ставке. К тому же правительство вынуждено, как с той же отменой дорожного налога, придумывать разного рода компенсационные механизмы в виде повышения акцизов и т.п.

Можно дискутировать по поводу того, что налоговая нагрузка снизилась, а вот налоговое бремя, если иметь в виду сохраняющуюся значительной неравномерность в распределении налогов, недостатки налогового администрирования и т.д., — нет. Данные утверждения более чем основательны. Тем не менее они не могут опровергнуть вывод о снижении налоговой нагрузки.

Снижение налогов является ключевой мерой в ослаблении стимулов, побуждающих к уходу от оплаты налогов, к уводу капиталов в «тень». Ключевой, но не единственной. Среди других факторов также следует выделить:

- динамично растущую экономику;
- политическую стабильность;
- относительный прогресс в формировании эффективной системы защиты прав собственности и т.д.

Наконец нельзя не учитывать и тот факт, что многие представители бизнеса, вкусившие все преимущества частного предпринимательства, поняли, что за границей им организовывать и вести бизнес будет несоизмеримо более трудно по сравнению с Россией. Поэтому и начинают они потихоньку «вкладываться» в Россию. А это уже тот фундамент, который никак не стимулирует уход от налогообложения.

Достаточность времени до начала предвыборной гонки

Важнейшим условием для успешного проведения кампании по легализации капиталов является то, что в настоящее время, когда есть и другие чрезвычайно благоприятные факторы, сведена к минимуму конъюнктурная лозунговость, которая очень часто сопровождает выдвижение идей по амнистированию капиталов.

С середины 2003 года в России начнется очередной предвыборно-выборно-послевыборный период, связанный с проведением как парламентских, так и президентских выборов. В предвыборный период обязательно какая-либо из партий будет эксплуатировать идею налоговой

амнистии с целью привлечения не только дополнительных голосов избирателей, но и средств для финансирования избирательной кампании.

Так было ранее (то же «Яблоко» уже пыталось получить политические дивиденды подобным образом), так обязательно будет и в недалеком будущем. Но **какими бы ни были хорошими идеи, предвыборная лозунговость, как правило, никогда не идет им на пользу.** В этом нет ничего удивительного, так как цели, побуждающие выдвигать идеи и агитировать за них в предвыборный период, принципиально отличаются от целей межвыборного затишья.

В акциях, подобных налоговой амнистии, должны преследоваться *стратегические цели*. Проводить их необходимо исключительно из *прагматических соображений*. Важнейший залог успеха, как уже отмечалось ранее, состоит в том, что акция проводится *один-единственный раз*.

Все это является аргументами в пользу того, чтобы исключить проведение налоговой амнистии в предвыборный период, она должна быть проведена до того.

В этом случае власти самым серьезным образом продемонстрируют свою решимость безусловно выполнять принимаемые на себя обязательства, они дистанцируются от конъюнктурной предвыборной лозунговости, повысив, тем самым, доверие к объявляемым мерам.

Таким образом, **у государства есть примерно один год, чтобы подготовиться и успешно провести налоговую амнистию.**

Механизм реализации

Принципы легализации

Хорошая пиар-, орг- и правовая подготовленность акции

Хорошая подготовка важна в любом деле, но акция, эффективность которой многократно возрастает, если ее проводят единожды, должна быть подготовлена особенно тщательно. Главное, что необходимо донести, — это возможность абсолютно без издержек для себя легализовать теневой капитал. Возможность эта уникальна. Но если ею не воспользоваться, то государство сделает все, чтобы заставить «поделиться».

В правовом отношении даже после принятия Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» и ряда других нормативных документов ввиду новизны решаемой задачи также требуются серьезные проработки.

Организационная сторона дела не менее важна. В большей степени она потребует на подготовительном этапе и на этапе контроля исполнения.

Отказ от возмездного характера легализации

Именно сейчас государство может не претендовать на сиюминутные бюджетные доходы от проведения легализации. Причем оно должно отказаться от получения и налогов от укрытых доходов, и штрафов за их неуплату, и пеней за просрочку уплаты, и даже от специальных сборов за легализацию. Все должны знать: **государству от проведения акции ничего не надо. Оно — государство — получит гораздо больше в случае успешности проведения акции тогда, когда легализуемые капиталы будут реально работать в экономике.** Будут в этом случае и налоги, но не сейчас, а немного позднее. Таким образом, государство должно руководствоваться исключительно стратегическими интересами. Если удастся преодолеть традиционное желание получить все и сразу, успех акции будет обеспечен.

Такой отказ от возмездности будет более чем позитивно воспринят бизнесом. Сейчас в такую искренность государства поверят, потому что действительно бюджет исполняется с профицитом, цены на нефть достаточно высоки, появилась политическая стабильность, наконец.

Срочность

На всю акцию должно быть отведено достаточно ограниченное время. Это не должно быть три недели, как первоначально было установлено в Казахстане, но это не должен быть и полу-

годовой период. В первом случае просто многие могут не успеть, во втором — имеющийся более чем достаточный запас времени при нашей-то привычке откладывать «на потом» опять же может вогнать в конце концов в цейтнот. Необходимо также учитывать, что, возможно, кто-то захочет продать недвижимость за рубежом и легализовать деньги в России (покупали то в шальные 90-е годы все что надо и не надо), кто-то захочет перевести предварительно деньги из одной страны в другую, а потом только в Россию. Это имеет смысл, так как, к примеру, операции по зачислению или переводу на счет денежных средств, предоставление или получение кредита (займа), операции с ценными бумагами в случае, если хотя бы одной из сторон является физическое или юридическое лицо, имеющее соответственно регистрацию, место жительства или место нахождения в государстве (на территории), в отношении которого (которой) имеются сведения о незаконном производстве наркотических средств, подлежат, согласно Федеральному закону «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем», обязательному контролю.

С учетом названных обстоятельств **продолжительность акции по легализации капиталов должна составлять 2 — 2,5 месяца.**

Активизация деятельности по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем

Успех акции по легализации капиталов во многом будет предопределен тем, насколько удастся, как это ни выглядит парадоксально, **реально усилить механизм противодействия легализации.** Здесь есть что усиливать. Велики возможности, к примеру, международного сотрудничества в сфере борьбы с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, некредитные организации пока значительно проигрывают кредитным по реализации соответствующих мер и т.д.

К моменту реализации акции и во время ее проведения должно быть предельно ясно: государство очень много сделало не только для того, чтобы противодействовать легализации преступных доходов, но и для того, чтобы разыскать укрытые от налогообложения капиталы и получить причитающееся, поэтому лучше воспользоваться шансом по легализации.

Личный пример

Если удастся реализовать этот принцип, успех акции будет обеспечен (в Казахстане удалось). Имеется в виду следующее. Кто-либо из госчиновников высшего уровня должен легализовать свои доходы в соответствии с предлагаемыми правилами. Лучше, если бы это был не один человек. Вряд ли у кого-то могут появиться сомнения, что команда может «не набраться». При

известной информированности спецслужб сделать такие «предложения, от которых трудно отказаться» труда не составило бы. Тем более что чиновникам гарантировалась бы неприкосновенность. Должности они должны будут сохранить обязательно.

И для бизнеса, и для вороватого чиновничества такой шаг был бы чрезвычайно важен. «Без обмана», что называется.

Ключевые меры

- **Внесение дополнений в Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем».**
- **Уничтожение деклараций о доходах.**

Упомянутый закон вступил в силу с 1 февраля 2002 года. Можно ожидать, что к концу года механизм его действия будет достаточно хорошо отлажен. Определен обширный перечень операций с денежными средствами или иным имуществом, которые подлежат обязательному контролю, если суммы, на которые они совершаются, равны или превышают 600 000 рублей. Принципиально важно отметить то, что, несмотря на исключение преступлений, предусмотренных статьями 193, 194, 198 и 199 Уголовного кодекса Российской Федерации из состава преступлений, в результате совершения которых получены денежные средства и имущество, на противодействие легализации которых направлен принятый закон, реально закон направлен и на противодействие легализации доходов, укрытых от налогообложения (что предусмотрено упомянутыми статьями). Под контроль первоначально подпадают **все** операции, подлежащие обязательному контролю. Только потом может выясниться происхождение денег, скрытых в результате банального ухода от уплаты налогов. Поэтому реально Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» направлен на противодействие легализации **всех** доходов, полученных, скажем так, с отклонениями от правовых норм. Более того, зная усердие наших контрольных и правоохранительных органов, самые добропорядочные физические лица на всякий случай будут стараться не совершать операций, подлежащих обязательному контролю.

Предлагается внести следующее дополнение в статью 16 Закона:

Установить, что в период с _____ по _____, на время проведения акции по легализации доходов физических лиц, не подлежат обязательному контролю следующие операции с денежными средствами или иным имуществом:

- снятие со счета или зачисление на счет юридического лица денежных средств в наличной форме в случаях, когда это не обусловлено характером его хозяйственной деятельности;
- приобретение физическим лицом ценных бумаг за наличный расчет;
- внесение физическим лицом в уставный (складочный) капитал организации денежных средств в наличной форме;
- размещение денежных средств во вклад (на депозите) с оформлением документов, удостоверяющих вклад (депозит) на предъявителя;
- открытие вклада (депозита) в пользу третьих лиц с размещением в него денежных средств в наличной форме;
- поступление денежных средств из-за границы со счета (с вклада), открытого на анонимного владельца;
- зачисление на свой счет или списание со своего счета денежных средств юридическим лицом, период деятельности которого не превышает трех месяцев со дня его регистрации, либо юридическим лицом, операции по счетам которого не производились с момента их открытия;
- переводы денежных средств, осуществляемые некредитными организациями по поручению клиента.

Таким образом, временное исключение делается в отношении не всех, а только ряда операций, подлежащих обязательному контролю. Это те операции, посредством проведения которых может быть проведена быстрая легализация капиталов.

Помимо фактически законодательного обеспечения гарантий того, что физические лица, совершающие операции, временно освобожденные от обязательного контроля, не будут подвергаться каким-либо процессуальным действиям, в том числе для осуществления уголовного преследования или применения административных взысканий, необходимо **уничтожить все декларации о доходах и имуществе граждан России за весь период действия такого обязательного порядка в Российской Федерации.** Это послужит дополнительной, очень весомой гарантией для лиц, решивших легализовать свои доходы.

В настоящее время отмечается динамика снижения количества подаваемых физическими лицами деклараций. Если по итогам 2000 года было подано 3 млн деклараций, то по итогам 2001 года, как свидетельствуют данные МПС России, уже только 2,4 млн деклараций. Это объек-

тивный процесс, связанный прежде всего с тем, что сократилось число лиц, обязанных подавать декларации. Можно не сомневаться в том, что декларации, представляемые в прежние годы и в большем количестве, должны были бы содержать и сведения об скрытых доходах. Но не содержали, а потому такие деяния подпадали и подпадают под уголовную ответственность. Поэтому, чтобы обеспечить **гарантии амнистии**, и предлагается уничтожить декларации.

В обязательном порядке **решение по уничтожению деклараций должно также относиться к декларациям госчиновников**, представляемым ими в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 15 мая 1997 г. № 484 «О представлении лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности государственной службы и должности в органах местного самоуправления, сведений о доходах и имуществе».

Издержки

Кампанию по легализации доходов физических лиц **невозможно** провести абсолютно чисто. Невозможно гарантировать, что легализовываться будут только доходы, укрытые в свое время от налогообложения, а доходам, полученным, к примеру, от наркобизнеса, торговли оружием, порнобизнеса и т.д., никто не даст «отмыться». Тем не менее и эти издержки можно и нужно минимизировать.

Государство на время проведения кампании по легализации доходов граждан отказывается только от процедуры обязательного контроля по ограниченному перечню операций с денежными средствами. Но в комплексе мер, направленных на противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, никто не отменяет и не может отменить *обязательные процедуры внутреннего контроля*. Кредитные и иные организации, заботясь о своей репутации, сами вправе определять степень «чистоты» денежных средств, с которыми они готовы работать. Тем более что уже несколько лет назад Центральный банк Российской Федерации подготовил и рекомендовал использовать в работе *Методические рекомендации по вопросам организации работы по предотвращению проникновения доходов, полученных незаконным путем, в банки и иные кредитные организации*. Таким образом, есть основания надеяться на то, что легализация доходов граждан не превратится в «большую стирку».

Принципиально важным является также то, что государство не отказывается от уголовного преследования и административных мер воздействия, оно лишь временно приостанавливает процедуру обязательного контроля по ограниченному перечню операций с денежными средствами, а также уничтожает декларации. Если, несмотря на это, государству станут известны факты преступного происхождения доходов, оно **обязано** будет применить меры соответственно действующему законодательству.

Приложение. Опыт налоговой амнистии в Казахстане*

Актуальность темы налоговой амнистии в бывших советских республиках объясняется в первую очередь общей для этих стран проблемой нехватки инвестиционных и бюджетных ресурсов в условиях значительного оттока капитала за рубеж. В последнее время возможность проведения амнистии активно обсуждается в России, Белоруссии, на Украине. В этой связи безусловный интерес представляет анализ существующего международного опыта, и в первую очередь опыта налоговой амнистии на постсоветском пространстве, в частности Казахстана.

Условия налоговой амнистии в Казахстане

Заявленной целью налоговой амнистии в Казахстане было привлечение в национальную экономику дополнительных финансовых средств, ранее выведенных из экономического оборота и не задекларированных в установленном порядке.

В соответствии с *Законом Республики Казахстан от 2 апреля 2001 г. № 173-III «Об амнистии граждан Республики Казахстан в связи с легализацией ими денег»* условия амнистии распространялись на граждан, зачисливших деньги, ранее выведенные из легального экономического оборота, на специальные счета... в банки второго уровня, входящие в систему коллективного гарантирования (страхования) вкладов (депозитов), путем вклада наличных денег в национальной или в иностранной валюте, а также перевода собственных денег с персональных счетов в иностранных банках» (п. 1. ст. 1).

Период легализации денег был установлен в двадцать календарных дней (п. 2. ст. 1). Заметим, что столь короткий срок изначально не позволял рассчитывать на привлечение денег, реально задействованных в экономическом обороте в стране и за рубежом, а был ориентирован на привлечение части свободных накоплений. На практике период легализации был продлен (по сравнению с запланированным) на 10 дней.

Гражданам, решившим легализовать свои накопления, представлялись определенные гарантии неприкосновенности. В частности, в соответствии с Законом информация о наличии специальных счетов и количестве денег на них не подлежала разглашению, а наличие специального счета само по себе не могло служить основанием для проведения любых процессуальных дей-

* Материал подготовил старший эксперт департамента стратегического анализа И. Шульга.

ствий, в том числе для осуществления уголовного преследования или применения административного взыскания (п. 2. ст. 3).

В то же время в соответствии со статьей 2. Закон не распространялся на «случаи легализации денег, полученных в результате коррупционных правонарушений, преступлений против личности, мира и безопасности человечества, основ конституционного строя и безопасности государства, собственности, интересов государственной службы, общественной безопасности и общественного порядка, здоровья населения и нравственности, а также денег, принадлежащих другим лицам или полученных в качестве кредитов».

Следует отметить, что размытость формулировок, касающихся «коррупционных правонарушений, интересов государственной службы, нравственности», фактически создает возможность изъятия переведенных на специальные счета средств в пользу государства под тем или иным предлогом. В частности, фактически любые денежные накопления чиновников, решивших легализовать свои доходы, при таком подходе могут расцениваться как коррупционные. Вполне возможно, что этот факт в конечном итоге сказался на результатах амнистии.

Важной чертой подхода, реализованного в Казахстане, является то, что в соответствии с Законом **суммы, внесенные на специальные счета для последующей легализации, не были включены в налогооблагаемый доход, т.е. с легализируемых сумм не изымались налоги.** Таким образом, фискальная функция не рассматривалась в качестве целей амнистии.

Для сравнения все проекты налоговой амнистии, обсуждаемые на Украине, предусматривают изъятие налоговых платежей с легализуемых сумм. В России также ранее обсуждаемые подходы предусматривали обложение легализуемых средств определенными налогами или сборами. Перспективность такого подхода представляется сомнительной по ряду причин. Во-первых, на подобных условиях, скорее всего, не удастся привлечь внутренний капитал, выведенный из легального сектора, поскольку целью увода денежных средств в тень в этом случае как раз и являлся уход от уплаты налогов. Во-вторых, в настоящий момент и так существуют схемы, позволяющие легализовать капитал, при уплате подоходного налога (в частности, за счет операций с куплей-продажей акций, за счет регистрации доходов в качестве, к примеру, выигрыша в казино).

Помимо законодательного обеспечения мер налоговой амнистии уже в процессе осуществления акции было принято решение об уничтожении всех деклараций о доходах граждан республики, а также всех сведений о доходах и имуществе физических лиц за период с 1995 по

2000 год. Следует заметить, что мера по уничтожению налоговых деклараций не была предусмотрена и спланирована изначально.

Итоги амнистии

За период с 14 июня по 13 июля 2001 года в экономику страны было возвращено около **480,2 млн долл.** Для того чтобы понять много это или мало, можно сравнить полученные результаты с итогами применения аналогичных мер за рубежом. В Ирландии доходы, собранные в результате амнистии 1988 года, составили 1,5 млрд долл. США (2,5% от ВВП) (при том, что ВВП Ирландии превышает ВВП Казахстана приблизительно в 1,5 раза). Амнистия, проведенная в штате Арканзас, позволила собрать более 2 млрд долл. В результате амнистии, проведенной в 1998 году в Турции, из теневого оборота вышло 20 млрд долл. Несмотря на относительно скромные (по сравнению с приведенными примерами) результаты амнистии в Казахстане, дополнительные вливания можно расценивать как весомые с учетом масштабов и состояния национальной банковской системы.

В первую половину легализационного периода (до 29 июня) на специальные счета было переведено немногим более 10% общей суммы (около 54 млн долл.). При этом в последний день акции было переведено более половины суммы (около 250 млн долл.). С учетом низкой начальной активности граждан уже в ходе акции пришлось предпринимать дополнительные активизирующие меры (продление сроков амнистии, уничтожение налоговых деклараций), которые по факту следует признать успешными.

Средний размер депозитов, на которые вносились деньги, составил 164 тыс. долл., причем 88,5 % легализованного капитала поступило в виде наличных средств. Минимальная сумма, внесенная на специальные счета, составила 50 долл. Максимальная сумма — около 800000 долл. Существенное преобладание незначительных сумм в общей структуре поступлений может объясняться опасением бизнесменов относительно того, что внесение крупных сумм будет рассматриваться правоохранительными органами как сигнал к началу расследований источников возникновения соответствующих накоплений.

Из почти 500 млн долл. легализованных доходов лишь **50,5 млн долл. (или немногим более 10%)** пришло из-за рубежа. Тем самым опыт Казахстана подтвердил общемировую практику, согласно которой амнистия «внутренних капиталов» более успешна, чем попытка вернуть капиталы из-за рубежа.

Относительно успешная легализация «внутренних ресурсов» может объясняться тем, что параллельно с процедурой амнистии в Казахстане был разработан целый комплекс мер, наце-

ленных на развитие национальной экономики, включая принятие нового Налогового кодекса, упрощение процедуры регистрации новых предприятий малого и среднего бизнеса и др. Практика показывает, что без реализации подобных мер сложно рассчитывать на долгосрочный эффект налоговой амнистии.

В то же время задачу возвращения капитала из-за рубежа следует признать нерешенной. По-видимому, для достижения положительного эффекта в этом направлении амнистия должна сопровождаться более существенным улучшением инвестиционного климата.

В ходе налоговой амнистии, судя по всему, в недостаточной степени удалось решить проблему доверия к государству со стороны бизнеса. Законодательное обеспечение было составлено таким образом, что создавалась возможность для нарушения государством установленных правил игры и изъятия переведенных денежных средств (см. выше).

Отрицательную роль сыграл, по-видимому, тот факт, что в Казахстане это уже второй опыт налоговой амнистии. В 1995 году правительство Казахстана также предприняло меры по уничтожению всех налоговых записей. Правда, на этот раз амнистия объявлялась как «исключительная разовая акция по легализации денег», приуроченная к 10-летию независимости страны.

Долгосрочные эффекты налоговой амнистии в Казахстане оценить пока сложно. Из возможных последствий следует обратить внимание на то, что амнистия может негативно влиять на стимулы экономических агентов в части финансовой дисциплины. Исследования, проведенные в США, показывают, что в силу действия ряда психологических факторов налоговая амнистия в долгосрочной перспективе уменьшает добросовестность налогоплательщиков, что отражается на величине налоговых поступлений. Это не означает необходимость отказа от мер по налоговой амнистии, но свидетельствует о том, что соответствующие меры должны сопровождаться последующим усилением и контролем за финансовой дисциплиной.