Жихарев К.Л.

Проблемы становления в РФ института налоговой амнистии

Мы подробно остановились на анализе в основном негативного опыта первого законодательного оформления в нашей стране института налоговой амнистии, чтобы в полной мере показать ошибки, которые были допущены как при принятии, так и при реализации данного института. Анализ допущенных ошибок необходим еще потому, что в последнее время многими политическими и общественными деятелями, учеными, бизнесменами, средствами массовой информации активно обсуждается вопрос о необходимости «реанимации» института налоговой амнистии, расширив действия данного института и на нелегально вывезенный капитал в случае его репатриации в Россию. Предлагается узаконить положение о том, что те граждане, которые заявят о своих теневых доходах или переведут обратно в Россию свои зарубежные капиталы и заплатят соответствующие налоги от их объема, получат полное освобождение от ответственности. Так, например, 25 апреля 2005 г. в Послании Федеральному Собранию РФ Президент РФ В.В. Путин, говоря о необходимости стимулировать приход капитала в отечественную экономику сказал: «Надо разрешить гражданам задекларировать в упрощенном порядке капиталы, накопленные ими в предыдущие годы, в предыдущий период. Такой порядок должен сопровождаться только двумя условиями: уплатой 13% подоходного налога и внесением соответствующих сумм на счета в российские банки»

Между тем легализация отечественного капитала, в т. ч. находящегося за рубежом и налоговая амнистия не вполне совпадающие вопросы, т. к. утечка капитала из страны не всегда является следствием нарушения только налогового законодательства. Здесь имеет место нарушение не только налогового, но и валютного, и таможенного законодательства. Хотя, как показывает практика в ряде случаев в основе нарушения валютного и таможенного законодательства лежат налоговые нарушения, а то и налоговые преступления.

Говоря о налоговой амнистии нельзя не учитывать и тот факт, что она может распространяться только на налоговые правоотношения. Однако, как свидетельствует жизнь, налоговые правонарушения нередко бывают связанными с другими видами неправомерных действий. Поэтому налоговая амнистия вовсе не означает, что открывшаяся в ходе амнистии информация не может служить основанием для проведения соответствующими органами оперативно-розыскных мероприятий. Результатом чего может стать возбуждение уголовного дела по признакам неналогового характера.

Таким образом, невольно, «в одном флаконе» института налоговой амнистии могут оказаться и налоговые, и валютные, и таможенные нарушения. Плюс к этому - действия, подпадающие под уголовные нарушения. Так что в отдельных случаях, «купить» легализацию, уплатив лишь нынешнюю

ставку налога на доходы физических лиц в размере 13%, не у всех может получиться.

В любом случае в органах, на которые будет возложена практическая реализация налоговой амнистии, возникнет вопрос: каким образом удалось «заработать» легализуемые капиталы. В противном случае под амнистию могут попасть деньги, полученные не только в результате небольших правонарушений, но и в результате отмывания капитала нажитого преступным путем, легализации средств криминального происхождения, преступления против личности, мира и безопасности людей, собственности, общественного порядка, здоровья и нравственности. И тогда возникает естественный вопрос, что делать гражданам уже заявившим о желании легализовать свои капиталы и не ожидавшим дополнительных расспросов о происхождении этих капиталов. Анализ практики реализации налоговыми органами Указа Президента РФ № 1773 не исключает такого развития событий.

Среди возможных вариантов выхода из этого положения, одним из наиболее реальных может оказаться такой - помимо 13% заплатить еще за получение полной индульгенции: чиновникам курирующим (смотря от ситуации) налоговые, таможенные, валютные операции; работникам криминальной милиции, ФСБ. Поэтому транзакционные издержки данных граждан по легализации своих капиталов могут существенно превысить названные Президентом РФ 13% и породить новую волну коррупции в государственных и муниципальных органах власти, питаемую так называемой легализацией капитала или налоговой амнистией.

Необходимо сказать, что в первые постсоветские годы государственные лидеры России часто отказывались от системной долговременной легитимности принимаемых институциональных актов в пользу конъюнктурной легальности. При этом игнорировались многие неформальные нормы сложившиеся в российском обществе на протяжении многих лет: исторические традиции, общественное мнение, устоявшиеся правовые и нравственные нормы. Как свидетельствует практика, формальная легальность вещь не сложная: можно принять закон или постановление, издать указ - и она готова. Гораздо сложней с легитимностью. В предисловии к работе Д.Норта «Институты, институциональные изменения и функционирование экономики» профессор Б.З. Мильнер справедливо замечает «Если законы могут быть изменены в течении короткого времени, то неформальные нормы меняются постепенно. Именно такие нормы создают легитимную основу для действия законов, а революционные изменения последних часто приводят к результатам, отличающимся от ожидаемых».

Наглядным подтверждением правильности вышесказанного служит начавшаяся в РФ с первого января 2005 г. монетизация льгот, связанная с реализацией Федерального закона № 122 о разграничении полномочий и финансовых обязательств между федеральными, региональными и муниципальными органами управления. Принятые всего за несколько месяцев до начала реформы ФЗ № 122 и многочисленные законодательные и норматив-

ные акты субъектов РФ, направленные на реализацию данного Закона, пришлось в пожарном порядке корректировать (уже после первого января 2005 г.) из-за отказа многочисленных групп специальных интересов (ГСИ) признавать их легитимность, т. е. признавать данные институциональные нормы и осознано (рационально) следовать им в повседневной жизни. Под ГСИ М. Олсон, автор данного понятия, понимает совокупность индивидов, характеризующихся совпадением их экономических интересов, т. е. получением каждым той или иной выгоды от осуществления определенного действия, изменения или отсутствия тех или иных действий либо изменений.

Данный пример свидетельствует, что разрабатываемые государством с участием бизнеса институциональные акты должны устраивать общество, тогда они будут признаваться и выполняться большинством населения. Принятие законодателем кого-либо нормативного акта является лишь началом процесса образования нового института и не тождественно его созданию. Связано это с тем, что институт «это функционирующее правило: для того. чтобы закон стал институтом он должен исполнятся. Граждане, чье поведение в определенных ситуациях призван регулировать принятый нормативный акт, должны знать содержание закона, признавать его требования и следовать им в своих поступках».

По отношению к институту налоговой амнистии в российском обществе сформировались две большие полярные группы специальных интересов.

Сторонники института налоговой амнистии выдвигают следующие доводы: амнистия освободит налоговые органы от многочисленных проверок налогоплательщиков за предыдущие годы и позволит сконцентрировать силы на сборе текущих налоговых платежей, что может резко увеличить налоговые поступления в бюджеты всех уровней; данная мера способствовала бы выходу из «тени» отдельных налогоплательщиков, которые в период становления в стране налоговой системы в силу определенных обстоятельств (низкой профессиональной подготовки, непорядочности, внесения частых изменений и поправок в налоговое законодательство и т. п.) не смогли встать на правовой путь взаимоотношений с государством; в эпоху первоначального капитала все воровали, никто не платил налоги; в страну вернется значительная часть ранее незаконно вывезенного капитала.

Противники института налоговой амнистии считают: налоговая амнистия способствует превращению России в страну, где возможно отмывание «грязных» денег; теряет смысл огромная работа, которая проводилась все последние годы по становлению в стране налогового, валютного и таможенного контроля; налоговая амнистия ставит в равное правовое положение тех, кто честно платил налоги и тех, кто нарушая налоговое законодательство, заработал на этом значительный капитал; легализовав свои теневые капиталы, переведя их в российские банки, граждане через какой-то период времени могут снять их со счетов в этих банках и перевести (уже «отмытые») обратно за рубеж; наконец, налоговая амнистия может нанести непо-

правимый удар по психологии налогоплательщиков, порождая мысль о вседозволенности.

Принятие новой налоговой амнистии помимо неоднозначного ее восприятия в обществе может породить и целый ряд правовых вопросов из-за отсутствия в действующем отечественном законодательстве институциональных норм, четко регулирующих акты принятия как общей, так и частных амнистий. В чем конкретно эта неурегулированность состоит? Прежде всего, в институциональной форме принятия амнистии. Ранее мы говорили, что в правовом государстве одной из принципиальных особенностей налоговых правоотношений является законодательная форма их учреждения. В отсутствие Федерального закона об общих условиях принятия и проведения амнистии ее правовое регулирование осуществляется в такой правовой форме, как «Постановление». Необходимо отметить, что в форме «Постановление» Государственной Думой РФ могут приниматься также решения и по некоторым другим вопросам (импичменту Президенту РФ, доверии Правительству РФ, назначению на должность и освобождению от должности председателя Центрального банка России и т. д.) В связи с этим возникает вопрос - правомерно ли приравнивать правовую форму «Постановление» к правовой форме «Закон».

Форма «Постановление ГД РФ об амнистии» ни по названию, ни по процедуре не является Федеральным законом. В отличие от Федерального закона «Постановление ГД РФ об амнистии» не утверждает Совет Федерации Федерального Собрания РФ, его не подписывает Президент РФ. Если Федеральные законы принимаются ГД РФ в трех чтениях (за исключением Федерального закона о Федеральном бюджете, который принимается в четырех чтениях), то «Постановление об амнистии» может быть принято сразу в первом чтении, без использования процедуры второго и третьего чтения. Сразу в первом чтении ГД РФ приняло 28 июня 2000 г. Постановление «О внесении изменений в Постановление ГД РФ «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов».

Сама форма принимаемых ГД РФ «Постановлений об амнистий», по мнению юристов, исключает (в случае появления такой необходимости) обращение юридических и физических лиц с жалобами на это «Постановление» в Конституционный суд РФ. Свою позицию о неподсудности Конституционному суду РФ институциональных актов, принимаемых в форме «Постановление», юристы мотивируют тем, что Конституционный суд РФ согласно пункту «а» статьи 125 Конституции РФ рассматривает конституционность Федеральных законов, тогда как амнистия объявляется в форме «Постановление».

Чрезвычайно лаконично вопросы амнистии изложены в Конституции РФ. Всего двумя словами «объявление амнистии» определены в Конституции РФ полномочия ГД РФ в отношении амнистии. В Конституции РФ не закреплено разграничение понятия «амнистия» на общую и частные. При

этом никакого иного Федерального закона или нормативного акта об амнистии, ее приделах, процедуре и периодичности принятия, порядке и времени реализации в РФ нет. Нигде ничего не говорится и о праве (запрете) субъектов РФ принимать акты амнистии в пределах территории своих регионов.