

**Н. И. Протопопова**

канд. экон. наук, доцент кафедры экономической теории Финансовой академии при Правительстве РФ (Москва)

## **ЭКОНОМИЧЕСКАЯ АМНИСТИЯ КАК ИНСТИТУТ СОГЛАСОВАНИЯ ИНТЕРЕСОВ ОБЩЕСТВА, БИЗНЕСА И ГОСУДАРСТВА**

Ответ на вопрос, нужна ли консолидация интересов общества, бизнеса и государства, уходит своими корнями в общественную мысль античности. В частности, Аристотель рассматривал соблюдение общественных интересов как залог поддержания социального мира, поскольку все части, составляющие государство, находят желательным сохранение существующих порядков (Аристотель, 2003, с. 365).

Не меньшее значение придают консолидации интересов общества, в частности государства и бизнеса, современные экономисты. Отсутствие цивилизованных отношений между властью и бизнесом рассматривается ими как серьезное препятствие для развития национальной экономики и решения социальных проблем (Бизнес и власть, 2001, с. 134, 147, 158). Заметим, что в Китае доктрина согласования (гармонизации) интересов общества, бизнеса и государства стала национальной идеей (Галенович, 2006, с. 392).

Как известно, одним из основных условий становления доверительных отношений между обществом, государством и бизнесом является прозрачность бизнеса, выход его из тени и соблюдение им налоговой дисциплины. Сложилась ли в России предпосылки для этого? С определенной долей условности можно ответить утвердительно:

во-первых, как известно, уже нет избирательного предубеждения в российском обществе к предпринимателям<sup>1</sup>;

во-вторых, бизнес — и крупный, и средний, и малый — понял, что уход от налогов тоже имеет свою себестоимость; наряду с этим владельцы теневых капиталов, вывезшие их за рубеж, осознали существенные преимущества российского рынка, в частности: относительно более высокую в сравнении с иностранным рынком норму прибыли на вложенный капитал, лучшее знание рыночных условий и конъюнктуры, наличие связей с представителями органов власти и управления;

в-третьих, государство имеет достаточно политической воли для того, чтобы формировать суверенные фонды, управлять крупномасштабным бизнесом и со-

<sup>1</sup> Примерно 40% россиян считают, что коррумпированы вообще все институты, включая бизнес. Но если сравнивать бизнес и государственную власть, то некоторые государственные структуры население считает даже более коррумпированными, чем бизнес. Крупный бизнес воспринимают таковым 19% опрошенных нами респондентов (у милиции этот показатель составляет 28%), а мелкий и средний бизнес всего 6%, что значительно меньше, чем соответствующие оценки населением органов суда и прокуратуры, налоговых служб, таможенных органов и даже меньше, чем оценка коррумпированности спецслужб (Бизнес и власть, 2001, с. 174).

здавать госкорпорации. Вместе с этим оно может предоставлять бизнесу и налоговые льготы (ОЭЗ), и проводить экономическую амнистию.

Встает вопрос, насколько эффективны эти меры, в частности экономическая амнистия?

В одной из первых работ по данной проблематике экономическая амнистия трактуется как совокупность административных и экономических мер государства, направленных на полную или частичную легализацию финансовых ресурсов теневого рынка и хозяйственных процессов, ранее считавшихся незаконными, а также помилование лиц, совершивших эти действия, с целью увеличения налогооблагаемой базы и достижения определенных макроэкономических результатов (Даукенов, 2000).

Вышеприведенное определение, являясь фактически первым в контексте исследования феномена экономической амнистии в государствах на постсоветском пространстве, приобрело значение методологической установки, что отражает рейтинг его использования. Однако необходимо обратить внимание на то, что, заключая в себе безусловно конструктивное начало, это определение сводит понятие «экономическая амнистия» лишь к легализации теневых капиталов, что методологически существенно ограничивает область исследования данного феномена в контексте политики государственного протекционизма.

В связи с этим мы считаем необходимым обратить внимание на то, что рассматривать категории «экономическая амнистия» и «налоговая амнистия» как синонимы неправомерно, поскольку это далеко не одно и то же. Категория «экономическая амнистия» — это понятие общее, раскрывающее суть явления как такового: прощение тех или иных экономических правонарушений. «Налоговая амнистия» есть частное понятие, которое конкретизирует объект амнистии, а именно капиталы, выведенные из-под налогообложения.

В условиях постсоциалистических преобразований наряду с амнистией теневых капиталов в качестве объектов экономической амнистии следует, по нашему мнению, выделить:

- приватизационные сделки, на основе которых формировалось право собственности на те или иные активы;
- оспариваемые сделки:
  - по земле;
  - по объектам инфраструктуры;
- долги сельскохозяйственных предприятий государству, списываемые в советское время в административном порядке;
- долги жилищно-коммунальных хозяйств муниципальным бюджетам;
- долги бюджетов одного уровня перед бюджетами других уровней.

Объекты экономической амнистии обуславливают специфику механизма ее проведения. Последнее вызывает объективную необходимость разработки комплекса мер для проведения экономической амнистии каждого объекта в отдельности.

Исходя из того, что одна из функций института экономических амнистий — обеспечение социального мира, мы считаем, что в России разрабатываемые меры во всей своей совокупности должны быть направлены в первую очередь на обеспечение баланса общественных интересов: предлагаемые условия должны отвечать интересам общества, бизнеса, государства.

Методологическую установку решения дилеммы «общественные — частные интересы» задает теория интереса, в связи с чем концептуальные положения последней правомерно рассматривать как одну из составляющих методологии разработки механизма экономической амнистии.

Согласно концепции интереса, приоритет общественных интересов есть определяющее условие существования общества как такового (Ламетри, 1983,

с. 42), в силу чего и законы должны разрабатываться с учетом общественной пользы. В контексте теории интереса все, что имеет в виду благо народа, закономерно (Гельвеций, 1973, с. 206). Вместе с этим подчеркивается и значение частных интересов для поддержания социального мира, поскольку к соглашению с обществом человека побуждают его личные интересы.

Следуя логике теории интереса, делаем следующий вывод: проведение актов экономической амнистии должно отвечать интересам как всего общества в целом, так и интересам отдельных членов данного общества, в том числе тех, чьи действия в сфере экономики носили в прошлом противоправный характер, но на данном этапе освобождаются от соответствующего наказания. Только при соблюдении такого условия возможно согласование общественных интересов, установление социального мира, упрочение государства как такового.

Исключительность целеполагания экономической амнистии в постсоциалистическом обществе обуславливает ее качественное отличие от актов экономической амнистии на Западе, где она преследует исключительно экономические цели, а именно создание благоприятных условий для развития национального бизнеса или восполнение дефицита бюджета. Последнее в свете решения проблемы социального согласия делает неприемлемой западную модель механизма экономической амнистии для стран на постсоветском пространстве.

В связи с этим разработка сценария экономической амнистии требует строго научного подхода к решению данной проблемы: сценарий амнистии того или иного объекта должен разрабатываться специалистами — профессионалами на основе экономических расчетов, позволяющих обосновать его целесообразность. Критерием последней следует рассматривать степень вероятности достижения поставленной цели — баланса экономических интересов общества, государства, бизнеса.

### **Основные аспекты сценария проведения экономической амнистии**

В контексте поставленной задачи рассмотрим ряд вопросов, на которые необходимо получить ответы, приступая к разработке сценария экономической амнистии.

Во-первых, надлежит дать четкий ответ на вопрос, какую цель преследует экономическая амнистия. Как показывает исследование зарубежной практики, целеполагание экономических амнистий всегда задается конкретными нуждами государства на данном этапе его развития и может содержать одну или несколько целей. В качестве целеполагания предстоящей амнистии мы рассматриваем:

- согласование интересов общества и бизнеса: выведение из тени средств, ушедших от налогов;
- формирование источника инвестиционных ресурсов.

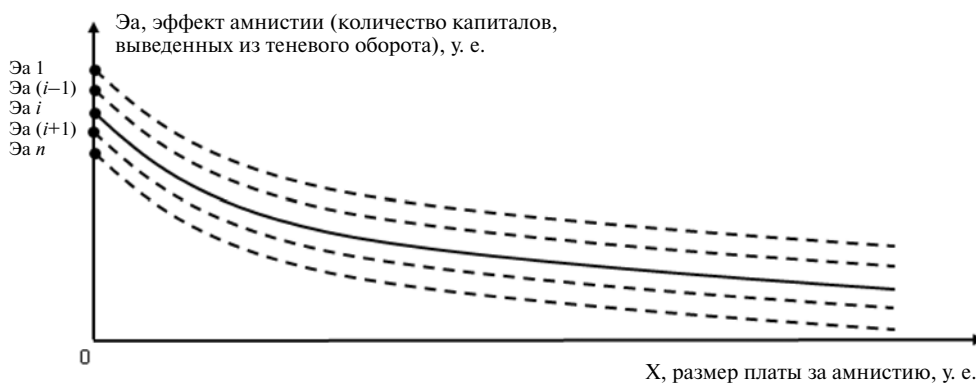
Во-вторых, необходимо обозначить охват видов правонарушений, подпадающих под амнистию. В контексте нашего исследования объектом амнистии являются только средства, полученные в результате ухода от налогов. При этом амнистироваться будут исключительно денежные средства. В том случае если владельцы теневых капиталов захотят легализовать недвижимость и ценные бумаги, приобретенные за рубежом, то им потребуется продать их, а вырученные средства перевести в Россию.

В-третьих, устанавливаем сферы вложения подлежащих амнистии капиталов. Размещение в экономике России — по усмотрению владельца, в частности: инвестирование в перерабатывающую промышленность, наукоемкие отрасли; вложение средств в развитие и модернизацию градообразующих предприятий;

в развитие районов Крайнего Севера и т. п. В качестве альтернативы собственник амнистированных средств может разместить их на вкладах в государственных или частных российских банках, в инвестиционных фондах.

В-четвертых, важно установить сроки реализации амнистии. Учитывая зарубежный опыт, можно констатировать: срок реализации амнистии должен быть достаточен для того, чтобы все желающие успели воспользоваться предоставленным государством правом. Исходя из проделанных нами исследований считаем достаточным установить срок реализации амнистии до 9 месяцев. Указанный период достаточен для того, чтобы владельцы недвижимости и ценных бумаг за рубежом, которые желают их амнистировать, успели реализовать их и перевести вырученные деньги на счета уполномоченных банков.

В-пятых, следует рассчитать, какова экономически оправданная величина платы бизнеса за амнистию его капиталов. При этом необходимо принять во внимание зарубежный опыт: при прочих равных условиях, чем больше плата бизнеса за амнистию (в процентах к объему легализуемого капитала), тем меньше теневых капиталов удастся вывести из теневого оборота, что иллюстрируется графиком (рис. 1).



**Рис. 1. Зависимость количества капиталов, выводимых из теневого оборота, от размеров платы за амнистию**

Следует заметить, что в условиях жизненных реалий эффект амнистии в той или иной стране может быть опосредован целым рядом факторов, например, таких, как величина общего налогового бремени, степень криминализации общества, уровень бюрократизации и коррупции и др.

Функциональную зависимость эффекта экономической амнистии от выше-названных факторов можно представить в виде следующей формулы

$$\text{Эа} = F(\text{Пл}, \text{О}, \text{С}, \text{Пр}, \text{Н}, \text{Кр}, \text{Б}, \text{К}),$$

где Эа — эффект от амнистии; Пл — размер платы за амнистию; О — охват видов правонарушений; С — сроки реализации; Пр — периодичность проведения; Н — величина общего налогового бремени; Кр — степень криминализации общества; Б — уровень бюрократизации; К — уровень коррупции.

Воздействие указанных факторов на эффект амнистии отражается смещением графика функции, что обозначено пунктирными линиями (см. рис. 1). Вышеприведенный график свидетельствует: чем меньше плата за амнистию, тем больше капиталов выводится из теневого оборота. Следуя данной логике, правомерно утверждать: при определенных условиях 0%-ная ставка платы за амнистию может быть весьма целесообразной.

В-шестых, необходимо рассчитать временной лаг, в течение которого амнистированные средства должны быть размещены в национальной экономике. Исходя из целеполагания, временной горизонт, в течение которого возвращенные и амнистированные средства должны будут находиться на территории России, задаем интервалом в 10 лет.

Роль государства в согласовании интересов общества и бизнеса — контроль за соблюдением правил игры; совершенствование институциональной среды в целях повышения инвестиционной привлекательности России по сравнению с другими юрисдикциями и повышения мотивации владельцев амнистированных капиталов к ведению бизнеса в России.

В-седьмых, в целях предупреждения возможного снижения налоговой дисциплины граждан следует принять во внимание периодичность проведения амнистий. Необходимо провести маркетинговую кампанию, направленную на то, чтобы показать, что амнистия будет проведена всего один раз как результат завершения структурных реформ. Эта мера призвана нивелировать возможные ожидания населения относительно того, что такие амнистии будут проводиться и впредь. Последнее позволит предотвратить снижение налоговой дисциплины в результате проведения амнистии. По экспертным оценкам, оптимальный период проведения экономической амнистии — один раз в поколение.

Ответы на поставленные выше вопросы отражают логику разработки сценария амнистии теневого капитала.

#### **Экономическое обоснование оптимального размера платы за амнистию капиталов**

Исследование зарубежной практики показывает, что определяющим условием успеха проведения экономической амнистии является размер платы за ее проведение.

Руководствуясь выведенной из зарубежного опыта зависимостью — чем меньше плата за амнистию, тем более значим ее результат, — мы поставили перед собой цель — рассчитать оптимальный размер платы за амнистию капиталов в России, который позволит обеспечить оптимальный экономический эффект для субъектов экономической амнистии.

В контексте нашего исследования мы проводим сравнительный анализ фискального эффекта экономической амнистии при следующих условиях.

Вариант 1. Размер платы за амнистию составляет 13% без необходимости их дальнейшего инвестирования в экономику России (официальный подход).

Вариант 2. Размер платы за амнистию составляет 0% при условии их размещения в национальной экономике на срок не менее 10 лет (наш подход).

В первом варианте проведения экономической амнистии мы исходим из следующих допущений: владельцы теневого капитала, уплатив установленные 13%, используют легализованные капиталы без каких-либо ограничений со стороны государства; размер амнистированных капиталов составляет 100 у. е.

Приведенные выше допущения позволяют провести расчеты фискальной выгоды государства от проведения экономической амнистии (табл. 1).

При допущении, что в условиях высоких политических рисков амнистированные капиталы в дальнейшем могут быть выведены за рубеж, государство в случае реализации первого варианта проведения амнистии получает только 13 у. е. ( $100 \text{ у. е.} \times 13\%$ ), упустив при этом фискальную выгоду в долгосрочной перспективе (см. табл. 1).

Во втором варианте проведения экономической амнистии мы делаем следующие допущения: размер платы за амнистию составляет 0%; амнистированные

Таблица 1

**Вариант 1. Взимается единовременная плата за амнистию, после чего денежные средства переводятся за рубеж (официальный подход)**

1	Амнистированный теневой капитал, у. е.	100
2	Плата за амнистию, %	13%
3 = «1»×«2»	Единовременная выплата государству, у. е.	<b>13</b>

И с т о ч н и к. Составлено по материалам исследования автора.

капиталы инвестируются в экономику России на период 10 лет; оценочная средняя рентабельность потенциальных инвестиций составляет 10%; фискальную выгоду составляют поступления налога на прибыль; чистая прибыль от инвестиций реинвестируется в экономике России; ставка дисконтирования составляет 9% (примерно равна индексу инфляции); размер амнистированных капиталов составляет 100 у. е.

В таком случае государство вместо единовременной платы получает фискальную выгоду в долгосрочной перспективе (табл. 2). Составленная нами табл. 2 позволяет рассчитать фискальную выгоду государства от инвестирования амнистированных капиталов в экономику России на период сроком 10 лет.

В приведенных нами расчетах амнистируемые капиталы инвестируются в национальную экономику (табл. 2 стр. 3). Для удобства расчетов мы принимаем размер амнистируемых капиталов, равный 100 у. е. При этом инвестиции будут

Таблица 2

**Вариант 2. Плата за амнистию не взимается, деньги инвестируются в экономику России на период 10 лет (авторский подход)**

1	Ставка дисконтирования, %	9%										
2	Год	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
3	Размер инвестиций, у. е.	100,0	107,6	115,8	124,6	134,0	144,2	155,2	167,0	179,7	193,3	
4 = «3»×10%	Прибыль до налогообложения компании за год, у. е.	10,0	10,8	11,6	12,5	13,4	14,4	15,5	16,7	18,0	19,3	
5 = «4»×24%	Налог на прибыль, у. е.	2,4	2,6	2,8	3,0	3,2	3,5	3,7	4,0	4,3	4,6	
6 = «5»/(100%+«1»)^(«2»)	Дисконтированная величина налога на прибыль за год, у. е.	2,2	2,2	2,1	2,1	2,1	2,1	2,0	2,0	2,0	2,0	
7	Поступления государству от налога на прибыль накопленным итогом, у. е.	2,4	5,0	7,8	10,8	14,0	17,4	21,2	25,2	29,5	34,1	
8	Дисконтированные поступления государству от налога на прибыль накопленным итогом, у. е.	2,2	4,4	6,5	8,6	10,7	12,8	14,8	16,8	18,8	20,8	

И с т о ч н и к. Составлено по материалам исследования автора.

увеличиваться из года в год на величину чистой прибыли, которая рассчитывается путем разности прибыли до налогообложения (см. стр. 4) и налога на прибыль (см. стр. 5). Инвестиции в экономике дают прибыль до налогообложения, рассчитанную на основе оценочной средней рентабельности потенциальных инвестиций в 10% (см. стр. 4). С указанной прибыли до налогообложения государство (см. стр. 4) государство получает фискальную выгоду в виде налога на прибыль (см. стр. 5), которая получается путем умножения суммы, показанной в стр. 4, на ставку 24%.

Далее мы рассчитываем дисконтированную величину поступлений от налога на прибыль (см. стр. 6 табл. 2) с применением ставки дисконтирования, равной 9% (что примерно равно индексу инфляции). После этого рассчитываем фискальную выгоду государства от поступления налога на прибыль нарастающим итогом как без учета дисконтирования (стр. 7), так и с учетом дисконтирования (стр. 8 табл. 2).

Расчеты, проведенные в табл. 2, показывают, что в течение 10 лет государство в результате реализации второго варианта проведения амнистии получит 34,1 у. е. без учета дисконтирования (стр. 7) или 20,8 у. е. с учетом дисконтирования (стр. 8).

Полученные результаты показывают, что проведение амнистии по второму варианту является для государства с фискальной точки зрения более целесообразным, так как:

1) поступления в государственный бюджет только от налога на прибыль в случае инвестирования легализованных капиталов в национальную экономику сроком на 10 лет будут более чем в два раза больше (с 13,0 у. е. до 34,1 у. е., или в 2,6 раза), чем единовременная плата за амнистию, даже не считая поступлений от прочих налогов и дополнительной занятости населения;

2) даже с учетом дисконтирования накопленные поступления от налога на прибыль в случае инвестирования капиталов в экономику России на 10 лет приносят государству почти в два раза больше средств (с 13,0 у. е. до 20,8 у. е., или в 1,6 раза) по сравнению с получением единовременного платежа в 13%.

Вышеизложенное подтверждает, что наиболее целесообразным размером платы за амнистию является плата по ставке 0% при условии инвестирования амнистированных средств в экономику России сроком на 10 лет. При этом данная нулевая ставка позволяет обеспечить баланс интересов субъектов экономической амнистии, так как она выгодна не только государству, но и привлекательна для владельцев теневых капиталов, попадающих под амнистию.

Таким образом, предлагаемый сценарий проведения амнистии позволяет существенно сократить объемы теневых капиталов на уровне национальной экономики; сформировать дополнительный источник инвестиционных ресурсов; обеспечить условия роста национальной экономики и соответственно повысить качество жизни населения, а также более эффективно реализовать интересы бизнеса, общества и государства.

### Источники

- Аристотель.* Политика. Наука об управлении государством. М.; СПб., 2003.  
Бизнес и власть. М., 2001.  
*Галенович Ю.* Девиз Ху Цзиньгао: социальная гармония в Китае. М., 2006.  
*Гельвеций К. А.* Сочинения: В 2-х т. М., 1973. Т. 1.  
*Даукенов Р.* Нужна ли Казахстану экономическая амнистия? // Континент. 2000. № 4 (17).  
*Ламетри Ж. О.* Сочинения. 2-е изд. М., 1983.