

В. О. Рядінська

**ПЕРСПЕКТИВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ АМНІСТІЇ КАПІТАЛІВ
В УКРАЇНІ З УРАХУВАННЯМ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ
(ЧАСТИНА ДРУГА)**

Продовжуючи аналіз амністії капіталів, запровадження якої пропонується у проекті Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законів України (щодо податкової реформи)» від 28 грудня 2014 р. № 71-VIII (надалі – проект Закону № 71-VIII) [1], і зарубіжного досвіду щодо подібних амністій, розпочатий у попередніх публікаціях, не можемо не зупинитися на досвіді такого запровадження в країнах колишнього СРСР. На пострадянському просторі амністії капіталів проводилися в Казахстані, Грузії, відповідні законопроекти зареєстровані в Вірменії, Білорусії, РФ, а тепер і в Україні.

Найбільш позитивним досвідом амністії капіталів визначається досвід Казахстану. 02 квітня 2001 р. урядом Казахстану було прийнято закон «Про амністію громадян Республіки Казахстан» [2], де громадянам Казахстану пропонувалося з 14 червня по 13 липня 2001 р. здійснити легалізацію коштів шляхом їх зарахування на спеціальні рахунки без права розпорядження ними до наступного дня після закінчення періоду легалізації. Банк, на рахунок якого були внесені зазначені кошти, видавав суб'єктам легалізації офіційний документ, що вказував розмір унесеної суми й дату внесення, який слугував підставою звільнення цих суб'єктів від кримінальної та адміністративної відповідальності за незаконне заняття підприємництвом, банківською діяльністю, ухилення від сплати податків. Крім капіталів, легалізації підлягало майно, право на яке не оспоровалося в суді. Кошти, що декларувалися, податком не обкладалися, а декларації про доходи та майно за 1995–2000 рр. було знищено. На доходи, отримані в результаті корупційних діянь, злочинів проти особи, здоров'я населення й моральності, легалізація не поширювалася. Завданням, яке передбачив уряд Казахстану, запроваджуючи зазначену амністію, була репатріація капіталів із-за кордону (за підрахунками експертів, із Казахстану за 1995–2001 рр. було вивезено близько 20 млрд дол. США), проте воно досягнуте не було. За даними Міністерства фінансів Казахстану,

легалізована була сума, еквівалентна 480 млн дол. США, при цьому лише 10% цієї суми було поверненням доходів із-за кордону. Низькі результати проведеної амністії були виправдані низьким рівнем банківської системи країни на той час [3]. Тобто, для ефективного проведення амністії капіталів необхідна наявність у країні розгалуженої та ефективно працюючої банківської системи, у якій потрібно визначити банки, які могли б брати участь в амністії капіталів. Проте амністія капіталів, що пройшла в Казахстані, вважається однією з найуспішніших із тих, що відбулися в країнах – республіках колишнього СРСР, на фоні повного фіаско, якого зазнала амністія капіталів в інших країнах – республіках колишнього СРСР.

Амністія капіталів, що була запроваджена в Грузії у 2005 р., є однією із найнегативніших у світі. Грузинський президент М. Саакашвілі особисто ознайомив своїх громадян з умовами її проведення, згідно з якими можна було задекларувати будь-які кошти та майно, сплатити в бюджет 1% від їхньої вартості, натомість джерела їхнього походження не з'ясовувалися, а податкові зобов'язання вважалися виконаними. Амністія не розповсюджувалася на осіб, щодо яких було порушено кримінальні справи про ухилення від сплати податків в особливо великих розмірах. За результатами цієї амністії лише 8 осіб задекларували свої доходи, а в бюджет надійшло лише 35 тис. дол. США, замість очікуваних 4 млн дол. США, тобто менше ніж 1% [4, с. 15]. Основною причиною негативних результатів вважають недовіру до уряду з боку громадян. Отже, для позитивного результату проведення амністії капіталів необхідна довіра населення до уряду, віра в те, що обіцянки про непритягнення осіб до відповідальності за легалізацію капіталів будуть виконані.

У РФ уперше амністія капіталів була запроваджена Указом президента «Про проведення податкової амністії в 1993 році» від 27 жовтня 1993 р. № 1773 [5], згідно з яким особам, які приховували доходи, було запропоновано сплатити з них податки в повному обсязі, а у випадку несплати органи податкової служби повинні були стягувати з них штрафи в потрібному розмірі. Суб'єкти амністії звільнялися лише від застосування до них санкцій, передбачених податковим законодавством РФ. Ця амністія зазнала повного провалу, оскільки, як визначали аналітики, держава не пропонувала суб'єктам амністії ніяких пільг, а переслідувала виключно фіскальну мету. Навіть введення жорсткіших санкцій за податкові злочини не змінило ситуації. Отже, установлення «тарифів» амністії в розмірі несплачених податків демонструє її фіскальну мету й не надає результатів.

У 1995 р. Міністерством науки РФ було розроблено новий проект амністії капіталів «Про податкову амністію», згідно з яким кошти, що вкладалися в розроблення інноваційних технологій, не підлягали декларуванню протягом кількох років. Зазначений законопроект було направлено в Міністерство економіки РФ, проте подальшого розвитку він не набув.

У 1997 р. президентом РФ Б.М. Єльциним знов було запропоновано провести амністію капіталів для тих, хто перевів кошти за кордон з метою їх репатріації в РФ [6]. Для реалізації цієї амністії було розроблено законопроект «Про добровільну легалізацію доходів фізичних осіб в 1998 році» [7, с. 23],

згідно з яким фізичні особи, які подали б декларацію про доходи за 1997 р., могли вказати в ній доходи, отримані до 1997 р. без визначення джерел отримання цих доходів, і за легалізацію цих доходів повинні були б сплатити спеціальний збір у розмірі 10% від суми, що легалізовувалася, і звільнялися від відповідальності за ст. ст. 174 й 178 Кримінального кодексу РФ (за легалізацію (відмивання) коштів або іншого майна, отриманого злочинним шляхом і придбання майна злочинним шляхом). Зазначений законопроект не пройшов обговорення в уряді РФ, оскільки була аргументована необхідність посилення податкової дисципліни та протидії відмиванню доходів, отриманих злочинним шляхом.

У 2002 р. питання амністії капіталів знов актуалізувалося. Велося розроблення двох законопроектів: перший містив пропозиції щодо загальної амністії з податкових і валютних порушень у межах певної суми (для малих активів), з якої необхідно було сплатити збір у розмірі 3% за умови певної анонімності платника податків та посилення відповідальності за податкові правопорушення; другий законопроект був спрямований на амністію великих капіталів, включаючи фінансові інструменти, активи, нерухомість у РФ і за кордоном. Проте розвитку зазначені законопроекти теж не набули [7, с. 24].

У 2005 р. президент РФ знов указав на необхідність легалізації капіталів, що перебувають за кордоном або в офшорних зонах, і виокремив умови такої легалізації – сплата 13% податку й унесення всіх сум у банківські установи РФ [7, с. 24]. Проте законопроекти стосовно цієї амністії так і не було розроблено.

14 грудня 2014 р. президент РФ знов запропонував проведення амністії тих капіталів, які були вивезені за кордон [8]. З огляду на зовнішньополітичний стан та економічну ізоляцію, у якій опинилась РФ на цьому етапі, ці пропозиції викликали бурхливу підтримку в суспільстві, Міністерство фінансів РФ розробило проект закону, у якому передбачалося амністія капіталів у порядку спрощеного декларування, а саме: громадяни РФ повинні заповнити «нульову» декларацію, де вказати всі кошти, майно, нерухомість тощо, джерела отримання яких будуть звільнені від відповідальності. Фактично, російський законодавець пропонує «нульове/разове декларування» за тією самою схемою, що й український законодавець. Проте запропонована схема амністії капіталів у РФ була засуджена міжнародною спільнотою. Насамперед запит про сутність імовірної амністії до уряду РФ було направлено FATF [9, с. 27], оскільки в 2012 р. було розроблено Міжнародні стандарти щодо протидії відмиванню грошей, фінансуванню тероризму й фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення [10], згідно з якими не можуть бути амністовані капітали, отримані внаслідок скоєння таких злочинів, як відмивання грошей, фінансування тероризму й фінансування розповсюдження зброї масового знищення. Після цього уряд РФ заявив про те, що проект закону про амністію капіталів буде суттєво дорацьовано, але, згідно з аналітичними оглядами, проведення амністії капіталів за стандартами FATF суттєвих результатів не принесе, оскільки більшість капіталів у РФ, унаслідок історичного розвитку цієї країни та бурхливих подій останніх

десятиріч, у результаті чого виникла приватна власність, мали незаконний характер. Отже, амністія капіталів на сучасному етапі повинна відповідати Міжнародним стандартам щодо протидії відмиванню грошей, фінансуванню тероризму і фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, розробленим FATF, що суттєво зменшує доходи, що можна було б легалізувати, на території країн – колишніх республік СРСР, оскільки внаслідок історичного розвитку країн пострадянського простору більшість капіталів їхніх фізичних осіб виникли в результаті незаконних дій, які охоплюють вищевказані стандарти.

Підсумовуючи зазначене, констатуємо, що зарубіжний досвід проведення амністії капіталу свідчить про те, що позитивні наслідки такої амністії можливі за таких умов: 1) неконфіскаційний характер амністії; 2) надання державних гарантій щодо звільнення від відповідальності за задекларовані об'єкти й конфіденційності отриманої інформації про джерела походження задекларованих об'єктів; 3) неодноразового застосування амністії з метою формування довіри до уряду щодо дотримання наданих гарантій під час амністії; 4) неекономічний характеру першої амністії; 5) під час амністії капіталів економічної спрямованості застосування невисоких ставок податків на капітали й майно, що легалізуються; 6) спрямованість на репатріацію доходів, вивезених за кордон; 7) наявність у країні розгалуженої та ефективно працюючої державної банківської системи, яка могла б брати участь в амністії капіталів; 8) послідовна політика як на внутрішньому, так і зовнішньому рівнях, забезпечення власних інтересів при укладенні міжнародних договорів під час амністії капіталів; 9) легалізація незаконних доходів, яка відбувається під час амністії капіталів, повинна відповідати Міжнародним стандартам щодо протидії відмиванню грошей, фінансуванню тероризму і фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, розробленим FATF, згідно з якими під час амністії капіталів не може підлягати легалізації капітали (майно, кошти тощо), отримані від корупції, терористичних акцій та інших кримінальних злочинів, що суттєво зменшує доходи, що можна було б легалізувати, на території країн – колишніх республік СРСР, оскільки внаслідок історичного розвитку країн пострадянського простору більшість капіталів їхніх фізичних осіб виникли в результаті незаконних дій, які охоплюють вищевказані стандарти.

Отже, амністія капіталів, запроваджена у проекті Закону № 71-VIII, не враховує багатьох із цих умов, а тому заздалегідь приречена на невдачу.

Запропонована амністія капіталів фактично має насамперед конфіскаційний характер – фізичним особам пропонується всі кошти у вигляді готівки в сумі понад 200 тис. грн, що декларуються ними, внести на рахунки банківських установ і зберігати на цих рахунках не менше ніж один рік безперервно (п. 3 підрозділу 9-2 Проекту Закону № 71-VIII), при цьому ні переліку банківських установ, у які необхідно вносити зазначені кошти, ні гарантій повернення, ні гарантій того, що банки, у які будуть унесені кошти, не збанкрутують, не надається. Ураховуючи негативний досвід із Ощадним банком СРСР у 90-х рр. XX ст. й останні події в Україні, унаслідок яких

зазнала банкрутства низка банків України, видається неможливим, що фізичні особи добровільно покладуть власні кошти в банки, навіть з метою їх легалізації.

Стосовно звільнення від відповідальності за легалізацію доходів, хотілося б зазначити, що державні гарантії щодо звільнення від відповідальності за задекларовані об'єкти та конфіденційності отриманої інформації про джерела походження задекларованих об'єктів у проекті Закону № 71-VIII окреслені однією фразою: «... суб'єкту одноразового декларування держава гарантує, що проти нього не порушуватиметься кримінальна справа, не розпочинатиметься провадження у справі про адміністративне правопорушення з підстав порушення податкового чи іншого законодавства у зв'язку з одержанням задекларованих об'єктів декларування» (п. 4 підрозділу 9-2 проекту Закону № 71-VIII), яку аж ніяк не можна визначити як повну й безсумнівну гарантію непритягнення до відповідальності за отримання незаконних доходів, особливо враховуючи те, що далі в законопроекті зазначено, що держава гарантує «... не порушення питання про притягнення до юридичної відповідальності щодо об'єктів декларування, одержаних до подання разової декларації, за винятком коштів, майна, інших майнових (речових) та немайнових прав, отриманих внаслідок здійснення правопорушень...», при цьому види цих правопорушень не визначаються. Отже, з одного боку, держава нібито надає гарантії непритягнення до відповідальності за отримання незаконних доходів, що будуть один раз задекларовані, з іншого – залишає за собою право маневру, який надасть можливість притягнути особу до відповідальності, якщо буде встановлено, що зазначені кошти отримані нею внаслідок скоєння правопорушення (враховуючи розмитість формулювання, можна припустити, що мається на увазі як адміністративне правопорушення, так і кримінальний злочин). При цьому поза законодавчим визначенням залишаються види таких правопорушень.

Ураховуючи Міжнародні стандарти щодо протидії відмиванню грошей, фінансуванню тероризму і фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, розроблені FATF, Україна не може амністувати незаконні доходи, отримані внаслідок легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, доходи, отримані від корупції, терористичних акцій та інших кримінальних злочинів [10]. Крім того, як правильно визначають науковці [11, с. 89], не можуть бути легалізовані доходи, отримані від бандитизму, розбою, вимагання й інших корисних злочинів. Отже, під час амністії капіталів в Україні під таку амністію не підпадають доходи від легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, від корупції, терористичних акцій, бандитизму, розбою, вимагання та інших корисних злочинів. Проте, якщо законодавець пропонує для суб'єкта одноразове декларування звільнення від обов'язку щодо надання інформації про джерела одержання задекларованих доходів об'єктів декларування, то незрозуміло, як саме можна буде відділити доходи, що підлягають легалізації, від доходів, які легалізації не підлягають.

Крім непрозорості запропонованого у проекті Закону № 71-VIII законодавцем механізму непритягнення до відповідальності, норми цього проекту

мають ще один суттєвий недолік, а саме: вони суперечать положенням кримінального законодавства України. Так, згідно з розділом XII Кримінального кодексу України (надалі – КК України), засуджений може бути звільнений від покарання на підставі закону України про амністію (ст. 85 КК України). Отже, для застосування амністії капіталів, відповідно до кримінального законодавства України, необхідно, по-перше, прийняття окремого закону про амністію, де буде визначено перелік правопорушень, унаслідок скоєння яких особа отримала кошти, майно тощо, по-друге, усі особи, котрі скоїли зазначені правопорушення, повинні спочатку бути засуджені звинувачувальним вироком суду, а вже потім до них може застосовуватися амністія. Тобто, проект Закону № 71-VIII фактично пропонує фізичним особам донести на себе, заповнивши разову декларацію, де власноруч визначити незаконно отримані доходи, не запроваджуючи при цьому жодних гарантій непритягнення до відповідальності за неправомірні дії, які, можливо, були скоєні такими особами для отримання незаконних капіталів, тому вже можна говорити про неефективність схеми разового декларування, що пропонується законодавцем у цьому законопроекті.

Як зазначалося раніше, зарубіжний досвід свідчить про ефективність амністії капіталів, спрямованої на репатріацію доходів (тобто повернення коштів із-за кордону). Проте запропонована українським законодавцем схема амністії капіталів не лише не сприятиме репатріації капіталів, а навпаки, призведе до масового відтоку коштів за кордон, оскільки особи, які не здійснять разового декларування, постануть перед проблемою їхнього приховування, а на сьогодні, завдяки розвитку засобів комунікації, українські капітали не матимуть жодних проблем при переході в банківські установи офшорних зон та інших країн.

Стосовно довіри до уряду, яка є визначальним фактором проведення будь-якої амністії капіталу в будь-якій країні, то, згідно з аналітичними даними, на сьогодні в Україні вона перебуває на межі критичних даних, у найнижчій точці довіри до влади, яка може опинитися у стані цілковитої ізоляції, відчуженості від більшості громадян зі зростанням протестних настроїв і прихильності до недемократичних, авторитарних інституцій та способів вирішення політичних конфліктів [12].

Отже, запровадження Україною амністії капіталів за запропонованою у проекті Закону № 71-VIII схемою прогнозовано не дасть позитивних результатів.

Розроблення пропозицій щодо механізму амністії капіталів з урахуванням зарубіжного досвіду, міжнародних зобов'язань України й ситуації в країні можливо в наступних публікаціях.

Література

1. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законів України (щодо податкової реформи) : проект Закону від 28 грудня 2014 року № 71-VIII року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53072.
2. Об амнистии граждан Республики Казахстан в связи с легализацией ими денег : Закон Республики Казахстан от 02 апреля 2001 года № 173-ІІ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.google.com.ua/url?url=http://www.eurasiangroup.org/Zakon_ob_amnistii.

3. Налоговая амнистия в Казахстане [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://lenta.ru/news/2014/06/30/legalization/>.
4. Ульянова Н. Налоговая амнистия: шаг навстречу или новая схема Миндоходов? / Н. Ульянова // Дело. – 2014. – № 5. – С. 12–15.
5. О проведении налоговой амнистии в 1993 году : Указ Президента РФ от 27 октября 1993 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_2607/.
6. Выступление Президента РФ Ельцина Б.Н. на заседании Совета Федерации. 1997 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.belrus.ru/activities/session3.html>.
7. Григорьев Л. Амнистия капиталов в РФ / Л. Григорьев // Политика и государство. – 2005. – № 13. – С. 22–27.
8. Путин В.В. предложил амнистию капиталов // РиаНовости. – 2014. – 5 декабря. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://ria.ru/economy/20150116/1042857169.html#14276234538654&mmessage=resize&relto=login&action=removeClass&value=registration>.
9. FATF запросила Россию о соответствии амнистии капиталов антиотмывочным нормам [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.vz.ru/news/2015/1/16/724701.html>.
10. Рекомендации ФАТФ. Международные стандарты по противодействию отмыванию денег, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения / пер. с англ. – М. : Вече, 2012. – 176 с.
11. Каленяк Р.В. Амністія капіталу як економіко-правовий засіб прискорення суспільно-економічного розвитку / Р.В. Каленяк // Сучасні питання економіки і права. – 2012. – № 2. – С. 86–92.
12. Дослідження рівня довіри громадян України до демократичних інститутів і органів влади. Аналітичний огляд [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/Monitor/Monitor22/01.htm>.

А н о т а ц і я

Рядінська В. О. Перспективи запровадження амністії капіталів в Україні з урахуванням зарубіжного досвіду. – Стаття.

У статті, аналізуючи проект Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законів України (щодо податкової реформи)», яким пропонується введення разового декларування фізичними особами коштів і майна, автор доходить висновку про спробу запровадження в Україні амністії капіталів. Розглядається світовий досвід запровадження амністії капіталів, як негативний (в Аргентині, Бельгії, Індії, країнах пострадянського простору), так і позитивний (Італія, Туреччина), визначаються причини й наслідки таких амністій, на підставі чого розробляються пропозиції щодо запровадження амністії капіталів в Україні.

Ключові слова: економічна амністія, амністія капіталів, разова (нульова) декларація.

А н н о т а ц и я

Рядинская В. А. Перспективы введения амнистии капиталов в Украине с учетом зарубежного опыта. – Статья.

В статье, анализируя проект Закона Украины «О внесении изменений в Налоговый кодекс Украины и некоторые законы Украины (относительно налоговой реформы)», которым предлагается введение порядка разового декларирования физическими лицами денежных средств и имущества, автор приходит к выводу о попытке проведения в Украине амнистии капиталов. Рассматривается мировой опыт проведения амнистии капиталов, как негативный (в Аргентине, Бельгии, Индии, странах постсоветского пространства), так и положительный (Италия, Турция), определяются причины и последствия таких амнистий, на основании чего разрабатываются предложения по введению амнистии капиталов в Украине.

Ключевые слова: экономическая амнистия, амнистия капиталов, разовая (нулевая) декларация.

S u m m a r y

Riadinska V. O. Prospects of introducing capital amnesty in Ukraine, taking into account international experience. – Article.

Analyzing the project of the Bill of Ukraine on the amendments to the Tax Code of Ukraine, establishing a single procedure for the declaring by the individuals funds and property the author draws out the conclusion about the attempt to introduce in Ukraine amnesty capital. The author considers the international experience of an amnesty capital – both negative (Argentina, Belgium, India, the former Soviet countries) and positive (Italy, Turkey), defines the causes and consequences of such amnesties, whereby developing several proposals for the introduction of an amnesty capital in Ukraine.

Key words: economic amnesty, amnesty of capital, single (zero) return.