

УДК 347.73
ББК 67.402

С. М. Миронова, А. А. Жемчужников

ПРОВЕДЕНИЕ АМНИСТИИ КАПИТАЛОВ В РОССИИ: ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ

В статье проведен анализ Федерального закона «О добровольном декларировании физическими лицами активов и счетов (вкладов) в банках и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 8 июня 2015 г. № 140-ФЗ, изучены итоги амнистии капиталов, проведенной в 2015—2016 гг., и на основании этого сделаны выводы относительно применимости действия подобного рода нормативных правовых актов в действующей экономико-политической ситуации в России. В настоящей статье авторами обоснована неэффективность тех мер по амнистии капиталов, которые были реализованы. Руководствуясь опытом реализации данного закона органами государственной власти и выводами судебной практики, авторы настоящей статьи выделяют перспективы проведения амнистии капиталов в 2018 г., а также предлагают некоторые способы воздействия на потенциальных субъектов правоотношений в области амнистии капитала.

Ключевые слова: вывоз капитала; амнистия капитала; деофшоризация; декларирование; контролируемые иностранные компании

S. M. Mironova, A. A. Zhemchuzhnikov

IMPLEMENTATION OF CAPITAL AMNESTY IN RUSSIA: LEGAL REGULATION AND PRACTICE OF REALIZATION

The article analyzes Federal Law "On Individual Voluntary Declaration of Assets and Accounts (Deposits) in Banks and Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation" dated June 8, 2015 No. 140-FZ, the results of the capital amnesty held in 2015 -2016 were studied, and by this reasoning, conclusions were drawn regarding the applicability of the action of this kind of normative legal acts in the current economic and political situation in Russia. In this article, the authors substantiate the ineffectiveness of those measures for capital amnesty that were implemented. Guided by the experience of the implementation of this law by the state authorities and conclusions of judicial practice, the authors of this article highlight the prospects for the capital amnesty in 2018, as well as suggest some ways to influence potential subject in a legal relationship in the area of capital amnesty.

Key words: capital export, capital amnesty, deoffshorization, declaring, controlled foreign companies

Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 г. [1] в качестве одного из показателей состояния экономической безопасности называет чистый ввоз (вывоз) капитала.

Само понятие «чистый ввоз/вывоз капитала» закреплено Основными направлениями единой государственной денежно-кредитной политики на 2018 г.: «Совокупное сальдо операций субъектов частного сектора с иностранными активами и обязательствами, отражаемых в финансовом счете платежного баланса» [2]. Показатель «чистый ввоз/вывоз капитала» является одним из ключевых в ряде программных документов Российской Федерации [3].

По данным платежного баланса Российской Федерации чистый ввоз/вывоз капитала частным сектором в 1994—2017 гг. значительно менялся, однако приток капитала в Россию наблюдался лишь в 2005—2007 гг. В остальное время наблюдался отток капитала. Наиболее массовый отток капитала наблюдался в 2008 г. (133,6 млрд дол. США) и 2014 г. (152,1 млрд дол. США). Таким образом, вывоз капитала частным сектором из Российской Федерации и необходимость его возврата на территорию России является одной из значимых проблем, меры по решению которой принимаются государством. В то же время, как отмечает Ю. А. Крохина, «далеко не все вывезенные капиталы можно вернуть в Россию. Примерно 30 % этих средств было вложено в недвижимость (15—30 млрд дол.), около 30—40 % — в ценные бумаги

и прямые инвестиции в зарубежные компании (20—40 млрд дол.)» [4].

Меры, принимаемые по возврату капитала в Россию, тесным образом связаны с деофшоризацией экономики, направленной против сокрытия доходов российских организаций, скрытых в офшорных зонах. С 2013 г. активно идет процесс возвращения в российскую юрисдикцию капиталов и экономических активов из-за рубежа.

Предпосылками деофшоризации являются информационное развитие и возможности обмена информацией между государствами. 1 июля 2015 г. для Российской Федерации вступила в силу Конвенция о взаимной административной помощи по налоговым делам и, как следствие, появилась возможность обмениваться информацией с компетентными органами иностранных государств.

В соответствии с конвенцией автоматический обмен информацией (передача ключевой информации о налогоплательщике от юрисдикции, являющейся источником дохода, в адрес юрисдикции его резидентства) возможен на основании соглашений. В мае 2016 г. Россия подписала такое многостороннее соглашение и одновременно приняла Единый стандарт автоматического обмена налоговой информацией (Common Reporting Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information) ОЭСР.

В 2018 г. Российская Федерация начала автоматический обмен налоговой информацией с другими странами. По информации Федеральной налоговой службы принимать информацию из России по двум соглашениям CRS и CbC готовы 55 и 46 юрисдикций. Обмен информацией между странами позволяет в оперативном режиме выявлять случаи, когда российские компании и граждане скрывают свои доходы и активы за рубежом.

Основные меры по возврату капитала в Россию реализовывались в 2013-2014 гг. В мае 2014 г. Президент Российской Федерации В. В. Путин подписал Поручение № Пр-1159 о дополнительных мерах по стимулированию экономики, в котором Правительству Российской Федерации было дано задание «разработать и утвердить критерии» о возврате российского крупного бизнеса и его дочерних подразделений в российскую юрисдикцию, а также «формы, условия, порядок, сроки и способы стимулирования перевода указанных организаций, находящихся в юрисдикции иностранных государств, в юрисдикцию Российской Федерации». Впоследствии эта мысль нашла отражение в Послании Президента Федеральному Собранию 4 декабря 2014 г.: «Если человек легализует свои средства и имущество в России,

он получит твердые правовые гарантии, что его не будут таскать по различным органам, в том числе и правоохранительным, трясти его там и тут, не спросят об источниках и способах получения капиталов, что он не столкнется с уголовным или административным преследованием и к нему не будет вопросов со стороны налоговых служб и правоохранительных органов» [5].

Идея была реализована путем проведения амнистии капиталов на основании Федерального закона «О добровольном декларировании физическими лицами активов и счетов (вкладов) в банках и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 8 июня 2015 г. № 140-ФЗ (ред. от 05.04.2016) [6].

В то же время еще до принятия Федерального закона «О добровольном декларировании...» в 2014 г. в Государственную Думу Российской Федерации вносились законопроекты по амнистии капиталов: проект Федерального закона «О неотложных мерах в связи с налоговой амнистией и стимулированием возврата в Российскую Федерацию денежных средств из офшорных территорий и иных государств ближнего и дальнего зарубежья», а также проект Федерального закона «О порядке возврата активов в Российскую Федерацию». Как справедливо отмечалось в литературе, оба из этих законопроектов имели недостатки, неточности формулировок и требовали корректировки содержащихся в них норм [7].

Попытка обжалования норм Федерального закона «О добровольном декларировании...», а также норм Уголовного кодекса Российской Федерации, как ограничивающих «круг лиц, имеющих право на освобождение от уголовной ответственности, в зависимости от наличия у них имущества и от деятельности правоохранительных органов по возбуждению уголовного дела» была отвергнута Конституционным Судом Российской Федерации, который в своем определении от 28 февраля 2017 г. № 459-О указал, что «установление неодинаковых условий для освобождения от уголовного преследования лиц, совершивших разные преступления, направлено на достижение конституционно значимых целей дифференциации уголовной ответственности и наказания, усиления их исправительного воздействия, предупреждения новых преступлений и тем самым защиты личности, общества и государства от преступных посягательств» [8].

Амнистия капиталов, проведенная в 2015—2016 гг., не принесла ожидаемых результатов. По данным Министерства финансов Российской Федерации в первом этапе амнистии капиталов приняли участие лишь 7,2 тыс. человек [9]. В том числе это

обусловлено недостаточно активной информационной компанией о проведении амнистии, а также опасением российских бизнесменов и граждан о возможных мерах ответственности, которые к ним могут быть применены. Следует отметить, что подведения итогов первой декларационной кампании как такового не было: долгое время единственной информацией был материал «Ведомостей» от 30 июня 2016 г.: «К концу июня было подано около 2 500 заявлений, рассказали „Ведомостям“ два федеральных чиновника» [10]. Найти официальную информацию на сайте Министерства финансов Российской Федерации или в других официальных источниках не удалось. Свидетельствовало ли это молчание о факте провала амнистии? В связи с проведением второго этапа амнистии были озвучены уже другие цифры (7,2 тыс. заявлений), хотя и эти результаты следует признать не удовлетворительными.

Ю. А. Крохина, основываясь на опыте других стран, выделяет две цели возврата денежных средств: 1) фискальную, т. е. получение доходов в бюджет; 2) экономическую — нормализацию инвестиционного климата [4]. Представляется, что ни одна из них при проведении амнистии капиталов первом этапе достигнута не была.

Таким образом, возникла необходимость дальнейшего проведения амнистии капиталов (вторая волна амнистии или второй этап амнистии), которая будет проведена с 1 марта 2018 г. до конца февраля 2019 г. На этот раз для амнистии был принят пакет из нескольких документов. Первый вносит поправки в Федеральный закон «О добровольном декларировании...» [11]. Он предполагает, что граждане смогут задекларировать зарубежное имущество, а также счета в иностранных банках, если они были открыты до 1 января 2018 г.

Второй документ вносит изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации и касается контролируемых иностранных компаний (КИК) [12]. По закону бизнесмены должны декларировать свое участие в иностранном бизнесе и платить налоги с дохода от такого участия, но в случае ликвидации КИК до конца 2017 г. собственника освобождают от уплаты налога на доходы физических лиц (НДФЛ). Если ранее от уплаты НДФЛ освобождали только имущество, то теперь и деньги, полученные от ликвидированной до марта 2019 г. компании.

Третий документ вносит поправки в Уголовный кодекс Российской Федерации, освобождающие резидентов, которые задекларировали иностранные счета и имущество, от уголовного преследования в связи с тем, что де-юре они нарушали налоговое и валютное законодательство [13].

Для участников амнистии это возможность легализации имущества и денег без применения к ним каких-либо санкций. По оценкам председателя Комитета Госдумы по финансовому рынку Анатолия Аксакова количество лиц, которые примут участие в амнистии капиталов, будет больше, чем на первом этапе.

Если исходить из тех целей, которых ставятся перед амнистией, следует отметить, что фискальной цели новый этап амнистии капиталов не преследует, поскольку не предполагает уплаты налогов в бюджет, а только легализации капиталов.

В то же время есть опасения, что вторая волна амнистии капиталов будет также не эффективна, как и первая, что обусловлено рядом обстоятельств. В связи с этим принятые законы должны отвечать следующим критериям и регулировать следующие вопросы:

- устанавливать соотношение раскрываемого имущества и «амнистируемых» деяний;
- устанавливать применимость к нарушениям в сфере валютного контроля;
- определять круг лиц, к которым применимо освобождение от ответственности;
- определять сферу применения обязательной репатриации;
- предусматривать перевод имущества от номинального собственника фактическому;
- устанавливать правила об освобождении от налоговой ответственности;
- определять временные рамки для применения мер уголовной ответственности за уклонение от уплаты налогов.

Только в том случае, когда все указанные вопросы будут урегулированы, т. е. исключены спорные моменты, можно будет говорить о возможном увеличении числа лиц, которые примут участие в амнистии капитала.

Еще один фактор, способный повлиять на увеличение числа лиц, которые воспользуются амнистией капиталов, это расширение числа статей, по каким лицам могут быть освобождены от уголовной ответственности. Например, кроме традиционных ст. 198, 199, 199.1 и др. Уголовного кодекса Российской Федерации целесообразно также распространить действие амнистии капиталов и на ст. 159 Уголовного кодекса Российской Федерации в части нарушения законодательства о налогах и сборах.

В целом следует отметить, что успех второго этапа амнистии капиталов будет возможен только в случае проведения активной информационной политики государства, а также предоставления гражданам и предпринимателям достаточных гарантий обеспечения их прав уже после легализации своих капиталов.

1. О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года: указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208 // СЗ РФ. 2017. № 2. Ст. 2902.

2. Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2018 год и период 2019 и 2020 годов (утв. Банком России) // Вестник Банка России. 2017. № 109—110, 19.12.2017.

3. См., например: О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период: постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2015 г. № 1218 // СЗ РФ. 2015. № 46. Ст. 6398; Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года (разработан Минэкономразвития России) и др.

4. Крохина Ю. А. Амнистия капиталов: понятие, правовые основы и гарантии реализации // Академический юридический журнал. 2015. № 3 (61). С. 19—20.

5. URL: <http://kremlin.ru> (дата обращения: 13.02.2018).

6. О добровольном декларировании физическими лицами активов и счетов (вкладов) в банках и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 8 июня 2015 г. № 140-ФЗ (ред. от 05.04.2016) // СЗ РФ. 2015. № 24. Ст. 3367.

7. Миронова С. М. Перспективы проведения налоговой амнистии в России // Право и общество в условиях глобализации: перспективы развития: сб. науч. трудов по матер. междунар. науч.-практ. конф. «Реформирование действующего законодательства: экономические, социально-политические и правовые проблемы» (Саратов, 12 декабря 2014 г.) / под ред. В. В. Бехер, Н. А. Мошкиной. Саратов: Наука, 2014. С. 260—265.

8. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 28 февраля 2017 г. № 459-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. Капитал не будет сидеть. URL: <https://rg.ru> (дата обращения: 20.02.2018).

10. Амнистией капиталов воспользовалось около 2500 человек // <https://www.vedomosti.ru> (дата обращения: 20.02.2018).

11. О внесении изменений в Федеральный закон «О добровольном декларировании физическими лицами активов и счетов (вкладов) в банках и о внесении изменений в

1. On the Russian Federation Economic Security Strategy until 2030: Presidential Decree No. 208 of May 13, 2017 // SZ RF. 2017. No 2. Art. 2902.

2. The main directions of coordinated state monetary policy for 2019 and period 2019–2020 (approved by the Bank of Russia) // Vestnik Banka Rossii. 2017. No. 109—110, December 19, 2017.

3. See, for example: On the procedure for developing, adjusting, monitoring and control the implementation of the forecast of the socio-economic development of the Russian Federation for a long-term period: Decree of the Government of the Russian Federation No. 1218 dated November 11, 2015 // SZ RF. 2015. No. 46. Art. 6398; Forecast of Long-Term Socio-economic Development of the Russian Federation until 2030 (developed by the Ministry of Economic Development of Russia), etc.

4. Krokhina Yu. A. Capitals Amnesty: concept, legal bases and guarantees of implementation // Akademicheskyy yuridicheskyy zhurnal. 2015. No. 3 (61). Pp. 19—20.

5. URL: <http://kremlin.ru> (reference date: 13.02.2018).

6. On Voluntary Declaration by Individuals of Assets and Accounts (Deposits) in Banks and on Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation: Federal Law No. 34-FZ dated June 8, 2015 (as amended on 05.04.2016) // SZ RF. 2015. No 24. Art. 3367.

7. Mironova S.M. Perspectives of the tax amnesty in Russia / / Law and society in the context of globalization: development prospects: collection of research papers based on research-to-practice conference. "Reforming the current legislation: economic, socio-political and legal problems" (Saratov, December 12, 2014) / ed. V.V. Becher, N.A. Moshkina. Saratov: Nauka, 2014. Pp. 260—265.

8. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation dated February 28, 2017. No 459-O. Access from the law assistance system "ConsultantPlus".

9. Capital will not serve time. URL: <https://rg.ru> (reference date: February 20, 2018).

10. Capital Amnesty was exercised by about 2500 people // <https://www.vedomosti.ru> (reference date: 20.02.2018).

11. Krokhina Yu. A. Capitals Amnesty: concept, legal bases and guarantees of implementation // Akademicheskyy yuridicheskyy zhurnal. 2015. No. 3 (61). P. 21.

12. On Amendments to the Federal Law "On Voluntary Declaration by Individuals of Assets and Accounts (Deposits) in Banks and on Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian

отдельные законодательные акты Российской Федерации»: федер. закон от 19 февраля 2018 г. № 33-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

12. О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и статью 3 Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации (в части налогообложения прибыли контролируемых иностранных компаний и доходов иностранных организаций)» федер. закон от 19 февраля 2018 г. № 34-ФЗ, Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

13. О внесении изменений в статью 76¹ Уголовного кодекса Российской Федерации: федер. закон от 19 февраля 2018 г. № 35-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

© Миронова С. М., Жемчужников А. А., 2018

Federation": Federal Law No. 33-FZ dated February 19, 2018. Reference from the law assistance system "ConsultantPlus".

13. On Amendments to parts one and two of the Tax Code of the Russian Federation and Article 3 of the Federal Law "On Amending Part One and Two of the Tax Code of the Russian Federation (regarding the taxation of profits of controlled foreign companies and the incomes of foreign organizations)". Federal Law No. 34-FZ dated February 19, 2018, Reference from the law assistance system "ConsultantPlus".

14. On Amendments to the Article 76¹ of the Criminal Code of the Russian Federation: Federal Law No. 35-FZ dated February 19, 2018. Reference from the law assistance system "ConsultantPlus".

© Mironova S. M.,
Zhemchuzhnikov A. A.. 2018