

УДК: 351 (338.24)

Н. Г. ПОПЛЕВІЧЕВА

РОЛЬ ДЕРЖАВИ В ЗАПРОВАДЖЕННІ ФІНАНСОВОЇ АМНІСТІЇ: СВІТОВИЙ ДОСВІД І РЕАЛІЇ УКРАЇНИ

Розглянуто проблематику легалізації (амністії) тіньових доходів, роль держави щодо створення умов для її запровадження. Порівняно різноманітні точки зору з цього питання вчених, політиків, експертів, оглянуто міжнародну практику проведення фінансових амністій, досліджено основні причини цієї проблеми в загальному розумінні та як питання державного управління.

The article examines the problems of shadow profits' legalization (amnesty), the role of the state in creation of condition of its implementation. The author compares the various points of view of scientists, politicians, experts on this issue, carries out the review of international practice of conducting financial amnesties, explores principal reasons of this problem in the common understanding and in the framework of public administration.

Ключові слова: державні механізми детінізації економіки, тіньова економіка, легалізація доходів і капіталів, фінансова амністія, податкова амністія, інвестиції.

У сучасних умовах господарювання, послаблених кризовими явищами як у світовій, так і в національній економіці загострюється проблема пошуку та залучення до легальної економіки додаткових джерел ресурсів, у тому числі і тих, що перебувають у тіньовому обігу. Актуальність цієї проблеми швидко зростає, оскільки як реакція суб'єктів господарювання на посилення кризових явищ в Україні активізувались процеси “тінізації” економіки, що має наслідком “фінансове знекровлення” національної економіки та вкрай негативно відображається на всіх макроекономічних показниках розвитку країни. Одним із державних інструментів детінізації вітчизняної економіки є легалізація або так звана амністія тіньових доходів, які потенційно здатні збільшити обсяг легальних інвестицій, стати фінансовим забезпеченням подальших якісних змін в економічній структурі суспільства.

Проблема легалізації тіньових доходів або фінансової амністії породжує цілу низку суперечностей і оточена постійними дискусіями серед науковців, політиків, фінансових експертів. Зокрема, питання щодо легалізації тіньових доходів розглядалися В. Предборським, З. Варналієм, О. Турчиновим, О. Рябченко, О. Барановським, експертами Центру ім. О. Разумкова, Національним інститутом стратегічних досліджень.

Думки поділились таким чином. Прихильниками фінансової амністії висуваються такі аргументи, як необхідність поповнення бюджету, збільшення інвестицій до економіки, легітимізацій прав на власність, яка має розширити базу оподаткування, тощо.

Так, В. Предборський вважає легалізацію тінювих капіталів і доходів важливим шляхом детінізації економічної діяльності, що створює умови для їх повернення до легального сектора економіки [9, с. 535]. Розрізняючи часткову та повну легалізацію тінювих доходів, він зазначає, що останній вид, за умови забезпечення вимог щодо усунення будь-яких найменших можливостей для легалізації кримінальних доходів, має значні недоліки та не підтримується суспільством. На його думку, альтернативою може стати часткова амністія (з перевіркою походження коштів), однак відокремлення в ході її проведення “сірих” капіталів від “кримінальних” є складним і буде суттєво збільшувати інтенсивність корупційних процесів [Там же].

Заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень З. Варналій, вважає, що легалізація доходів, з яких не сплачені податки, – лише невелика складова проблеми тінювої економіки. Під час професійної дискусії “Проблеми детінізації економіки, перерозподілу власності та легалізації тінювих капіталів в Україні” в 2004 р. він зазначив, що разом з помірним розміром податку на легалізацію та гарантії безпеки тих, хто легалізує доходи, під час проведення легалізації з боку держави повинна бути здійснена низка заходів щодо проведення фінансово-майнової ревізії, паспортизації приватного майна, запроваджені політики дерегуляції з одночасним посиленням державного контролю за виконанням спрощеної системи як з боку підприємців, так і з боку державних органів [3].

На необхідності проведення амністії тінювих доходів також наполягав віце-прем’єр-міністр України (кандидат на пост Президента України) С. Тігібко, підкреслюючи, що не можна далі прикидатися, нібито податкова система працює нормально, коли в Україні більше половини економіки знаходиться в тіні [10]. При цьому С. Тігібко виступає за часткову амністію, не допускаючи легалізацію злочинних доходів. “Обмежувати сектор тінювої економіки і допомагати злочинцям відмивати гроші – це дві різні речі, які більшість країн не плутають”, – зазначає С. Тігібко [Там же].

Прихильники іншої точки зору згадують про аморальність фінансової амністії, оскільки мова йде про тінюві капітали, нажиті незаконним шляхом.

За висновками експертів Центру ім. О. Разумкова, супротивники фінансової амністії вважають, що, по-перше, не можна амністувати капітали, нажиті злочинним шляхом, оскільки держава, йдучи на такий крок, визнає своє безсилля в боротьбі з тінювою економікою правовими засобами, а по-друге, амністія буде кроком, несправедливим стосовно законослухняних громадян [1].

На думку доктора економічних наук О. Рябенко, за умов існування офшорних зон великі українські капітали не мають ніяких проблем з тим, щоб перейти з реального сектора в тінювий і навпаки [11].

Досить часто в засобах масової інформації висловлюється точка зору, що така акція є прямим замовленням олігархів з метою лібералізувати стан своїх статків. На протипагу цієї думки цікавим буде навести позицію В. Пінчука: “Якби були перші капітали бездоганні – не потрібна була б їм амністія”. І далі: “...Немає в природі більшої інвестиційної маси, генетично готової прийти в українську економіку, ніж українські гроші з ненайпрозорішим родоводом, які сьогодні вкриваються пилом в офшорах і в панчохах” [7].

Метою статті є дослідження сутності фінансової амністії, ролі держави щодо створення умов для її дієвого запровадження з метою залучення тіньових ресурсів в легальну економіку у кризовий та посткризовий період.

Для досягнення цієї мети необхідно вирішити такі завдання:

- визначити основні переваги та недоліки різних типів легалізації (амністії) тіньових доходів;
- висвітлити надбання міжнародної практики щодо умов і результативності проведення фінансових амністій в інших країнах;
- дослідити стан нормативно-правової бази в Україні та ролі держави у створенні умов для запровадження легалізації тіньових доходів.

Під фінансовою амністією розуміють сукупність адміністративних та економічних заходів держави, спрямованих на легалізацію фінансових і майнових ресурсів тіньового ринку та господарських процесів, що раніше вважалися незаконними, а також звільнення від відповідальності осіб, які здійснили правопорушення, з метою зменшення бази оподаткування чи відмови від сплати податків.

Розрізняють два види фінансових амністій: податкова амністія та амністія капіталу. За мету податкових амністій, як правило, ставиться поповнення бюджету. При цьому платники податків звільняються від сплати штрафів, а іноді навіть від сплати податкових платежів або їх частини. Проте податкова амністія зовсім не означає звичайного списання боргів перед державою, скоріше це – пропозиція з боку уряду певним категоріям неплатників погасити свою прострочену заборгованість по податках в обмін на відміну покарання, яке могло б бути застосовано за їх несплату.

Метою амністії капіталів є не одноразове поповнення бюджету, а залучення ресурсів до легального обігу та розширення бази оподаткування. При цьому така амністія супроводжується повним або частковим звільненням від сплати податків, а також від відповідальності за несплату податків у попередні періоди.

Фінансові амністії класифікують за окремими ознаками, що притаманні певному її типу (виду), але, як правило, не існують у чистому вигляді.

За тривалістю (терміну проведення) виділяють такі типи амністії:

– *одноразові амністії*: під час такої амністії платникам податків надається наперед визначний період часу (переважно від двох місяців до року) для легалізації доходів, з яких не сплачено податки. Очікується, що таку пропозицію не буде запропоновано в майбутньому. За такої амністії до задекларованих доходів застосовуються існуючі або знижені ставки податку, цивільна і кримінальна відповідальності можуть бути відмінені або зменшені. Для успіху такої амністії необхідно запровадити жорсткі механізми притягнення до відповідальності власників незадекларованих доходів після закінчення кампанії з її проведення;

– *періодичні амністії*: такі амністії оголошуються кожні декілька років і можуть проводитися за існуючими чи зниженими ставками податку на задекларовані доходи. Однак періодичні амністії вважаються найнебезпечнішим видом податкової амністії через існування постійних очікувань амністій у майбутньому і зменшення податкової дисципліни. Періодичні фінансові амністії було проведено в Індії, Аргентині, Бельгії;

– *довготермінові амністії*: під час такої амністії можливість легалізувати доходи минулих періодів існує постійно, за існуючих, незнижених податкових ставках. Крім податків, платники податків можуть бути зобов'язані сплатити помірний відсоток або штраф. Зазвичай, особи, які добровільно сплатили несплачені своєчасно податки, звільнюються від ймовірної кримінальної відповідальності. Довготривала амністія може привести до зростання надходжень у перспективі, оскільки потенційні інвестори можуть використати свій шанс (задекларувавши доходи) у будь-який момент, коли підвищиться рівень довіри до влади та покращиться інвестиційний клімат. Риси довготривалих амністій мають США, Німеччина, Нідерланди, Норвегія, Італія, Швейцарія, Швеція [12].

Залежності від перевірки джерел походження доходів розрізняють:

– *амністію з можливістю перевірки походження доходів*: під час такої амністії платникам податків надається можливість виправити податкові декларації (в бік збільшення) і сплатити несплачені податки із застосуванням менших покарань. Платники податків, які беруть участь у такій амністії, не захищені від перевірок і аудиту фіскальних служб;

– *амністію без перевірки походження доходів*: такі амністії передбачають звільнення платників податків від перевірок справжньої суми і походження доходів, іноді, за рахунок спеціального амністійного платежу. Але в цьому випадку навряд можна забезпечити ефективні заходи протидії легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом. Цей тип було застосовано в Італії (п'ять амністій між 1973 та 1986 рр.) [12].

На практиці існує велика кількість варіацій щодо умов проведення фінансових амністій. Вони можуть здійснюватися на загальнодержавному або місцевому рівні, відноситися до різних категорій платників податків і до різних видів податків. Під амністію може підпадати заборгованість, вже виявлена державою, або та, що тільки знаходиться в суді, або заборгованість, раніше невідома податковим органам. За умовами амністії, сплаті може підлягати вся сума заборгованості з відсотками, а може вимагатися виплата податку на прихований дохід по новій, зазвичай меншій, ставці. Виплата заборгованості може відбуватися або відразу, або в розстрочку.

Що стосується світової практики, то бум фінансових амністій припав на другу половину 1990-х рр. Тоді після гучних скандалів навколо відмивання грошей у Швейцарії, Бельгії та Ліхтенштейні парламентарії низки держав зацікавились ідеями репатріації грошей. Серед країн, що провели фінансові амністії, – США, Бельгія, Німеччина, Італія, Франція, Швеція, Швейцарія, Індія, Росія, Казахстан, Грузія.

Однією з перших цей крок здійснили США. Після відміни “сухого закону” торговцям алкогольних напоїв надали можливість легалізувати отримані доходи від цієї діяльності. Ці ресурси були офіційно інвестовані у відродження економіки країни. З 1982 р. податкова амністія пройшла в 39 штатах. За даними The Federation of Tax Administrators [2], за цей період зібрали 3,1 млрд дол. США.

У 2002 р. податкова амністія відбулася в Італії, результати якої вразили весь Європейський Союз: до країни повернулось біля 55 млрд дол. США та близько 1 млрд надійшло до бюджету у вигляді податків [2]. Під час останньої податкової амністії в 2009 р., що була подовжена до квітня 2010 р., італійці задекларували 95 млрд євро

(біля 137 млрд дол. США) [4]. Разом з подовженням терміну податкової амністії було збільшено й розмір штрафів: якщо до 15 грудня 2009 р. податок на задекларовані доходи складав 5 %, до 28 лютого 2010 р. – 6 %, то по закінченні цього терміну податок було збільшено до 7 %. Щоб стимулювати активність громадян, по завершенні терміну подання декларацій уряд планує провести низку заходів щодо виявлення та вилучення незадекларованих доходів і майна. Однак слід зазначити, що, незважаючи на масштабність надходжень до бюджету, в результаті таких компаній Італія залишається одним з “лідерів” Євросоюзу по масштабах ухилення від податків громадянами.

Українські експерти найбільш досконалим вважають бельгійський закон про амністію капіталу 2004 р. [1]. Він передбачає право громадян Бельгії легалізувати кошти, отримані приватними особами від інвестицій, за межами країни. При цьому громадяни можуть: а) просто задекларувати ці кошти, не ввозячи їх до Європи (у цьому випадку вони мають сплатити податок за ставкою 9 %; або б) інвестувати їх у ЄС не менш ніж на три роки (у цьому випадку податок знижується до 6 %). За це вони одержують від податківців розписку, згідно з якою щодо них не буде порушуватися кримінальна справа за укриття від оподаткування тих коштів, які тепер легалізовані.

Можливо, більш цікавим для України є досвід країн, що розвиваються, таких як Індія, Казахстан, Росія, які також недавно стали на шлях лібералізації економіки, мають менш сталу систему державних механізмів регулювання економічних процесів і зіткнулись з проблемами приховування доходів, корупції, ухилення від сплати податків.

В Індії фінансові амністії проводяться приблизно раз на десятиріччя. Особливих успіхів було досягнуто під час проведення податкової амністії в 1997 р., відомої у світі під назвою VDIS (Voluntary Disclosure of Income Scheme). Компанія тривала шість місяців. У ній взяло участь 466 тис. платників податків, і було зібрано близько 2,5 млрд дол. США порівняно із запланованим 1 млрд дол. США. Задекларовано активів (придбаних на раніше приховані від податків доходи) на 8,2 млрд дол. США [5]. Ключових чинників успіху було декілька. По-перше, знижена ставка податку – 30 %, тоді як до лібералізації вона досягала 97,5 %. По-друге, при декларації майна потрібно було сплатити податок тільки з його первинної вартості, яка могла значно зрости із-за інфляції. До того ж, була організована інтенсивна рекламна кампанія (вартістю 7 млн дол. США) під гаслом: “30 % податку – 100 % чистої совісті”, ідеєю якого було зробити модним участь у легалізації доходів [5]. Під час проведення податкової амністії в Індії в 1997 р. виникла низка проблем. Зокрема, більшість декларацій було подано протягом останніх двох тижнів, іноді після примусу з боку податкового інспектора. Крім того, було подано багато сумнівних декларацій з метою применшити вартість об’єкта оподаткування, що викликало хвилю судових розслідувань, у супереччя обіцянкам звільнення від переслідувань.

На пострадянському просторі ефективно провів дві податкові амністії Казахстан. У 2001 р. під час амністії капіталу було легалізовано 480 млн дол. США. За умовами компанії задекларовані доходи повністю звільнялися від сплати податків і необхідності пояснювати їх походження. Для підвищення довіри до держави з боку громадян були ліквідовані декларації за період з 1995 р. до 2000 р. Під час чергової податкової амністії в 2005 – 2007 рр., коли громадяни Казахстану могли задекларувати майно, було виведено з тіні близько 6,7 млрд дол. США.

Світовий досвід свідчить, що існує велика кількість невдалих податкових амністій. Так, наприклад, у Росії в 1993 р. акція повністю провалилася, а в 2007 р. результати не виправдали очікування. У Грузії в 2005 р. податкова амністія також провалилася. Навіть за низьку процентну ставку (1 % від вартості задекларованих доходів), за виключенням восьми свідомих бізнесменів, ніхто не пішов здавати гроші державі. Наприкінці 2005 р. замість очікуваних 4 млн дол. США до бюджету Грузії було внесено лише 35 тис. дол. США [8].

Не досягла належного успіху і податкова амністія, що проводилась у Германії в 2003 р. Відповідне рішення прийняв уряд ФРН у лютому 2003 р., пообіцявши всім громадянам гарантії щодо відсутності переслідувань з боку держави, якщо вони добровільно оголосять про розміри прихованих прибутків. Громадяни, що задекларували певну вартість своїх доходів і майна, повинні були сплатити з цієї суми податок у розмірі 25 %. У разі, якщо податок не сплачувався, сума податку збільшувалася до 35 %. Однак замість очікуваних 5 млрд. євро до бюджету зібрали лише 1,5 млрд євро [1]. Серед причин провалу називають слабку інформаційну компанію, внаслідок чого більшість громадян не знали про можливість легалізувати свої доходи.

В Україні ідеєю провести амністію доходів (капіталів) окремі політики захопилися ще в другій половині 1990-х р. Перший законопроект “Про легалізацію доходів фізичних осіб, з яких не сплачено податки, збори до бюджетів та державних цільових фондів” № 5376 було внесено на розгляд Верховної Ради в 2000 р. Президентом України Л. Д. Кучмою. Цей законопроект передбачав легалізацію (шляхом добровільного декларування) доходів, капіталізованих активів, фізичних осіб, з яких не сплачено податки за винятком тих, щодо яких порушено кримінальну справу або причетних до відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом. При цьому особи, що задекларують свої доходи, повинні були сплатити одноразово податок за ставкою 10 % вартості об’єктів легалізації. У подальшому питання легалізації або амністії капіталів (доходів) неодноразово і безрезультатно порушувалось у Верховній Раді України. У період з 2000 р. по 2010 р. до українського Парламенту подано 14 законопроектів, що по черзі ініціювали проведення “економічної амністії”, “податкової амністії”, “амністії капіталу”, “легалізацію” доходів.

На даний час, у Верховній Раді України зареєстровано два законопроекти: “Про амністію доходів, з яких не сплачено податки, збори (обов’язкові платежі) до бюджетів та державних цільових фондів” № 6071, та “Про легалізацію доходів юридичних та фізичних осіб” № 1289 [6].

Законопроект “Про легалізацію доходів юридичних та фізичних осіб” доопрацьований вчетверте та внесений до Верховної Ради на заміну непідтриманого депутатами в першому читанні в березні 2009 р. Цим законопроектом передбачається, що будь-який громадянин України може узаконити свої доходи (гроші у готівковій та безготівковій формі, цінні папери, частки (паї) у майні юридичних осіб, земельні ділянки, інше рухоме та нерухоме майно, майнові права), з яких не сплачено податки та збори. Для цього необхідно лише внести їх вартість у декларацію про доходи, що легалізуються та протягом одного року дії компанії подати її до Міністерства юстиції, сплативши збір за видачу свідоцтва про легалізацію доходів. В обмін на це держава повністю звільняє суб’єктів легалізації від сплати податків на задекларовані доходи

або майно за період до проведення та в рік проведення легалізації та від обов'язку щодо надання інформації про джерела походження легалізованих доходів, забезпечивши конфіденційність інформації, одержаної відповідними органами під час легалізації. Законопроектом забороняється легалізація в разі вчинення тяжких злочинів проти основ національної безпеки України, життя та здоров'я, волі особи, безпеки людства та міжнародного правопорядку, а також у сфері обігу наркотичних засобів. Запланована сума доходів за видачу свідоцтва про легалізацію доходів складає лише у рік легалізації близько 3 – 3,5 млрд грн.

На відміну від законопроекту № 1289, проектом закону “Про амністію доходів, з яких не сплачено податки, збори (обов'язкові платежі) до бюджетів та державних цільових фондів” передбачається диференціація ставок державного мита залежно від вартості об'єктів декларування. Суб'єктами, які видають державні свідоцтва про легалізацію задекларованих доходів, визначено органи державної податкової служби. Законопроект також передбачає особливі умови легалізації доходів вищих посадових осіб державних органів і органів місцевого самоврядування, які подають до органів податкової служби декларацію у двох примірниках: один з яких протягом семи днів направляється до антикорупційного комітету.

Жоден із підготовлених варіантів проектів законів, спрямованих на здійснення легалізації (амністії), не позбавлений недоліків. Головний – ці проекти майже не містять належних стимулів заохочення до легалізації тіньових, а також достатніх правових гарантій з боку держави.

Узагальнюючи міжнародний досвід та різні точки зору щодо недоліків і переваг фінансової амністії, можна сформулювати такі висновки.

Наслідком запровадження фінансової амністії повинна стати декларація тіньових доходів, які заходяться в країні чи за її межами з метою поповнення державного бюджету, зростання інвестицій до легальної економіки.

Результативність фінансових амністій перш за все залежить від довіри до влади та від гарантій безпеки з боку держави (захист від розголошення інформації та переслідувань) особам, що легалізують доходи.

Фінансовим амністіям у країнах, що отримали позитивні результати від їх проведення, притаманні такі ознаки:

- податкова амністія проводилася в рамках реформування податкової системи в цілому;

- посилювались запобіжні та карні заходи за порушення податкового законодавства і розширювались повноваження фіскальних органів і органів переслідування за правопорушення в цій сфері відразу після амністії.

Запровадження фінансової амністії порушує моральний аспект, оскільки йдеться про те, що окремим категоріям громадян буде дозволено порушувати закон і не нести за це покарання. Ця проблема загострюється, коли права легалізувати свої доходи не позбавлені чиновники, що може сприяти подальшому розвитку корупції в країні та зниження довіри до влади.

Незважаючи на можливі негативні наслідки, в сучасних умовах дефіциту бюджетних та інвестиційних ресурсів фінансову амністію тіньових доходів в Україні проводити доцільно, але як складовий елемент у комплексі державних заходів щодо детінізації економіки. Компанія з її проведення повинна спиратися на такі принципи:

- проведення фінансової амністії в рамках реформування податкової системи країни в цілому;
- виокремлення в ході амністії капіталів “сірих”, що не мають кримінального походження від капіталів “кримінальних”;
- надання державних гарантій від переслідувань з боку держави осіб, що добровільно задекларували доходи тіньового походження;
- супроводження амністії роз’яснювальною компанією серед населення;
- запровадження кримінальної відповідальності до порушників податкового законодавства, які не скористуються податковою амністією.

Література:

1. *Барановський О.* Проблеми власності та легалізації капіталів і доходів в Україні / *О. Барановський* // Національна безпека і оборона. – 2004. – № 2. – С. 2–13.
2. *Грядет налоговая амнистия* / *І. Хохлова* // Еженедельник “2000” – 2003. – № 11 (163). – Режим доступу : <http://www.2000.net.ua/>
3. *Детенизация экономики и легализация теневых капиталов в Украине / Выступления участников профессиональной дискуссии “Проблемы детенизации экономики, перераспределения собственности и легализации теневых капиталов в Украине”, 15 – 21 мая 2004 р.* // Зеркало недели. – 2004. – № 18 (493). – Режим доступу : <http://www.zerkalo-nedeli.com/ie/show/493/46494/>
4. *Італійці задекларували 95 млрд євро в процесі податкової амністії* // FINANCE.UA – 01.01.2010. – Режим доступу : <http://news.finance.ua/ua/~1/0/all/2010/01/01/182873>
5. *Налоговая амнистия: мировой опыт* // FinePrint pdfFactory Pro trial version
Режим доступу : <http://www.roche-duffay.ru/articles/amnesty.htm>
6. *Офіційний сайт Верховної Ради України.* – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/>
7. *Пінчук В.* Капітал / *В. Пінчук* // Зеркало недели. – 2005. – № 49 (577). – Режим доступу : <http://www.zn.ua/1000/1030/52113/>
8. *Податкова амністія по-українськи* // FINANCE.UA – 07.05.2009. – Режим доступу : <http://news.finance.ua/ua/~2/0/all/2009/05/07/159783>
9. *Предборський В. А.* Детінізація економіки у контексті трансформаційних процесів. Питання теорії та методології : [монографія] / *В. А. Предборський.* – К. : Кондор, 2005. – 614 с.
10. *Тігіпко вважає, що Україні потрібна податкова амністія* // Агенція УНІАН – 30.12.2009. – Режим доступу : <http://www.unian.net/ukr/news/news-354876.html>
11. *Ярмошук Т.* Уряд України задумав “податкову амністію” / *Т. Ярмошук* // Радіо свобода – 01.05.2009. – Режим доступу : <http://www.radiosvoboda.org/content/article/1619953.html>
12. *Який вид амністії потрібен в Україні?* / *Р. Джуччі* // Інститут економічних досліджень та політичних консультацій в Україні. – Режим доступу : http://www.ier.com.ua/ua/search_papers.php?title=Фіскальна та соціальна політика&sub=11&keyword=фіск-соц

Надійшла до редколегії 10.06.2010 р.