

**И. В. Стороженко\***

### **Амнистия как ключевой элемент реализации механизма борьбы с незаконным обогащением в России**

В мировой практике использование финансовой амнистии является достаточно распространенным инструментом, который в последние годы применялся с различной степенью эффективности в ряде государств в основном для возвращения в страну происхождения средств, ранее выведенных за границу с целью ухода от налогов (Италия, Германия, Бельгия, Ирландия, Аргентина, Грузия, Казахстан). Разработчики механизмов амнистии капиталов или налоговых амнистий концентрировались, как правило, на достижении экономических и правовых целей. В первом случае речь идет о дополнительном поступлении средств в бюджет, расширении налогооблагаемой базы и в более широком смысле — сокращении теневой экономики, во втором — об освобождении лиц, уклонившихся от уплаты налогов, но согласившихся «исправиться», от уголовной ответственности.

В современной России спорадически предпринимавшиеся попытки реализации амнистии капиталов к каким-либо значимым результатам не привели. Первая такая попытка (и единственная, получившая нормативно-правовое оформление) была осуществлена в период президентства Б. Н. Ельцина, который своим Указом от 27 октября 1993 г. № 1773 «О проведении налоговой амнистии в 1993 году» объявил амнистию для лиц, скрывших доходы от налогообложения. Таким лицам предлагалось заплатить налоги в полном объеме, а в случае отказа сделать это в срок до 30 ноября 1993 г., органы государственной налоговой службы наделялись правом применять суровые штрафные санкции. Каких-либо ощутимых результатов эта амнистия, однако, не дала, что объясняется недостаточной проработкой самого механизма амнистии, в том числе отсутствием должного баланса между элементами, призванными мотивировать лиц принять участие в амнистии, и возможными правовыми последствиями в случае отказа. Угроза применения санкций к «злостным» нарушителям, не подкрепленная соответствующими правовыми механизмами, в отсутствие стимулирования «добросовестных», готовых к выходу из тени, не явилась достаточным мотивационным фактором, способным эффективно провести амнистию.

Все последующие попытки вернуться к вопросу о проведении в России амнистии капиталов остались на стадии законопроектов. Так, в 1995 г. попытка разработки нового механизма амнистии была предпринята по инициативе Министерства науки России, подготовившего законопроект «О налоговой амнистии», который, судя по всему, «утонул» на стадии межведомственного согласования и в Государственную Думу внесен не был. Подобная судьба постигла и законопроект «О добровольной легализации доходов физических лиц в 1998 году».

В дальнейшем оживление вокруг данной темы возникло в 2005 г. в связи с прозвучавшим в Послании Президента РФ В. В. Путина призывом «простимулировать приход капиталов, накопленных гражданами, в нашу национальную экономику. 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-процентного подоходного налога и внесением соответствующих сумм на счета в российские банки.

\* Ведущий научный сотрудник НИИ Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации, кандидат юридических наук.

Эти деньги должны работать на нашу экономику, в нашей стране, а не «болтаться» в оффшорных зонах». Однако эта инициатива на уровне законодательной исполнительной власти также не воплотилась в конкретные решения.

Как представляется, основные причины неудач кроются не только и не столько в сложностях нормативно-правового и организационного характера, сколько в скрытом системном противодействии чиновников разных уровней и представителей отдельных бизнес-структур, воспринимающих амнистию главным образом как потенциальную угрозу личным финансовым интересам.

Принимая во внимание, что в последние годы проблемы, связанные с формированием эффективной антикоррупционной политики, актуализируются, а вопросы контроля за доходами и расходами сотрудников органов государственного и муниципального управления и членов их семей становятся предметом законодательного регулирования, имеются все основания для возвращения к теме амнистии на принципиально новой основе. Антикоррупционный контекст, в том числе создание правового механизма борьбы с незаконным обогащением в этой ситуации может обеспечить достаточно весомую общественную поддержку идее амнистии при условии тщательной проработки экономических и правовых аспектов, а также соответствующей разъяснительной работе в СМИ.

Следует учитывать, что, как и любая амнистия, амнистия незаконно обогатившихся чиновников вызовет неоднозначные оценки в обществе. Не только сами чиновники, по понятным причинам не стремящиеся расставаться с деньгами, но и радикально настроенная часть населения, апеллируя к понятию справедливости и принципу неотвратимости наказания за совершенные коррупционные преступления, будет возражать против любых механизмов освобождения их от ответственности. Вместе с тем, очевидно, что, как и в случае с регулярно звучащими требованиями о пересмотре результатов приватизации, правовые — механизмы возвращения ситуации к «нулевому варианту», т. е. периоду, предшествовавшему этапу незаконного обогащения, отсутствуют.

Прагматично же настроенная часть общества может поддержать идею такой амнистии, основываясь, в частности, на следующих аргументах:

- без амнистии шансы преодолеть скрытое сопротивление аппарата чиновников любым мерам по криминализации незаконного обогащения являются минимальными, что приведет к тому, что существующая ситуация будет «заморожена» на неопределенное время;

- определенное количество чиновников, желающих «легализовать» свои доходы в обмен на уплату подоходного налога и последующее освобождение от ответственности, будет заинтересовано в проведении амнистии в расчете «зафиксировать» статус-кво в отношении доходов и имущества, законность происхождения которых они доказать не в состоянии, и выйти «из тени»;

- механизм амнистии позволит определить своего рода «точку отсчета», после которой незаконное обогащение чиновников будет однозначно рассматриваться как противоправное деяние, подлежащее уголовному преследованию, т. е. речь может идти о формировании системы, нацеленной на предотвращение и профилактику незаконного обогащения;

- отказавшиеся участвовать в амнистии, чиновники при последующем обнаружении у них незадекларированных доходов и имущества подпадут под режим санкций, строгость которых будет определена правовыми нормами, разработанными в связи с введением механизма амнистии;

— принимая во внимание, что коррупционные преступления согласно нормам международных конвенций относятся к категории тяжких, санкции должны предполагать и возможное применение института конфискации, в том числе и конфискации «in rem»;

— при качественной подготовке и реализации механизма амнистии можно рассчитывать на достаточно серьезные дополнительные налоговые поступления, хотя потенциальные экономические результаты амнистии, как показывает международный опыт, не следует переоценивать.

Таким образом, при разработке механизма амнистии целесообразно сконцентрироваться на решении четко определенного круга задач, которые бы отвечали духу 20-й статьи Конвенции ООН против коррупции, не претендуя на данном этапе на создание в УК РФ отдельного состава, которым вводилась бы уголовная ответственность за незаконное обогащение.

Как представляется, исключительно важным является правильное определение объекта и субъекта правоотношений, регулируемых будущим механизмом амнистии. Если отталкиваться от определения незаконного обогащения, данного в 20-й статье, то в качестве объекта можно было бы рассматривать активы публичного должностного лица, превышающие доходы и имущество, задекларированные им в установленном законом порядке, происхождение которых он не может разумным образом обосновать. Для целей амнистии можно, в частности, использовать исчерпывающий перечень, содержащийся во внесенном Д. А. Медведевым законопроекте «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»: земельные участки и другие объекты недвижимости, транспортные средства, ценные бумаги, акции (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций).

Предельно важным, в том числе для общественной поддержки амнистии, является корректное определение субъектов, на которые она будет распространяться. Исходя из антикоррупционной направленности амнистии, такими субъектами могут стать лица, указанные в президентских законопроектах о контроле за расходами. Речь идет о лицах, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, должности федеральной государственной службы, государственной службы субъектов Российской Федерации, муниципальной службы и отдельные должности в организациях, созданных для реализации государственных функций (государственные корпорации, пенсионные фонды и др.). Тем самым, возможные предположения о том, что «жертвами» амнистии станут многочисленные «обычные» предприниматели, оказываются беспочвенными.

Амнистия должна иметь четко прописанные временные рамки, которые, с одной стороны, предоставляли бы её субъектам разумное количество времени для принятия решения о готовности задекларировать свои «проблемные» активы и изучения правовых последствий отказа от участия (штраф, запрет занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, уголовное преследование, конфискация), с другой стороны — дали бы возможность соответствующим образом подготовиться налоговым органам. Как представляется, антикоррупционную амнистию было бы целесообразно приурочить к очередной налоговой кампании, установив, что в подаваемой к 30 апреля 2013 г. налоговой декларации физического лица субъекты амнистии могут зафиксировать, в том числе «проблемные» активы, подоходный налог с которых будет взыскан по обычным ставкам. Далее

можно было бы установить непродолжительный переходный период (2–3 месяца), в течение которого в случае выявления у субъектов амнистии незадекларированных доходов и имущества, к нарушителям применяются административные меры, включая крупные штрафы и возможное отстранение от должности по основаниям, предусмотренным нормами антикоррупционного законодательства.

По истечении переходного периода к субъектам амнистии, у которых будут выявлены скрытые доходы и имущество, должны применяться нормы уголовного законодательства. Как представляется, для привлечения этих лиц к уголовной ответственности можно было бы использовать нормы, предусмотренные ст. 174 и 174.1 УК РФ «Легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных другими лицами преступным путем» и «Легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных лицом в результате совершения им преступления». Для этого в указанные статьи необходимо внести изменения, суть которых сводится к тому, чтобы на субъектов антикоррупционной амнистии, скрывших свои доходы и имущество, не распространялись изъятия, зафиксированные в этих статьях. В первую очередь, это касается преступлений, предусмотренных ст. 198 УК РФ «Уклонение от уплаты налогов и (или) сборов физического лица», которые согласно существующей редакции ст. 174 и 174.1 УК РФ не рассматриваются как предикатные по отношению к преступлениям, связанным с легализацией (отмыванием) денежных средств и иного имущества. При этом необходимо еще раз подчеркнуть, что в контексте антикоррупционной амнистии речь не идет обо всех физических лицах, уклоняющихся от уплаты налогов, а только о конкретных категориях публичных должностных лиц, перечисленных выше.

На эффективности механизма амнистии в контексте борьбы с незаконным обогащением могут позитивно сказаться и некоторые меры, нашедшие отражение в подписанном Д. А. Медведевым 10 апреля 2012 г. Перечне поручений по итогам заседания рабочей группы по подготовке предложений по формированию в Российской Федерации системы «Открытое правительство» по вопросу противодействия коррупции, состоявшегося 22 марта 2012 г. В частности, речь идет о разработке и нормативно-правовом закреплении следующих мер:

- осуществление контроля за доходами после увольнения с государственной службы по отдельным категориям лиц;
- стимулирование граждан за предоставление ими информации о коррупционных преступлениях, которая находит подтверждение в суде;
- введение запрета для государственных и муниципальных служащих, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, должности глав муниципальных образований, муниципальные должности, должности руководителей государственных корпораций и контролируемых государством организаций, которые были осуждены за коррупционные преступления, на замещение всех указанных категорий должностей.

В случае принятия данных мер мотивация чиновников к участию в антикоррупционной амнистии может существенным образом возрасти.

В целом, принимая во внимание, что налоговое законодательство и законодательство, касающееся борьбы с легализацией (отмыванием) денежных средств или иного имущества, в целях эффективной борьбы с коррупцией, в том числе с незаконным обогащением, сегодня практически не применяется, создание механизма амнистии, имеющего антикоррупционную направленность, может, как

---

представляется, стать ключевым элементом в формировании комплексной системы контроля за доходами и расходами публичных должностных лиц и привлечения их к ответственности. Это не только будет отвечать духу 20-й статьи Конвенции ООН против коррупции, но и позволит активнее применять налоговое законодательство и нормы, направленные на борьбу с легализацией незаконно нажитых средств в контексте противодействия коррупции.