

УДК 354:336.025

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2020.2.38>**О. В. Мошенець**

Народний депутат України

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕТІНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІЧНИХ ВІДНОСИН ТА НАПРЯМИ ЙОГО АДАПТАЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано міжнародний досвід реалізації державної політики детінізації економічних відносин та доведено необхідність: розробки комплексної державної політики детінізації економічних відносин із ідентифікованою сукупністю державних, політико-правових, соціально-економічних, юридичних заходів; формування спеціалізованої служби детінізації економічних відносин, незалежної від загальнодержавних гілок влади, яка б контролювала безпосередньо результати діяльності державних органів на різних управлінських рівнях; підтримка діяльності незалежного судочинства, як це було зроблено у системах правоохоронної діяльності ряду країн світу: Італії, США, Англії або Франції. Проводячи узагальнення практики щодо реформування, орієнтованого на детінізацію економічних відносин, можна виокремити сукупність обов'язкових передумов для реалізації стратегічного плану дій в нашій країні: наявність компетентних урядових й неурядових експертів; політична воля вищого керівництва в державі; команди, спроможної це запроваджувати по вертикалі; різні громадської підтримки. У свою чергу, щоб покращити рівень спроможності України у детінізації економічних відносин, варто орієнтуватись на об'єднання таких компонентів. Представлені напрямки адаптації міжнародного досвіду детінізації економічних відносин в Україні: сприяти забезпеченню чесного й відповідального управління, що активізуватиме внесення справедливих податків, пільг й субсидій; стрімке бажання підвищити рівень незалежності судочинства; регламентувати суворий нагляд за дотриманням високих етичних стандартів для різних посадовців; залучення громадськості до детінізації економічних відносин; забезпечувати громадськість необхідною інформацією про суспільно-економічні процеси в державі; надати високий соціальний захист для держслужбовців; обмеження свобод для офшорного бізнесу; налагодження системи відповідальності за понесені злочини; прозорість власності; проведення диференціації штрафів; проведення зміни культури бізнес-середовища; розробка стратегії, відповідних механізмів та засобів модернізації державної політики у досліджуваній сфері; становлення інституціональної й організаційно-економічної інфраструктури забезпечення детінізації економічних відносин.

Ключові слова: детінізація, економічні відносини, громадськість, державна політика, корупція.

Постановка проблеми. В умовах стрімкої глобалізації національних економічних відносин проблему забезпечення детінізації вирішують не тільки на загальнодержавному, а й міжнародному рівнях. Підтвердженням такого є ефективне функціонування різних міжнародних організацій діяльність яких спрямована на боротьбу із корупцією, різного роду організованої злочинності, адаптація до вітчизняних реалій міжнародних стандартів, нормативних й рекомендаційних документів щодо детінізації економічних відносин. Водночас ефективну державну політику детінізації економічних відносин може бути забезпечено тільки за наявності надійних механізмів державної політики деті-

нізації економічних відносин, які функціонують на загальноприйнятих міжнародних стандартах [1] із урахуванням як міжнародного досвіду, так й вітчизняних особливостей кожної країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Найвагомий внесок у розробку наукових підходів до детінізації економічних відносин здійснено такими вітчизняними й світовими дослідниками, як: О. Барановський, Ф. Бретт, Д. Буркальцева, З. Варналій, В. Вишневіська, Дж. Гросман, О. Дяченко, І. Мазур, В. Мандибура, В. Ребкало, Т. Рейтер, Дж. Робінсон, Г. Рябцев, Р. Седдіг, М. Флейчук та іншими.

Мета статті полягає в аналізі міжнародного досвіду детінізації економічних відно-

син та представленні напрямів його адаптації в Україні.

Виклад основного матеріалу. Серед практичних заходів детінізації економічних відносин в більшості країнах світу є перш за все фінансові механізми контролю за отриманими доходами різного протиправного походження. У Німеччині запроваджено обов'язкове декларування всіх розрахунків із відповідними нерезидентами; відповідно в Італії урядовим декретом визнано заборону на проведення розрахунків готівкою на великі суми; відповідно у Японії використовується обов'язковий фінансовий моніторинг (тобто фінансові установи зобов'язані належним чином повідомляти уповноважені на те органи державної влади про різні крупні фінансові операції). У свою чергу в Німеччині проводити повідомлення про підозрілі операції до належних органів фінансового моніторингу також повинні не лише банки й фінансові установи, а також адвокати й аудитори [2]. Також існують дві загальноприйняті системи повідомлення: пізнішого повідомлення, коли до певного органу фінансового моніторингу певним чином подається інформація щодо підозрілих операцій, яка насамперед є попередньо перевіреною (тобто на рівні фінансових установ й банків), та певного раннього повідомлення, передбачається повідомлення від банків, різних фінансових установ тощо до органів фінансового моніторингу (саме така система використовується в США). За використання системи раннього повідомлення ключовим недоліком є те, що відповідні органи щодо фінансового моніторингу суттєво перевантажуються отриманими повідомленнями, які варто обробляти. Отже, у США у певні відділи, які займаються питаннями боротьби із фінансовими злочинами безпосередньо при Міністерстві фінансів такі контролери розглядають практично 12 млн фінансових операцій за рік, й лише 1% безпосередньо відносять до певних підрозділів [3].

Практика більшості країн Європи передбачає, що про будь-яку фінансову операцію, яка перевищує регламентовану суму (наприклад, 5 тис. дол.), безпосередньо повідомляють різних суб'єктів підприємницької діяльності. Важливість реалізації представлених кроків в Україні належним чином усвідомлюється, що безпосередньо простежується у відповідних законодавчих актах [4]. У свою чергу як уповноважені органи, так й дослідники у даній сфері констатують досить мінімальний рівень ефек-

тивності представлених заходів через різного роду прогалини в загальнодержавному механізмі щодо їх реалізації.

Зауважимо, що значна кількість країн світу мають у своєму розпорядженні представників спеціально уповноважених органів влади, які наділені правом використання заходів у сфері ідентифікації ознак тінізації економічних відносин. З них відповідно одні реалізуються на основі повноважень особистого або ж спільного із правоохоронними органами розслідування, певним чином передбачають обов'язкове повідомлення щодо певних фактів (FinCEN у США, КОКРИМ у Норвегії, NBI у Фінляндії), а також щодо результатів їхньої перевірки із використанням більш широкого спектра законодавчих актів й прикладного інструментарію (MOT у Нідерландах, TRACFiN у Франції, StIF-CFI у Бельгії, DAFI у Польщі); інші практично реалізуються у рамках злагодженого широкого інформаційного обміну різними когнітивно-інформаційними засобами залучаючи слідчі органи, їх інформаційну й прогностно-аналітичну підтримку на етапі розслідування певних фактів й безпосередньо передача об'єктивних матеріалів до проведення слідства за визначеними фактами представлена конкретними ознаками та підставами, які є нагальною перешкодою для проведення передачі матеріалу для задоволення особистих або групових інтересів [4].

В Україні в сучасних умовах реалізовано кроки щодо модернізації механізмів державної політики детінізації економічних відносин у контексті представлення найбільш підозрілих виникаючих фінансових операцій, їх отриманих кількісних та якісних ознак. У свою чергу залишаються нагальними проблеми щодо забезпечення результативності використання інформації, яка отримана від реалізації відповідних заходів, у свою чергу за двома незалежними напрямами – для представлення рівня загрози тіньовій економіці і для усунення, припинення, безпосереднього викриття й певного доказування виникаючих правопорушень у реалізації економічних відносин.

Важливою складовою механізмів реалізації державної політики детінізації економічних відносин є питання вилучення доходів, які отримані злочинним шляхом, яке є актуальне не тільки для України, а й ряду інших країн Європи. У свою чергу для вирішення даного доцільно адаптувати позитивний досвід різних високо-розвинених країн й висунути вимоги відповідних

міжнародних законодавчих актів. Так, за німецьким законодавством отримані злочинні доходи, які безпосередньо конфіскуються, не надходять до державного бюджету, за умови коли є хоча б один потерпілий. Тобто можливості щодо отримання таких доходів є занадто обмежені. Таким чином за результатами проведення конфіскації майна в Німеччині (відповідно до неофіційних даних) сума компенсації певним потерпілим складала 78%, тоді як державний бюджет отримав лише 22%. Зараз ситуація в Німеччині суттєво покращується, як результат скасування попередніх положень, що передбачені у таких положеннях норми щодо кримінально-процесуального законодавства, що позбавляла державу перспективної можливості для отримання доходів від конфіскації [5].

США функціонує дієвий механізм щодо детінізації економічних відносин у контексті використання стратегічних заходів фінансового моніторингу. До інституцій США у сфері детінізації економічних відносин належать: Управління з боротьби із незаконним обігом наркотиків, Рада Федеральної резервної системи, Федеральне бюро розслідувань, Управління з контролю за цінними паперами і тарифами, Митна служба США, Відділ кримінальних розслідувань, Комісія із цінних паперів й бірж, Правоохоронна мережа для боротьби із фінансовими злочинами (FinCEN) діяльність яких передбачає ідентифікацію, опрацювання й реалізацію отриманої інформації. Безпосередньо Міністр фінансів США забезпечує регулювання діяльності й координує належні зусилля підпорядкованих організацій, організовує заходи щодо понесення адміністративної відповідальності, регламентує вимоги щодо організації обліку та подання звітності відповідними фінансовими установами або ж практично звільняє їх від можливих покарань. Отримані звіти про платежі готівкою у сумі більше 10 тис. доларів США подаються до спеціалізованих органів фінансового моніторингу. Також за свідоме неподання такого звіту накладається штраф до 25 тис. доларів США і/або 5 років тюремного ув'язнення.

Митною службою у США також контролюється міжнародне переміщення відповідної валюти і грошово-кредитних документів на суму більше 10 тис. доларів США [5]. Також спільними зусиллями певних країн були представлені обмеження щодо тримання банківської таємниці, введені певні обмеження для відкриття анонімних рахунків (Sparbuch), країни «офшорного» типу

також були змушені провести делібералізацію законодавства. Рівень тіньової економіки деяких країн світу вже після введення значної кількості жорстких законодавчих норм щодо заходів проведення фінансового моніторингу, за отриманими даними Світового банку, певним чином знизився, проте рівень такого зниження є все ж незначним [6].

Задля запровадження різних інших заходів, орієнтованих на практичну реалізацію механізмів державної політики детінізації економічних відносин, досить жваві дискусії викликало законодавство щодо внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» а саме встановлення грошової винагороди для викривачів (23 березня 2017 року № 6225). Такий захід визнається у дієвій міжнародній практиці досить результативним, що залучає до ряду суб'єктів механізмів детінізації значне коло осіб, тому доцільно очікувати на різні пропозиції щодо його значного поширення і включення до стратегічних заходів детінізації економічних відносин. На етапі формулювання норми, які визначають такі положення, повинна закладатись протидія для ризиків провадження такої діяльності з метою виявлення незаконного збагачення «викривачів».

На думку Л. Чистоклетова однією із дієвих форм для приватної, і загальної профілактики або ж викриття різного роду правопорушень у Великій Британії вважається безпосередньо виплата винагород за надання інформації. Так, за 2005 рік банки Лондона близько 150 тисяч фунтів стерлінгів виплатили громадянам як певну винагороду. Таким чином загальна профілактика включає сукупність стратегічних заходів суспільно-політичного, організаційно-економічного, законодавчого характеру на рівні певної корпорації, або фірми як об'єкта економічних відносин [7].

Зауважимо, що значна кількість заходів щодо попередження корупції в різних центральних органах влади України побудовано таким чином, що не дає наявної можливості для звітування про їх виконання, адже на етапі формулювання їх змісту задіяно багато категорій для оцінювання (термінів, понять), які негативно впливають безпосередньо на рівень сприйняття управлінцями, на яких безпосередньо покладена реалізація сукупності заходів [8]. До таких заходів належать: «забезпечення», «посилення», «супроводження», «зменшення», «мінімізація», «аналіз», «удосконалення», «залучен-

ня», «підвищення прозорості», «спрощення», «запобігання» й інше. У свою чергу, за такого представлення заходів, зазвичай увага звертається на відповідну приналежність їх до визначених посадових інструкцій й інших документів, які визначають юридичний статус управлінців відповідно до напрямів реалізації завдань, у яких насамперед відсутні визначені обов'язки, і взагалі, практично відсутні обов'язки у напрямку імплементації загальнодержавних програм детінізації економічних відносин.

Таким чином, превентивні заходи визнаються досить малоефективними, стаючи передумовою для визначення неефективності робочих процесів спеціальних підрозділів у сфері детінізації економічних відносин, що методологічно є невірною. Доцільно зацентувати увагу на тому, що визначена проблема не нова, безпосередньо вона використовується і у певних розвинених країнах світу, у яких результативно функціонують спеціалізовані органи або ж підрозділи щодо боротьби із корупцією, які мають умовно розділити на ряд органів: із нейтралізації корупційних проявів і органи по організації боротьби із корупційними злочинами [9]. Таким чином досить схожою із Україною є організаційна модель щодо протидії тінювих процесів, зокрема, у функціонуванні податкової сфери використовується у Нідерландах. Сформована в складі діючої податкової служби Міністерства фінансів і Міністерства економічних зв'язків це Фінансова служба розвідки, проведення відстеження і економічного контролю, безпосередньо діяльність якої певним чином координується не конкретним керівником служби, а тоді Національним прокурором із боротьби із корупцією [10].

Актуальним для України доцільно визнати позитивний досвід Франції, адже там функціонує Центральна служба запобігання корупції (далі – ЦСЗК). Таким чином на відміну від національних реалій, представлений орган не є відокремленим, а функціонує у рамках діяльності Міністерства юстиції Франції, певним чином об'єднуючи у своїй структурі різних відряджених експертів із більшості державних установ (представників органів влади) судової й адміністративної (виконавчої) влади. Ключовими видами діяльності такого структурного підрозділу є безпосередньо збір інформації щодо виникнення ризиків корупції й консультування осіб, що проводять належне розслідування справ, які пов'язані із корупцією. Так, ЦСЗК

Франції була сформована як «адміністративна служба щодо запобігання корупції» [6].

Таким чином, для отримання позитивних результатів щодо детінізації економічних відносин варто забезпечити взаємозв'язок із механізмів до певних корупційних складових, які зумовлені специфічними особливостями функцій й процедур, які провадять уповноважені суб'єкти і їх структурні підрозділи на основі встановлених завдань. Представники органів влади й структурних підрозділів повинні належним чином усвідомлювати мету, із якою використовуються різні антикорупційні заходи, представити групи осіб, які проводять державні функції, і на яких орієнтовані такі заходи, оцінювати бажаний результат від їх впровадження [9].

Іншою нагальною проблемою, яка визначає напрацювання стратегічних заходів механізмів реалізації державної політики детінізації економічних відносин і визначає їх орієнтування, є безпосереднє поширення використання офшорних зон з метою приховування коштів, які отримані у результаті настання протиправних діянь.

Науковці акцентують увагу на те, що враховуючи географічне положення, отримані традиції й звичаї, різні близькі мовні системи та норми законодавства для країн Північної Європи (а саме Фінляндія, Норвегія, Швеція та Данія) специфічні властиві суттєво спрощені підходи до проведення організації діяльності різних комерційних й промислових служб безпеки. Для таких країн приватні охоронні бюро належать до певної категорії приватних підприємств. Їх реєстрація, проведення фінансування, оподаткування, законодавче становище й діяльність регламентуються загальними нормами існуючого законодавства. Служби безпеки для діючих суб'єктів господарювання і місцеві державні органи активно діють на основі впливу національні спілки підприємців. Таким чином уповноважені співробітники від спецслужб на певних підприємствах спільно із кадровим апаратом служб безпеки проводять кваліфіковану спецперевірку осіб, які допускаються до роботи із таємними документами та матеріалами, формують агентурну мережу, розповсюджують серед всього персоналу досвід контррозвідувального забезпечення для закріплених об'єктів.

Таким чином, простежується тенденція до реформування функцій державних й недержавних правоохоронних органів задля забезпечення безпеки суб'єктів господарювання і їх співп-

раці на етапі формування власних груп й служб безпеки [11]. Такий напрям в сучасних умовах є одним із невизначених, й таким, які досить складно забезпечити у вітчизняних реаліях. Представлена ситуація насамперед обумовлена глобальними проблемами щодо організації збалансування вимог встановлених міжнародними нормативно-правовими актами, що ратифіковані Україною, особливостей імплементації таких положень до вітчизняного законодавства визначених у них заходів діяльності суб'єктів, через те, що діюче кодифіковане законодавство за своїм змістовним наповненням є орієнтованим на проведення уніфікації більшості процедур на засадах використання традиційних підходів. Враховуючи вище представлене також складно імплементуються у практику інновації у сфері законодавства щодо сприяння залучення до реалізації різних правоохоронних й правозахисних функцій від різних недержавних суб'єктів. Проведення розірвання двосторонніх конвенцій щодо угоди про мінімізацію подвійного оподаткування визначається як перший крок із так званої «деофшоризації», однак практично є не відомими приклади, коли відповідні країни приймали у цьому участь.

Висновки. Отже, актуальними для України заходами у сфері удосконалення державної політики детінізації економічних відносин пропонуємо наступні: 1) обмеження свобод для офшорного бізнесу. Першочерговим на законодавчому рівні є обґрунтування можливостей для дискримінаційного ставлення до компаній з офшорами. Актуальності набувають такі ідеї щодо обмеження прав офшорних компаній, у вигляді недопуску до тендерів, різних позик, субсидій, підтримка розвитку діяльності в стратегічних галузях національної економіки, безпосередня заборона відшкодування обсягів ПДВ; 2) практична присутність. Доцільно передбачити, що відповідна компанії з офшорних зон, які безпосередньо працюють в Україні, повинні бути фактично присутні в офшорній юрисдикції. Так, за законом США (від 2004 року) практично 25% штату компанії повинні працювати в офшорі (висунуті вимоги до безпосередньої їх бізнес-присутності). Отже унеможлиблюються різні випадки, коли компанії безпосередньо мають віртуальну присутність у певній країні реєстрації, однак користуються визначеними податковими пільгами; 3) налагодження системи відповідальності за понесені злочини. Корисним також є досвід різних скандинавських

країн, відповідно у яких визначений тягар доведення своєї невинуватості лежить безпосередньо на платниках податків, тобто існує відповідальність за вину платника податків шляхом укладення контракту із офшорною компанією із так званого «чорного списку».

Список використаної літератури:

1. Дмитрієв Ю. В. Оцінка корупційних ризиків у системі державного управління: поняття та зміст. Ефективність державного управління. 2016. Вип. 1-2(1). С. 141–149.
2. Moroz O.V., Semcov V.M. The shadow economy: structure, content and features of functioning. *Ekonomika APK*. 2013. №5. P. 96-102 (in Ukr.).
3. Lacko M. Hidden Economy – an Unknown Quantity? Comparative Analysis of Hidden Economies in Transition Countries, 1989-1995, *Economics of Transition*, no. 1, 2000.
4. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1702-VII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1702-18/page5>.
5. «Europe: Hidden economy». *European Security: a common security concept of the 27 WEU (Madrid, 1995, 14 November) / WEU Council of Ministers*. The Financial Times. 09.06.2011.
6. Онищенко С.В. Міжнародний досвід боротьби з тінізацією економіки в умовах глобалізації. *Ефективна економіка*. 2013. Вип. 2. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2074>.
7. Чистоклетов Л.Г. Досвід європейських країн у адміністративно-правовому забезпеченні безпеки діяльності суб'єктів господарювання. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2014. Вип. 1. С. 101–110.
8. Дудін В.В. Можливості в боротьбі з виведенням капіталів за кордон: юридичний аспект. URL: <https://cslr.org.ua/mozhливosti-v-borotbi-zvivedennyam-kapitaliv-za-kordon-yuridichniy-aspekt-2/>.
9. Тильчик О.В. Адміністративно-правове забезпечення протидії тінізації економіки: монографія. Київ: Видавничий дім «Гельветика», 2017. 378 с.
10. Альтернативні механізми соціально-економічного розвитку України / за заг. ред. О.В. Кравчука. К.: Центр соціальних і трудових досліджень, 2016. 205 с.
11. Schneider, Friedrich, 2012 (March). *Te Shadow Economy and Work in the Shad-ow: What Do We (Not) Know?* IZA DP No. 6423. Bonn: Institute for the Study of Labor.

Moshenets O. International experience of implementation of state policy of de-shadowing of economic relations and directions of its adaptation in Ukraine

The article analyzes the international experience of implementing the state policy of de-shadowing of economic relations and proves the need to: develop a comprehensive state policy of de-shadowing of economic relations with an identified set of state, political and legal, socio-economic, legal measures; formation of a specialized service for de-shadowing economic relations, independent of national branches of government, which would directly control the results of state bodies at various levels of government; support for independent judiciary, as has been done in the law enforcement systems of a number of countries: Italy, the United States, England or France. Generalizing the practice of reform aimed at de-shadowing economic relations, we can identify a set of mandatory prerequisites for the implementation of the strategic action plan in our country: the presence of competent governmental and non-governmental experts; political will of the top leadership in the state; a team capable of implementing this vertically; various public support. In turn, in order to improve the level of Ukraine's capacity to de-shadow economic relations, it is necessary to focus on combining such components. The directions of adaptation of the international experience of de-shadowing of economic relations in Ukraine are presented: to promote the provision of fair and responsible governance, which will intensify the introduction of fair taxes, benefits and subsidies; a strong desire to increase the independence of the judiciary; to regulate strict supervision of compliance with high ethical standards for various officials; public involvement in the de-shadowing of economic relations; to provide the public with the necessary information about socio-economic processes in the state; provide high social protection for civil servants; restriction of freedoms for offshore business; establishing a system of responsibility for crimes committed; transparency of property; differentiation of fines; changing the culture of the business environment; development of strategy, appropriate mechanisms and means of modernization of state policy in the research area; formation of institutional and organizational-economic infrastructure to ensure the de-shadowing of economic relations.

Key words: *de-shadowing, economic relations, public, state policy, corruption.*