

УДК 336.1

Задворних С.С.

викладач кафедри фінансів

Черкаського державного технологічного університету

УДОСКОНАЛЕННЯ ФІНАНСОВОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ ЩОДО ДЕТИНІЗАЦІЇ ФІНАНСОВИХ ПОТОКІВ ШЛЯХОМ СТВОРЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО БЮРО

IMPROVING OF THE FINANCIAL POLICY OF UKRAINE CONCERNING DESHADOWING OF THE FINANCIAL FLOWS THROUGH CREATION OF THE PUBLIC BUREAU

АНОТАЦІЯ

У статті розглянуто особливості фінансової політики України, спрямованої на зменшення обсягів тіньових фінансових потоків. Подано аналіз фінансової політики України щодо детінізації фінансових потоків. На основі результатів здійсненого дослідження розроблено комплекс рекомендацій з удосконалення фінансової політики України щодо детінізації фінансових потоків шляхом офіційного залучення громадськості в результаті створення Громадського бюро.

Ключові слова: відмивання, «брудні гроші», фінансові потоки, корупція, тіньова економіка.

АННОТАЦИЯ

В статье рассмотрены особенности финансовой политики Украины, нацеленной на уменьшение объемов теневых потоков. Дается анализ финансовой политики Украины относительно детенизации финансовых потоков. На основе результатов осуществленного исследования разработано комплекс рекомендаций по усовершенствованию финансовой политики Украины относительно детенизации финансовых потоков при помощи официального привлечения общественности в результате создания Общественного бюро.

Ключевые слова: отмывание, «грязные деньги», финансовые потоки, коррупция, теневая экономика.

ANNOTATION

The article reviews the specialties of the financial policy of Ukraine, aimed at reduction of financial volumes of shadow flows. It provides the analysis of the financial policy of Ukraine concerning deshadowing of the financial flows. Based on the results of the study, the author developed a complex of recommendations for improvement of the financial policy of Ukraine concerning deshadowing of the financial flows by official attraction of the public through creation the Public Bureau.

Keywords: laundering, "dirty money", financial flows, corruption, shadow economy.

Постановка проблеми. Розробка нових заходів щодо детінізації фінансових потоків та залучення громадськості до цього процесу в якості додаткового важеля протидії тінізації фінансових потоків на тлі збільшення обсягів тіньових потоків є важливою проблемою в сучасних умовах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Над проблемою визначення поняття «фінансової політики» працювали такі вчені, як: М. Пессель [1], В. Базилевич та Л. Баластрик [2]. Бачення окремих складових фінансової політики держави щодо детінізації фінансових потоків містяться у працях Ю. Козака [3], П. Мельника [4], В. Романюка [5], О. Грищенка [6]. А. Дреер та Ф. Шнайдер досліджували взаємозв'язок між обсягом тіньової економіки країни та рівнем корупції, а також аналізували та оцінювали

причин виникнення та динаміку розвитку тіньової економіки у країнах світу [7].

Постановка завдання. На основі викладеного можна сформулювати дослідження, яке полягає в оцінці фінансової політики держави щодо детінізації фінансових потоків та вдосконалення її шляхом створення Громадського бюро.

Виклад основного матеріалу дослідження. Фінансова політика держави, спрямована на зменшення обсягів тіньових потоків, є одним з найважливіших напрямів фінансової політики держави. Вона не лише допомагає залучити додаткові кошти в економіку країни, але й зменшує ризики для економічної системи держави.

У результаті дослідження було виявлено три доміанти фінансової політики держави, спрямовані на зменшення обсягів тіньових потоків – діяльність державних органів щодо боротьби з тінізацією фінансових потоків і спеціалізованих структурних підрозділів; нормативно-правова база щодо детінізації фінансових потоків, а також ефективний механізм протидії відмиванню «брудних грошей».

Проаналізуємо, якими були основні доміанти фінансової політики держави, спрямовані на зменшення обсягів тіньових потоків з часів незалежності і до сьогодні.

Фінансова політика держави, спрямована на зменшення обсягів тіньових потоків, розпочалась на початку 90-х рр. з прийняття базових законів: «Про банки і банківську діяльність», «Про державну податкову службу України», «Про державну митну службу України» та ін. У 1994 р. створюють першу лабораторію дослідження тіньової економіки в Національному інституті економічних програм НАН України. Проте частина нормативних актів залишалась чинною ще з часів Радянського Союзу, зокрема Кримінальний кодекс України від 28.12.1960 р., та не відповідала вимогам сучасності.

У кінці дев'яностих – на початку двохтисячних років розпочалась часткова інтеграція закордонного досвіду боротьби з тіньовим капіталом та приведення національного законодавства до міжнародних стандартів. У цей час було прийнято рекомендації FATF щодо зменшення обсягів тіньового капіталу, прийнято новий

Кримінальний кодекс, внесено зміни до основних законів, що регламентують економічну діяльність країни відповідно до міжнародних норм та стандартів. Також у 2001 р. було підписано Конвенцію про кіберзлочинність, проте ратифікували її лише в 2005 р., а чинності вона набрала 01.07.2006 р. 11 вересня 2006 р. прийнято Указ Президента України № 742 (742/2006) «Про Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до добросовісності», а в 2009 р. було затверджено Наказом Міністерства економіки України №123 «Про затвердження Методичних рекомендацій розрахунку рівня тіньової економіки».

З 2010 р. відбулось багато змін у сфері боротьби з тіньовими потоками. Було прийнято Бюджетний та Податковий кодекси України; вкотре змінено базові закони, що прямо чи опосередковано впливають на обмеження рівня тіньових потоків в Україні; здійснено перші кроки на шляху до зниження рівня тінізації економіки разом з прийняттям розпорядження Кабінету міністрів України № 143-р «Про перелік офшорних зон» від 23.02.2011 р. Також важливим кроком стало офіційне визнання проблеми корупції разом з прийняттям 21.10.2011 р. Указу Президента України «Про Національну антикорупційну стратегію на 2011-2015 роки». На зміну Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 2011 р. з 26.04.2015 р. планують ввести в дію Закон України «Про запобігання корупції», який повинен усунути слабкі місця в попередніх нормативних документах, що стосувались боротьби з корупцією.

В Україні було здійснено багато заходів для зменшення обсягів тіньових потоків. Проте вони виявились недостатньо дієвими. Про це свідчать численні масштабні економічні махінації в Україні, а також той факт, що на початку 2010 р. Україна потрапила до «чорного списку» FATF [8]. Українські установи також було звинувачено у тінізаційній діяльності. У 2012 р. проти українського банку «Базис» порушено справу, пов'язану з тіньовою діяльністю. Зокрема, найбільш гучними були справи, пов'язані з діяльністю будівельної компанії «Еліта-Центр» [9] та банку «Таврика» [10]. Також про значні масштаби хабарництва серед чиновників та управлінського апарату свідчать дослідження Legatum Institute, та нью-йоркського Institute of modern Russia [11].

Фактично неоціненою і залишеною без уваги в Україні є проблема економічної кіберзлочинності. Єдиний документ, що регламентує її – це Конвенція про кіберзлочинність, ратифікована в 2005 р. Наразі немає механізму визначення обсягів фінансових потоків через віртуальний сектор економіки, більшість порушень взагалі не розглядаються як кримінальні. Відсутня також система оцінки важкості злочину та нерозроблено карних заходів за такі злочини. Лише в окремих випадках, коли економічний

кіберзлочин може класифікуватись як виключно економічний чи кримінальний згідно з чинним законодавством України, то злочинця може бути притягнуто до відповідальності. В інших випадках такі злочини залишаються поза увагою і стають інколи темою неофіційних досліджень громадських організацій як, наприклад, фірма PwC (PricewaterhouseCoopers, зі штаб-квартирою у Лондоні) – одна з чотирьох найбільших у світі міжнародних компаній з аудиту, оподаткування та права, супроводу транзакцій та консультування, що діє на території України з 1993 р. У 2011 р. вона провела дослідження «Україна. Всесвітній огляд економічних злочинів. Кіберзлочини в центрі уваги» [12], що є на сьогодні єдиною спробою оцінити масштаби економічної кіберзлочинності та її особливості в Україні. З огляду на значний рівень показників, отриманих в результаті дослідження, та відсутність уваги уряду до цієї проблеми, необхідне реформування законодавства з приділення належної уваги економічній кіберзлочинності.

Проблемною залишається сфера розрахунків через офшорні зони. Зважаючи на значний обсяг капіталу, виведеного чиновниками за межі країни, важливість врегулювання проблеми використання офшорних банків та офшорних підприємств у господарській діяльності резидентами України гостро постає в наш час. Єдиним документом, який хоч якось обмежує використання офшорних зон в господарській діяльності громадян України є розпорядження Кабінету Міністрів України № 143-р «Про перелік офшорних зон» від 23.02.2011 р. З 2011 р. жод-

Таблиця 1
Обсяги грошових потоків шляхом експортно-імпорتنних операцій з товарів та послуг за 2013 р. у млн дол. США

Країни	Експорт	Імпорт	Сальдо
АНДОРРА	0,0742	0,1116	-0,0374
АРУБА	2,9492	0	2,9492
БАРБАДОС	1,7988	0,0366	1,7622
БАХРЕЙН	1,0217	0,0305	0,9912
БЕЛІЗ	268,4969	24,528	243,9689
ВАНУАТУ	0,5882	0	0,5882
ДОМІНІКА	2,3415	8,0446	-5,7031
ДЖЕРСІ	0,3589	0,9947	-0,6358
ЛІБЕРІЯ	33,9237	0,1305	33,7932
МАЛЬДИВИ	1,9491	2,5607	-0,6116
МАРШАЛЛОВІ ОСТРОВИ	69,8634	0,886	68,9774
МОНАКО	0,5275	0,21	0,3175
ОСТРОВИ КУКА	6,101	0,0007	6,1003
УСЬОГО	78 156,96	84 595,78	-6 438,812
серед і офшорні зони	389,9941	37,5339	352,4602
<i>питома вага офшорних зон у загальному обсязі</i>	0,498988	0,044369	-

них кроків у напрямі скорочення обсягу капіталу, що проходить через офшорні зони, не було.

Обсяги офіційно зареєстрованих грошових потоків через офшорні центри наведено в таблиці 1 [13; 27].

З огляду на обсяги відтоку капіталу через офшорні центри, реформування законодавства, що регламентує їх використання, є необхідним у сучасних умовах.

Як вже було зазначено, обсяги корумпованості чиновників в Україні значні. Лише за офіційними даними СБУ обсяг корупції становить 35–52,5 млрд грн щорічно [14]. З огляду на те, що обсяг ВВП у 2013 р. становив 1,475 трлн грн [15], корупційні діяння становлять близько 3,56% ВВП, не зважаючи на прийняті закони та Стратегію боротьби з корупцією. Нині в Україні немає єдиного органу, який займається контролем, оцінкою та вирішенням проблеми тіньової економіки. Частково ці функції покладено на Державну фіскальну службу України, Державну фінансову інспекцію України, Державну службу фінансового моніторингу України, Державне казначейство України та Національний банк України. Оцінку рівня тіньової економіки здійснюють Державна служба статистики України та Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. Кожна установа керується власними нормативними документами, що регламентують саме її діяльність. Це призводить до того, що в поле зору кожної установи потрапляють лише окремі злочини, а не всі, що пов'язані з тінізацією фінансових потоків. Деякі злочини важко класифікувати, оскільки вони можуть мати одночасно риси кількох видів злочинів. Це призводить до ускладнень під час прийняття рішень щодо такого злочину та передачі його до компетенції того чи іншого органу, що не лише збільшує витрати часу на розгляд кожної справи, але й призводить до зростання витрат на адміністрування кожного окремого випадку. Щодо оцінки обсягу тіньових потоків, завдяки різним підходам до оцінки, виникають суттєві розбіжності в показниках. Отже, така діяльність є неефективною.

На основі аналізу недоліків фінансової політики держави, спрямованої на зменшення обсягів тіньових потоків, ми розробили рекомендації для вдосконалення фінансової політики держави, спрямовані на зменшення обсягів тіньових потоків.

У зарубіжних країнах давно зрозуміли, що боротися з тінізацією економіки та корупцією повинні спеціалізовані служби, що значно підвищує ефективність такої боротьби. З огляду на високий рівень тінізації фінансових потоків та корупції в Україні, реформа, спрямована на створення єдиного органу попередження та контролю за ними, є необхідною.

Пропонуємо створити в Україні Бюро боротьби з тіньовою економікою і корупцією. Воно має бути незалежним, підзвітним Державній службі фінансового моніторингу, мати окреме

фінансування. До Бюро повинні потрапляти всі справи, що стосуються тінізації чи корупції, і лише тут їх повинні розслідувати. У зв'язку зі скороченням бюджетного фінансування та з метою економії бюджетних коштів пропонуємо не створювати спеціальну структуру, а заснувати Бюро як окремий структурний підрозділ в Державній службі фінансового моніторингу України. Також це дозволить уникнути створення та фінансування окремої організації у вигляді Національного агентства з питань запобігання корупції, заснування і діяльність якої передбачено Законом України № 1700–VII «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р.

До штату цього органу пропонується включити спеціалістів різних галузей: економіки, юриспруденції, інформатики, фінансової міліції. З огляду на те, що у певних структур вже є досвід боротьби з тінізацією фінансових потоків, доцільно залучити фахівців з Національного банку України, Державної фіскальної служби України, Державної фінансової інспекції України та Державного казначейства України. Для виїзних перевірок пропонується організувати мобільні групи, склад яких формуватимуть залежно від особливостей кожного конкретного випадку. Для координації діяльності Бюро також пропонується залучити в якості експертів незалежних науковців.

На Бюро необхідно покласти відповідальність за розробку норм, нормативів та стандартів щодо діяльності, яка може бути пов'язана з тінізацією чи корупцією.

Для чиновників та держслужбовців необхідно розробити систему норм та приписів, що регламентують їх діяльність, а також інструкції щодо поведінки в різних ситуаціях для чіткого розмежування незаконної діяльності. Також необхідно здійснювати тренінги з періодичністю в один рік щодо уникнення нелегальної діяльності.

Роз'яснювальну та консультативну роботу працівники цієї установи повинні здійснювати також і серед населення.

Ще одним напрямом діяльності Бюро боротьби з тіньовою економікою та корупцією повинна бути перевірка держслужбовців та урядовців, а також політиків перед зайняттям ними посади на наявність яких-небудь порушень в сфері тінізації чи корупції, глибока перевірка джерел їх доходів. Цей орган повинен також здійснювати періодичну перевірку чиновників з метою виявлення недобросовісних працівників та займатись контролем за подальшою діяльністю осіб, що раніше обіймали керівні посади і можуть володіти стратегічно важливою інформацією чи такою, що може бути класифікована як державна таємниця та у випадку розголошення може завдати шкоди національним інтересам.

Також при новоствореній організації повинні існувати центри та гарячі лінії, куди б могли звертатись громадяни та повідомляти про відомі їм факти корупції чи тінізації. Такі цен-

три та лінії повинні ґрунтуватись на принципі анонімності та надійності. Це означає, що особи, які повідомляють про скоєний злочин чи діяння, повинні зберігати анонімність та не нести відповідальності перед законодавством.

Вся інформація, що надходить від громадян, повинна бути, перш за все, перевіреною на надійність та достовірність. Лише у випадку доведення її правдивості співробітники можуть починати розслідування.

Також новостворений орган повинен нести відповідальність за розробку та впровадження ефективної системи оцінки обсягів тіньових потоків. На нього також покладається розробка та удосконалення механізму боротьби з тіньовими потоками, відмиванням «брудних грошей», економічною кіберзлочинністю та корупцією.

Ще одним важливим напрямом діяльності Бюро повинна бути обов'язкова гласність. Всі справи, що належать до його компетенції, повинні обов'язково оприлюднюватись після завершення розслідування. Його представники мають тісно співпрацювати з громадськими організаціями, що займаються протидією тіннізації фінансових потоків та корупцією і за необхідності підтримувати їх та надавати необхідну для їх діяльності інформацію. Така співпраця сприятиме прозорості діяльності державних структур, підвищенню рівня довіри у населення, а також допоможе охопити більш широке коло чинників і параметрів, що впливають на збільшення рівня тіньової економіки та корумпованості суспільства.

Окрім громадських організацій, що займаються протидією корумпованості та фінансовій тіннізації суспільства, є ще один важливий орган управління, який необхідно залучити до боротьби з тіннізацією фінансових потоків – постійно діючі комісії депутатів.

Ці комісії є важливим органом самоврядування. Вони можуть стати ефективним доповненням до діяльності запропонованої організації, оскільки до їх компетенції належать фактично всі сфери життя громади. Вони займаються питаннями регламенту, забезпечення законності, правопорядку, розвитку місцевого самоврядування; бюджету, фінансів, соціально-економічного розвитку; житлово-комунального господарства та управління комунальною власністю; підприємницької діяльності, побутового, торговельного обслуговування та регуляторної політики; освіти, молоді, культури, спорту та засобів масової інформації; соціального захисту населення, охорони здоров'я материнства та дитинства; екології та регулювання земельних відносин; промисловості, будівництва, транспорту та зв'язку.

Діяльність постійно діючих комісій депутатів на користь запропонованої організації дозволить знизити рівень тіннізації та корумпованості серед її представників, а також отримувати більш повну інформацію про злочини та правопорушення, оскільки до цих комісій надходять

великі масиви інформації з усіх сфер господарювання та депутати володіють інформацією, яку отримують від громадян, що звертаються у їх приймальні.

З одного боку, у громадян більше довіри та менше остраху перед депутатами, а отже, останні можуть отримати більше даних, з іншого – така робота допоможе знизити навантаження на працівників запропонованої служби та скоротити витрати часу та коштів на адміністрування. Злагоджена робота постійно діючих депутатських комісій та запропонованої служби дасть змогу також налагодити більш тісний зв'язок між структурними підрозділами, суспільством і державою, збільшити рівень довіри населення до органів державної влади та спонукати населення до перейняття контролюючих функцій.

Також доцільним буде залучення незалежних експертів з різних галузей до діяльності запропонованої організації. Особливе значення матиме перейняття зарубіжного досвіду у залучених провідних закордонних експертів.

З огляду на суспільні та економічні особливості регіонів України, заключним етапом у формуванні діяльності запропонованої організації повинна бути співпраця та обмін досвідом між працівниками її структурних підрозділів у різних регіонах країни. Завдяки обміну працівниками на певний час досягатиметься не лише їх об'єктивність при розгляді тих чи інших справ на незнайомій території, але й підвищення їх кваліфікації, збагачення досвіду та забезпечення мобільності. Схему організації Бюро боротьби з тіньовою економікою і корупцією зображено на рисунку 1.

Запропоновані зміни передбачають заснування єдиної організації, яка займатиметься проблемою тіннізації фінансових потоків та корупцією. На відміну від сучасної організації контролю та протидії тіннізації фінансових потоків та корупції, це дасть змогу не лише зосередити всі важелі управління в одній структурі, але й сприятиме кращій координації, прискорить реагування, додасть прозорості та допоможе залучити до боротьби з тіньовою економікою та корупцією громадські організації, постійно діючі комісії депутатів та громадян.

Також відмінністю є те, що створення такої організації як Бюро боротьби з тіньовою економікою і корупцією відповідатиме європейським нормам та сприятиме підвищенню рівня фінансової та правової освіченості населення, особливо у сфері протидії тіннізації фінансових потоків та корумпованості.

Запропоновані рекомендації є корисними в сучасних умовах, оскільки відповідають нормам міжнародного права, що важливо в умовах міжнародних інтеграційних процесів, та пристосовані до українських реалій. Дотримання цих рекомендацій дасть змогу не лише підвищити рівень довіри населення до влади та здійснювати більш ефективну діяльність в напрямі боротьби з тіннізацією фінансових потоків та ко-

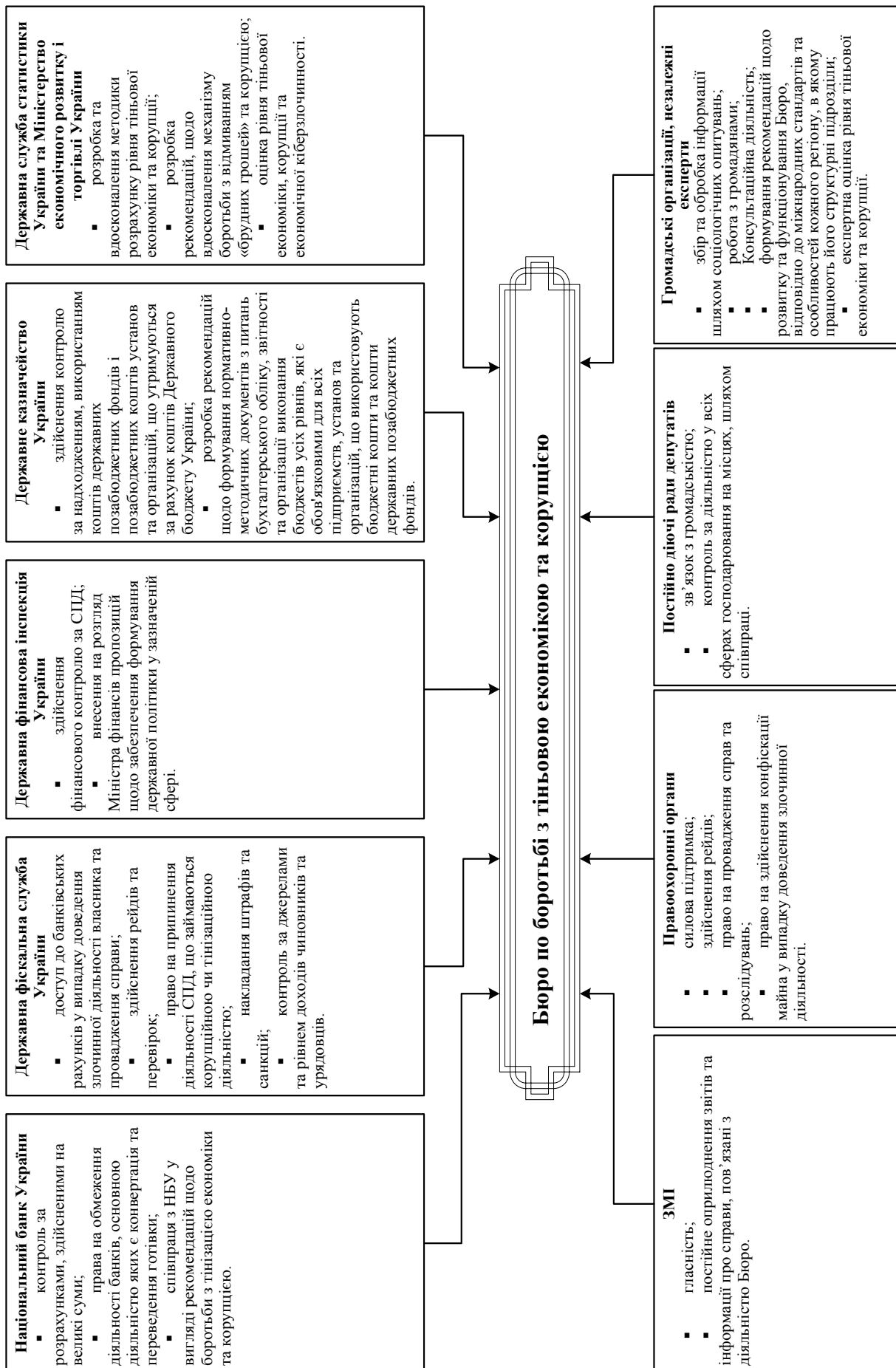


Рис. 1. Схема організації Бюро боротьби з тіньовою економікою і корупцією

рупцією, але і значно знизити затрати часу та коштів на адміністрування, що є важливим в умовах сучасного дефіциту бюджету та політики економії бюджетних коштів.

Перевагою запропонованих пропозиції є те, що вони можуть бути впроваджені та будуть ефективними також в умовах економічної нестабільності.

Висновки. З огляду на значний рівень тінізації фінансових потоків в Україні, фінансова політика держави щодо детінізації фінансових потоків потребує реформування. Дієвим кроком для вирішення цього завдання може стати залучення громадськості в результаті заснування громадського бюро. Подальші дослідження доцільно зосередити на проблемі економічної кіберзлочинності, оскільки цей сектор тінізації майже не досліджений.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Пессель М.А. Финансово-кредитный механизм интенсификации общественного производства / М.А. Пессель. – М. : Финансы, 1977.
2. Базилевич В.Д. Державні фінанси : навч. посіб. / В.Д. Базилевич, Л.О. Баластрик ; за заг. ред. В.Д. Базилевича. – К. : Атіка, 2002. – 368 с.
3. Козак Ю.Г. Міжнародна макроекономіка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://libfree.com/192649728-ekonomikamizhnarodna_makroekonomika_kozak_yug.html.
4. Відмивання грошей: кримінально-правова кваліфікація, запобігання злочинності, законодавство та міжнародний досвід : навч. посіб. / М.Я. Азаров, Ф.О. Ярошенко, П.В. Мельник, В.Р. Жвалюк. – Ірпінь : Національна академія ДПС України, 2004.
5. Романюк В.С. Проблеми боротьби з відмиванням «брудних грошей» в Україні [Електронний ресурс] / В.С. Романюк, Н.Н. Британська. – Режим доступу : http://www.rusnauka.com/15_APSN_2010/Economics/67425.doc.htm.
6. Грищенко О. Проблеми боротьби з «відмиванням брудних коштів» [Електронний ресурс] / О. Грищенко. – Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=1816>.
7. Dreher, A., Schneider, F. Corruption and the shadow economy: an empirical analysis [Electronic resource]. – Mode of access : <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.123.1087&rep=rep1&type=pdf>.
8. Україна імплементує нові стандарти FATF в національне законодавство щодо відмивання коштів та фінансування тероризму [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://jurliga.ligazakon.ua/news/2012/2/17/57439.htm>.
9. Никифоров Б. Теневая экономика: основы возникновения, эволюция и ослабление / Б. Никифоров, Т. Кузнецов, В. Фельзенбаум // Вопросы экономики. – 1991. – № 1. – С. 100–110.
10. Керівники банку «Таврика» втекли з грошима українців за кордон [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://tsn.ua/groshi/kerivniki-banku-tavrika-vtekli-z-groshima-ukrayinciv-za-kordon-zmi.html>.
11. Нідерланди заарештували рахунки українських ексчиновників [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ukranews.com/uk/news/world/2014/03/07/117302>.
12. Україна. Всесвітній огляд економічних злочинів. Кіберзлочини в центрі уваги [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.pwc.com/uk_UA/ua/press-room/assets/GECS_Ukraine_ua.pdf.
13. Щомісячні обсяги експорту-імпорту товарів за країнами світу у 2013 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2014/zd/o_eit/o_eit_u13.htm.
14. У 2013 році СБУ оцінила обсяги корупції у держзакупівлях у 35–52,5 млрд грн щорічно [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nikorupciji.org/2014/03/27/u-2013-rotsi-sbu-otsinyla-obsyahy-koruptsiji-u-derzhzakupivlyah-v-35-525-mlrd-hrn-schorichno/>.
15. ВВП України за 2013 рік становитиме близько 1,475 трлн грн [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://economics.unian.ua/finance/875810-vvp-ukrajini-za-2013-rik-stanovitime-blizko-1475-trln-grn.html>.