

УДК 342.951

О. В. Тильчик
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративного права
і процесу та митної безпеки

ДО ПИТАННЯ ФОРМУВАННЯ ЕФЕКТИВНОЇ СИСТЕМИ СУБ'ЄКТІВ ПРОТИДІЇ ТІНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ

Постановка проблеми. Подальший розвиток України як правової європейської країни зумовлює необхідність підвищення ефективності захисту прав людини та гарантування її безпеки разом з інтересами держави. Зважаючи на визнання серед основних актуальних загроз національній безпеці України тінізацію економіки, набуває пріоритетного значення звернення до дослідження шляхів формування системи суб'єктів протидії такій загрозі, які у своїй діяльності повинні, в першу чергу, враховувати та поєднувати соціальну спрямованість і ефективність власної управлінської діяльності.

Безпека як результат управлінської діяльності з усунення загроз має складну, множинну предметність: в одному з аспектів – це здатність системи попереджувати заповдіння можливої шкоди інтересам особи, суспільства та держави, в іншому – є виявом стану захищеності їх інтересів, у третьому – являє собою системи заходів безпеки [1]. З урахуванням очевидної необхідності посилення безпекової складової, у процесі стрімкого реформування системи органів державної влади не варто залишати поза увагою майбутні ризики «переформатування» інституційної системи правоохоронних органів, що протидіють основним загрозам, зокрема, тінізації економіки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми та особливості адміністративно-правового статусу окремих суб'єктів гарантування економічної безпеки стали предметом великої кількості публікацій вітчизняних та зарубіжних учених. Фрагментарно їх розглядали В.Б. Авер'янов [2], В.Я. Тацій [3], О.О. Бандурка [4], О.Ф. Андрійко [5], В.Т. Білоус [6], В.В. Коваленко [7], О.П. Рябченко [8], В.А. Ліпкан [9]. Важливість цих робіт важко переоцінити, при цьому варто зауважити, що в сучасних реаліях гостро стоїть питання формування ефективної системи суб'єктів протидії тінізації економіки в умовах обмежених можливостей фінансування кардинальних організаційно-структурних змін та відсутності визначення конкретної стратегії у вказаному напрямі.

Постановка проблеми. Метою цієї публікації є визначення сучасного стану реформування Державної фіскальної служби (далі – ДФС) України як «безпосереднього» суб'єкта детінізації економіки та розробка пропозицій щодо можливих

шляхів формування ефективної керованої системи для забезпечення комплексної протидії тінізації економіки.

Виклад основного матеріалу дослідження. Питання генези поняття «тіньова економіка», його ознак, що є юридично значимими, було розглянуто в попередніх публікаціях, а тому в нашій роботі зауважимо тільки, що, зважаючи на необхідність чіткого окреслення меж правового регулювання протидії тінізації економіки, під указаним явищем варто розуміти не лише злочинну економічну діяльність, а й іншу протиправну економічну діяльність (зокрема, у сфері оподаткування). Отже, формування системи суб'єктів протидії тінізації економіки повинне включати в себе забезпечення функціональної спроможності не тільки щодо виявлення, розслідування економічних кримінальних правопорушень, а й стосовно проведення «попереджувальної» діяльності, яка включає і напрям протидії іншим правопорушенням у сфері економіки. Поєднання таких шляхів надасть можливість ефективно протидіяти поширенню тіньової економіки. Для досягнення цієї мети на сьогодні очевидним є необхідність вироблення єдиної стратегії діяльності суб'єктів протидії тінізації економіки, з урахуванням чіткого визначення їх місця в системі таких суб'єктів. Необхідним є і саме визначення останньої.

Ключовими питаннями, вважаємо, при цьому є забезпечення:

- функціональної спроможності суб'єктів протидії тіньовій економіці, створення умов їх ефективної діяльності;
- ефективності та керованості єдиної системи;
- налагодження співпраці з платниками податків, мінімізація втручальних процедур;
- виявлення та мінімізації корупційних ризиків у діяльності суб'єктів правового захисту економіки;
- відповідності вимогам часу, можливостям фінансування та ситуації у країні, мобільності за стійких системних зв'язків, що дозволять розробити довгострокову стратегію без витрачання напрацьованого досвіду.

Враховуючи багатоаспектний характер зазначеної проблеми, в межах цієї публікації розглянемо основні засоби реалізації сформульованих завдань на прикладі ДФС України, оскільки саме

цей контролюючий орган тривалий час визнавав-ся суб'єктом протидії (так званої «безпосередньої компетенції»). Як суб'єкт протидії тіньовій економіці Державна фіскальна служба України є важливою з позиції можливої характеристики її як цілісного підсистемного елементу.

Новітній інституційний підхід до формування названої системи суб'єктів, включає вимоги з формування органу спеціальної компетенції протидії тіннізації економіки та повинен врахувати положення щодо:

- збереження інституційної цілісності діючого на сьогодні суб'єкта, що забезпечує реалізацію нормативно-визначених завдань у сфері правового захисту економіки, що дозволить зекономити значні бюджетні кошти;

- збереження безперервності циклу діяльності з охорони економічних

- інтересів, запобігання, виявлення, викриття, припинення протиправної діяльності у сфері економіки та ліквідації її негативних наслідків;

- забезпечення ефективності та керованості єдиної інституційної системи (ДФС України), відсутність необхідності формування додаткових координаційних зв'язків, збереження стійких інформаційних відношень цілісної системи на протиправу створенню декількох об'єктів, що потребують керуючого впливу;

- забезпечення дієвості превентивної діяльності у сфері захисту економіки органами ДФС України за рахунок наявності системних зв'язків у їх структурі;

- збереження ефективності здійснення контрольно-дозвільних процедур із переміщення товарів, вантажів у районі проведення АТО, за рахунок подальшого функціонування спеціального підрозділу «Фантом», легітимність діяльності якого може бути забезпечена лише у структурі ДФС України;

- уникнення розвитку негативного ефекту від «системної корупції» внаслідок перепідпорядкування новоствореного правоохоронного органу, що володітиме більш ширшими повноваженнями.

- збереження функціонального навантаження на правоохоронні підрозділи ДФС України у зв'язку з виконанням аналітичної роботи з базами даних, збирання доказової бази без втручання в діяльність бізнесу до початку кримінального провадження.

Висновки. Враховуючи системну цілісність спеціального суб'єкта протидії тіньовій економіці, можна запропонувати власне бачення щодо основних напрямів розвитку ДФС України, зокрема:

1) збереження та розвиток єдиного органу ДФС України як контролюючого органу, що здійснює протидію тіннізації економіки, з подальшим розмежуванням правоохоронної та сервісної функцій

у частині формування відповідних інституційних підсистем;

2) переорієнтування правоохоронної діяльності у вказаній сфері з каральної на забезпечувальну та превентивну, що дозволить ефективно протидіяти протиправній економічній діяльності, що не є злочинною. Це призведе до скорочення рівня криміналізації вітчизняної економіки;

3) зміна підходів до системної оцінки діяльності суб'єктів протидії тіннізації економіки, з урахуванням оновлених програмно-цілевих засад. Визначення ефективності діяльності вказаних підрозділів за комплексними показниками, зокрема, з урахуванням відрахувань до бюджетів унаслідок застосування заходів, не пов'язаних із порушенням кримінальних проваджень;

4) застосування карних засобів відповідальності виключно у разі неможливості припинення правопорушення іншими правовими засобами;

5) мінімізація карної функції за домінування попереджувальної, що забезпечуватиме надходження до бюджету з некримінальних джерел тіньової економіки (часткова детінізації окремих видів економічної діяльності);

6) розвиток забезпечувальної функції за напрямами:

- інформаційно-аналітичне супроводження контрольно-наглядової діяльності;

- захист посадових осіб суб'єктів протидії тіньовій економіці;

- виявлення та припинення корупційних та пов'язаних із корупцією

- правопорушень;

- підготовки до реінтеграції тимчасово окупованих територій та територій, на яких контролюючі органи тимчасово не виконують своїх повноважень;

7) сприяння формуванню позитивної мотивації у платників податків під час здійснення контрольно-функції цивільними підрозділами ДФС України, за рахунок роз'яснення вигідності правомірної поведінки, розвитку взаємодії та співпраці з установою бізнес-омбудсмена;

8) упровадження превентивних заходів протидії тіннізації економіки, в тому числі:

- можливості попередження платника податків про ризики в запланованій господарській операції, співпраці з конкретним контрагентом;

- забезпечення інформаційного та аналітичного супроводу правоохоронними підрозділами контрольних заходів, що дозволить захистити сумлінного платника податків від подальшого втручання контролюючих органів в його фінансово-господарську діяльність.

На відміну від пропонованого підходу, можливий варіант запровадження альтернативної моделі реформування, зокрема, ліквідації правоохоронних підрозділів у структурі ДФС України. Однак

вважаємо, що він буде супроводжуватись певними ризиками, серед яких:

- поява нового суб'єкта, уповноваженого застосовувати заходи державного примусу, зокрема, притягнення до кримінальної відповідальності платників податків призведе до появи чергового суб'єкта корупціонізації;

- збільшення кількості правоохоронних структур загрожує перетворенню України в поліцейську державу;

- порушення системних зв'язків у межах внутрішньої взаємодії структурних підрозділів органів, що реалізують податкову та митну політику в Україні;

- необхідність формування нових структурних підрозділів для супроводження контрольно-наглядової діяльності ДФС України;

- порушення всіх комунікаційних зв'язків, у тому числі внутрішньо-інформаційних;

- розростання кількості органів державного нагляду (контролю), що суперечить принципам дерегуляції та розвитку підприємництва, задекларованих Стратегією сталого розвитку «Україна 2020»;

- прийняття нових регуляторних актів щодо діяльності новостворених та реорганізованих органів,

- поява інформаційного вакууму;

- перенавантаження цивільного працівника невластивими йому видами діяльності у зв'язку з необхідністю забезпечення системного ефекту;

- значні часові та матеріальні затрати з метою набрання новим суб'єктом функціональної спроможності;

- гальмування своєчасного реагування на виклики (загрози) у надскладний для країни час (втрата мобільності).

Література

1. Предборський В.А. Економічна безпека держави: монографія / В.А. Предборський; Київський юрид. ін-т МВС Укр. – К.: Кондор, 2005. – 391 с.

2. Авер'янов В.Б. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / В.Б. Авер'янов, М.А. Бояринцева; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К., 2007. – 588 с.

3. Тацій В.Я. Правові засоби детінізації економіки / В.Я. Тацій. // Вісник НАН України. – 2001. – №4. – С. 15 – 19.

4. Бандурка О.О. Управління державною податковою службою в Україні: організаційно-правові аспекти: монографія / О.О. Бандурка. – Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2005. – 506 с.

5. Система органів виконавчої влади України: правові проблеми вдосконалення організації та діяльності: монографія / [кол. авт.: Андрійко О.Ф., Нагребельний В.П., Кисіль Л.Є. та ін.]; за заг. ред. д. ю. н., проф. О.Ф. Андрійко. – Х.: Планета-Принт, 2013. – 384 с.

6. Білоус В.Т. Координація боротьби з економічною злочинністю: монографія / В.Т. Білоус – Ірпінь: Академія ДПС України, 2002. – 449 с.

7. Коваленко В.В. Профілактика економічної злочинності в Україні: концептуальні засади, організаційно-правові основи, проблеми управління: монографія / В.В. Коваленко. – Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 420 с.

8. Рябченко О.П. Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин: монографія / За заг. ред. О.М. Бандурки. – Харків: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 1999. – 304 с.

9. Ліпкан В.А. Адміністративно-правове регулювання національної безпеки України: монографія / В.А. Ліпкан. – К.: Текст, 2008. – 440 с.

Анотація

Тильчик О. В. До питання формування ефективної системи суб'єктів протидії тінізації економіки. – Стаття.

Стаття присвячена окремим аспектам інституційного забезпечення «суб'єкта безпосередньої компетенції» протидії тінізації економіки, яким є ДФС України. Окремо наголошується на необхідності розроблення єдиної стратегії діяльності суб'єктів протидії тінізації економіки, з урахуванням чіткого визначення їх місця в такій системі. Визначено окремі напрями, пропозиції, переваги та ризики реформування органу спеціальної компетенції протидії тінізації економіки, що володіє правоохоронною функцією.

Ключові слова: тіньова економіка, детінізація, система суб'єктів, інституційне забезпечення, Державна фіскальна служба України.

Аннотация

Тильчик О. В. К вопросу формирования эффективной системы субъектов противодействия тенизации экономики. – Статья.

Статья посвящена отдельным аспектам институционального обеспечения «субъекта непосредственной компетенции» противодействия тенизации экономики, которым является ДФС Украины. Отдельно отмечается необходимость разработки единой стратегии деятельности субъектов противодействия тенизации экономики, с учетом четкого определения их места в такой системе. Определяются отдельные направления, предложения, преимущества и риски реформирования органа специальной компетенции противодействия теневой экономике, обладающего правоохранительной функцией.

Ключевые слова: теневая экономика, детенизация, система субъектов, институциональное обеспечение, Государственная фискальная служба Украины.

Summary

Tylchuk O. V. To the formation of effective system of countering the shadow economy. – Article.

This article is devoted to individual aspects of institutional ensure «direct competence of the subject» combating the shadow economy which is SFS of Ukraine. Separately, emphasizes the need to develop a common strategy of combating the shadow economy, given the clear definition of their place in the system of actors. Identify specific areas, offers, benefits and risks of reform of special competence combating the shadow economy, which has law enforcement function.

Key words: shadow economy, legalization system entities, institutional support, state fiscal service of Ukraine.