

УДК 347.73

О.В. Тильчик,

кандидат юридичних наук, доцент

ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ КОНТРОЛЮЮЧИХ ОРГАНІВ У ПРОТИДІІ ТІНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ

У статті розглянуто питання інформаційного забезпечення діяльності контролюючих органів з метою протидії тінізації вітчизняної економіки. Наголошено на необхідності посилення моніторингової діяльності, що тісно пов'язується з діяльністю щодо контролю у сфері господарювання. Зокрема, акцентовано увагу на функції охорони, яка притаманна моніторингу та державному контролю у сфері господарської діяльності. Окремо наголошено на необхідності підвищення рівня інформаційного забезпечення шляхом використання новітніх інформаційних технологій, що дозволить відійти від усталеного розуміння державного контролю у сфері господарювання як викривального та репресивного заходу.

Ключові слова: тіньова економіка, тінізація економіки, інформаційне забезпечення, інформаційні технології, моніторинг, державний контроль, сфера господарювання.

В статье рассмотрен вопрос информационного обеспечения деятельности контролирующих органов с целью противодействия тенизации отечественной экономики. Указывается на необходимость усиления мониторинговой деятельности, тесно связывается с деятельностью по контролю в сфере хозяйствования. В частности, акцентируется внимание на функции охраны, которая присуща мониторингу и государственному контролю в сфере хозяйственной деятельности. Отдельно отмечена необходимость повышения уровня информационного обеспечения путем использования новейших информационных технологий, что позволит отойти от устоявшегося понимания государственного контроля в сфере хозяйствования как обличительного и репрессивного мероприятия.

Ключевые слова: теневая экономика, тенизация экономики, информационное обеспечение, информационные технологии, мониторинг, государственный контроль, сфера хозяйствования.

In the paper it is raised the problem of information support of regulatory bodies in order to counter the shadow of domestic economy. It is highlighted the need to strengthen monitoring activities that are closely associated with the activities in the field of management control. It is specifically focused on the function of protection, which is characteristic for the state monitoring and control of economic activity. Separately, it is stressed the need to enhance information provision through the use of new information technologies, which will depart from the established understanding of state control in economic activity as accusatory and punitive measure.

Keywords: shadow economy, shadowness of economy, information, information technology, monitoring, state control, tscope of management.

Інформаційне забезпечення діяльності суб'єктів адміністративного права, зокрема й тих, які за сутністю такої діяльності названо "контролюючими", є актуальним напрямом наукових пошуків останнього десятиліття. В аспекті

забезпечення протидії тінізації економіки це питання також фрагментарно розглядалося в роботах вчених юристів та економістів: Є.Д. Лук'янчикова, В.М. Поповича, А.М. Новицького, Т.О. Коломоєць, В.А. Предборського, О.В. Турчинова та інших.

Проте необхідно зважати на те, що більшість вказаних досліджень було проведено у минулому десятилітті, а сфера, про яку йде мова, розвивається надшвидкими темпами, що зумовлює необхідність суттєвого оновлення доктринальних теоретичних положень з урахуванням останніх змін. Крім того, вказуючи на безумовну перспективність застосування під час здійснення контрольних заходів інформаційних технологій в умовах формування інформаційного суспільства, вчені постійно наголошують на важливості розвитку правового врегулювання цього напрямку. Відзначаючи значну кількість публікацій, в яких частково вирішуються наукові завдання та наукова проблематика протидії тінізації економіки у межах різних галузей права, чи не найменша увага з цього питання приділена в інформаційному праву. Це обумовлює актуальність цієї публікації, метою якої є визначення перспектив розвитку інформаційного забезпечення діяльності контролюючих органів у протидії тінізації вітчизняної економіки.

Відзначаючи суттєве оновлення поглядів як науковців, так і практиків на державний контроль, що здійснюється в межах компетенції контролюючих органів, та його роль у протидії тінізації економіки, слід навести висновки щодо аспектів інформаційного забезпечення вітчизняних вчених К.І. Беякова та В.М. Брижко, які вказують на низку системних проблем, серед яких:

- недосконалість національної стратегії розвитку інформаційного суспільства, непослідовність та неузгодженість її реалізації органами, передусім виконавчої влади, наявність великої кількості неузгоджених державних та бізнесових програм і проєктів;

- різноплановість нормативно-правового регулювання суспільних відносин у інформаційній сфері;

- недостатні повнота, актуальність і достовірність інформації, що представлена на офіційних веб-сайтах органів державної влади;

- відсутність чітко визначеної концепції організації надання електронних послуг населенню та бізнесу, неефективна організація міжвідомчої роботи з реалізації принципу “єдиного вікна”, юридична невизначеність статусу і переліку електронних послуг, зокрема й при здійсненні економічної діяльності, низький рівень використання комп'ютерних аналітичних методів обробки даних в органах державної влади;

- аморфність державної політики стосовно ініціатив різних економічних проєктів, заснованих на використанні карткових систем безготівкових розрахунків та їхня нерозвиненість передусім в сфері електронної торгівлі тощо [1, с. 764–766].

Вирішення наведених вище та інших проблем в інформаційній сфері обумовлюється насамперед необхідністю активного використання інформаційних технологій (далі – ІТ), переваги яких очевидні. При цьому варто наголосити на їхній важливій ролі, яка визначає основні напрями реалізації, зокрема:

- виступаючи галуззю матеріального виробництва, забезпечують політику посилення та/або розвитку виробництва, розподілу, обміну та споживання, пов'язаних з використанням ІТ;

- виступаючи каталізатором розвитку економіки (інформаційного суспільства взагалі), взаємодіють з великою кількістю секторів економіки з метою максимальної інформатизації економіки і суспільства [2, с. 806–807].

Окремо варто відзначити цінність використання інформаційних технологій під час реалізації та забезпечення економічної політики, зокрема з урахуванням ситуації, що склалася на Сході країни, оскільки втрата контролю над частиною територій України, на яких розташовані (фактично перебувають) суб'єкти господарювання чи їх виробничі потужності та які є платниками податків, що справляються до Державного бюджету України, призводить до квантифікації потенційної та реальної тінізації української економіки, яка нині досягає, за оцінками експертів, критичних показників. Таким чином, кількість надходжень до Державного бюджету певною мірою залежить від стратегічного впровадження інформаційних технологій, зокрема, й на так званих “тимчасово непідконтрольних” територіях, оскільки характеристика окремих територій Донецької та Луганської областей як таких, де органи влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, вважаємо, досить умовна.

Відповідно до Закону України “Про Національну систему інформатизації” інформаційною технологією є цілеспрямована організована сукупність інформаційних процесів з використанням засобів обчислювальної техніки, які забезпечують велику швидкість обробки даних, швидкий пошук інформації, розосередження даних, *доступ до джерел інформації незалежно від місця їх розташування* (курсив – О.Т.) [3]. Очевидно, що формування упорядкованих цілісних інформаційних процесів відіграють важливу роль у сфері забезпечення національної безпеки та оборони, публічного управління (державного управління та публічного адміністрування), пріоритетних галузей економіки тощо.

На доцільності та необхідності розвитку інформаційного забезпечення у протидії тінізації економіки, а особливо на інформаційно-аналітичному забезпеченні вказують О.А. Морозов та В.Л. Косолапов, зокрема наголошуючи, що вирішення цього завдання ґрунтується на таких взаємопов'язаних комплексних складових:

- 1) створення розгорнутої системи джерел (державних та недержавних) отримання інформації, яка є значущою щодо тіньових процесів;
- 2) оперативне зняття з відповідних джерел інформації, яка використовується з метою підтримки процесу ухвалення рішень на державному рівні стосовно:
 - динаміки поточної ситуації у зв'язку із тенденціями довгострокових процесів;
 - умов, причин, середовища цих процесів;
 - основних фігурантів об'єктів вивчення, їхніх інтересів, мотивації, ресурсів, криміногенної історії тощо. Це, на думку вчених, дає можливість визначити цю складову як оперативний моніторинг ситуації щодо об'єктів економічної безпеки;
- 3) аналітичний аналіз отриманої інформації, застосування ІТ-обробки та її оцінювання, виявлення закономірностей і тенденції тощо [4, с. 13–14].

В.А. Предборський наголошує, що практична діяльність щодо детінізації економіки та розробка її ефективного забезпечення обумовлена необхідністю створення спеціального інструменту – інформаційно-аналітичної системи моніторингу, на основі якої можливо ухвалювати відповідні рішення та яка визначатиметься як діяльність з перетворення інформації на закінчений продукт аналітичної роботи, що дасть змогу оцінити наслідки дії чинників ризику посилення тінізаційних процесів, знизити невизначеність ситуації і сприятиме підвищенню ефективності управлінських рішень, які приймаються. Практичний хід трансформаційних процесів, небезпека зростання тінізаційних тенденцій демонструє, що єдиний інформаційний простір України має являти собою організовану систему моніторингу і методично пов'язувати у часі та просторі національні інформаційні ресурси економічної, правової, політичної та іншої інформації, а також систему державних

інформаційних ресурсів для забезпечення реалізації завдань управління на державному рівні щодо детінізації економіки [5, с. 563]. Предметом моніторингу, на думку В.М. Поповича, є стан економічної злочинності та інших тіньових економічних відносин або псевдо-легальних протиправних процесів різноманітних ризиків у будь-якому з сегментів економіки та сфери господарювання взагалі, а здійснення моніторингу відображає процес пізнання різних аспектів його предмета [6].

Варто зауважити, що, зважаючи на негативний ефект тінізації економіки, яка є однією із загроз національній безпеці, моніторинг, який здійснюється контролюючими органами у цій сфері, є інструментом для встановлення фактів такої діяльності (тіньової економічної). Являючись видом контролю, моніторинг характеризується як його систематична форма, і як зазначає В.М. Гаращук, до його складових відносять ще й функції прогнозування та охорони [7, с. 270]. У цілому погоджуючись із вченим, зауважимо, що наведені доктринальні положення щодо співвідношення контролю та моніторингу все ж потребують пояснень, оскільки вказані функції притаманні усім однопорядковим поняттям – контролю, моніторингу, контролінгу. Не претендуючи на вирішення усіх проблем співвідношення наведених понять у межах цієї публікації, хочемо зацентувати увагу на окремих прикладних аспектах діяльності контролюючих органів щодо протидії тінізації економіки.

Так, у словниково-довідниковій літературі термін “контроль” означає перевірку або спостереження з метою перевірки [8, с. 256]. Термін “контроль” з урахуванням загальної характеристики словобудови префікса “контр” та кореня “роль”, на думку окремих вчених, необхідно розглядати як протиставлення: “проти” та “вчинення будь-якої дії”, “активної поведінки” [9, с. 469]. Враховуючи наведене, слово “контроль” означає не лише дію, діяльність, а й устанавлює мету такої діяльності, тобто діяльність, яка компенсує іншу, очевидно протиправну діяльність, оскільки в іншому випадку втрачається її сенс. При цьому доречно наголошено на формі чи то на способі (з урахуванням потреб діяльності) здійснення такої діяльності у вигляді перевірки чи нагляду з метою такої перевірки. Це дає можливість встановити діалектичний зв'язок із спеціально уповноваженим органом – органом контролю (контролюючим органом). Таким чином, відповідаючи на питання співвідношення понять контролю та моніторингу, варто відразу вказати, що формально характер діяльності з контролю має функціональне навантаження, зокрема з охорони, а моніторингова діяльність передбачає переважно функцію прогнозування.

Резюмуючи, варто вказати, що аналізовані терміни “контроль” та “моніторинг” у вузькому значенні стосовно протидії тінізації економіки нині не можна назвати тотожними та/чи однопорядковими. Відповідно до окремих підходів, зокрема з позиції економіки, тіньовою економікою вважається економічна діяльність поза контролем державних органів. По суті, цей підхід характеризує контроль як захід забезпечення, а, відповідно, тіньову економіку – як дохід від такої економічної діяльності, що не потрапляє до національних рахунків. До того ж, варто відзначити відносно новий вид юридичної відповідальності, який нині ще потребує доктринального опрацювання, однак використовується як інструмент компенсації коштів, зокрема у сфері оподаткування, з метою протидії капіталізації коштів платників податків, отриманих у наслідок порушення податкового, митного, тощо законодавства. Про наведене свідчить, зокрема, зміст поняття “податковий борг платника податків” – сума коштів, яка складається із суми зобов'язання не сплаченої вчасно, переважно унаслідок порушення норм Податкового кодексу України (окрім

інших випадків встановлених ним), пені, тобто плати за користування коштами, що становлять зобов'язання такого платника, та фінансових штрафних санкцій за невчасну сплату зобов'язання. Таким чином, у загальному вигляді протидія тінізації податкових надходжень (сум податків, зборів, визначених ПК України та іншими нормативно-правовими актами) відбувається шляхом проведення контролю (дотримання законодавства) результатом якого є рішення органу (наприклад, податкове повідомлення-рішення) про погашення сум грошового зобов'язання тощо, які мають вчасно справитися до бюджету, а також компенсацією наслідків від невчасної сплати таких сум та за користування ними.

Огляд невеликої частини діяльності контролюючих органів, зокрема у сфері оподаткування щодо протидії тінізації податкових надходжень, дозволяє характеризувати таку діяльність з контролю як: викривальну, тобто як спосіб встановлення порушення, котре детермінувало вихід сум податкових платежів у тінь; компенсуючу, тобто таку, що співрозмірна повернутій до бюджету сумі зобов'язання платника податків, прихованій унаслідок порушення (діяльність обумовлена безпосередньою роллю контролю з протидії тінізації); виховну – щодо недопущення порушень платником податків податкового законодавства у майбутньому.

Варто згадати, що в низці нещодавно ухвалених концептуальних нормативно-правових актів декларується необхідність негайного усунення тиску на бізнес. У цих документах наголошується на тому, що такий тиск переважно здійснюється шляхом проведення перевірок у сфері господарювання. З метою зменшення такого тиску, на думку окремих можновладців, необхідно мінімізувати кількість планових перевірок та інших контрольних заходів. Таке рішення, очевидно, загрожує, з одного боку, подальшою тінізацією економіки у зв'язку із втратою можливостей отримання інформації не тільки від суб'єкта господарювання, що в наслідок об'єктивних та суб'єктивних причин може бути ним спотворена, а й від контролюючого органу. З іншого боку, розгляд окремих нормативно-правових актів, що визначають процедуру проведення перевірок суб'єктів господарювання (наприклад, Закон України від 05.04.2007 № 877-V “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” зі змінами та доповненнями) не дозволяє суттєвого оновлення підходу, адже зберігається його плановість, характерна для планової економіки радянської адміністративно-командної системи, яка наразі визнана неефективною. З урахуванням цього Україна має виробити ефективний підхід до здійснення контролю у сфері господарювання, мінімізувати його викривальну роль шляхом посилення та більш широкого запровадження моніторингу економічної діяльності, який слугуватиме інформаційним базисом.

Підвищення рівня інформаційного забезпечення діяльності контролюючих органів щодо протидії тінізації економіки має відбуватися в межах економіко-правового підходу та з урахуванням семантичної сторони пізнавальної діяльності моніторингу в поєднанні з дотриманням правил формальної логіки щодо визначення понять “тіньова економіка” та “протидія тінізації”. Це дозволить забезпечити ефективну протидію вказаному негативному явищу з урахуванням його конкретно-якісного аспекту – інформаційного, тобто забезпечення взаємозв'язку всього комплексу засобів, за рахунок яких відбувається вплив на передумови та наслідки тінізації вітчизняної економіки. Складність та багатоаспектність досліджуваного предмета визначає необхідність подальшого ґрунтовного опрацювання питань, порушених у цій та попередніх авторських публікаціях.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Беляков К.І.* Проблеми системного впорядкування суспільних відносин в інформаційній сфері / К.І. Беляков, В.М. Брижко // Публічно-правова доктрина України / Ю.П. Битяк, Ю.Г. Барабаш, М.П. Кучерявенко та ін. ; за заг. ред. Ю.П. Битяка. – Т. 2. – Х. : Право, 2013. – С. 755–780.
2. *Жиляєв І.Б.* Правові основи розвитку інформаційних технологій і забезпечення інформаційної безпеки / І.Б. Жиляєв, Д.В. Ланде // Публічно-правова доктрина України / Ю.П. Битяк, Ю.Г. Барабаш, М.П. Кучерявенко та ін. ; за заг. ред. Ю.П. Битяка. – Т. 2. – Х. : Право, 2013. – С. 806–832.
3. Про Національну програму інформатизації : Закон України від 4 лютого 1998 року № 74/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 27–28. – Ст. 181 (зі змінами, внесеними згідно із законом № 922-VIII від 25.12.2015 // ВВР. – 2016. – № 9. – Ст. 89).
4. *Морозов А.О.* Інформаційно-аналітичні технології підтримки прийняття рішень на основі регіонального соціально-економічного моніторингу / А.О. Морозов, В.Л. Косолапов. – К. : Наукова думка, 2002. – 250 с.
5. *Предборський В.А.* Детінізація економіки у контексті трансформаційних процесів. Питання теорії та методології : монографія. / В.А. Предборський – К. : Кондор, 2005. – 614 с.
6. *Попович В.М.* Проблеми розслідування економічних злочинів : навчальний посібник / В.М. Попович, М.В. Попович – К. : Юрінком Інтер, 2016. – 352 с.
7. *Гаращук В.М.* Доктрина контролю та нагляду у сфері організаційно-управлінських відносин / В.М. Гаращук // Публічно-правова доктрина України / Ю.П. Битяк, Ю.Г. Барабаш, М.П. Кучерявенко та ін. ; за заг. ред. Ю.П. Битяка. – Т. 2. – Х. : Право, 2013. – С. 755–780.
8. Словарь иностранных слов. – 18-е изд. стереотип. – М., 1989. – 624 с.
9. *Лебедев В.А.* Финансовое право. Лекции / В.А. Лебедев. – СПб., 1889. – Т. 2. – 962 с.

Отримано 19.12.2016