

УДК 342.9

Д.Я. СЕМИР'ЯНОВ, канд. юрид. наук,
Головне управління податкової міліції Державної податкової служби України

НЕЗАКОННІ ФІНАНСОВІ ПОТОКИ У ВИДОБУВНИХ ГАЛУЗЯХ ПРОМИСЛОВОСТІ: ФАКТОРИ ВИНИКНЕННЯ ТА ЗАГРОЗИ ДЛЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

Ключові слова: незаконні фінансові потоки, видобувні галузі промисловості, адміністративне право, промислова продукція, податкової правопорушення, корупція, ухилення від сплати податків

Під час тривалого функціонування світової економіки проблема зростання потреб суспільства в цілому та кожного його члена зокрема в умовах обмеженості наявних природних, людських, фінансових та інших ресурсів, необхідних для забезпечення розширеного відтворення, виходить на лідируючі позиції, порівняно з іншими проблемами сучасності. На особливу увагу заслуговує використання не відтворюваних або важко відтворюваних ресурсів, до яких, у переважній більшості, належать природні ресурси. З цієї точки зору, забезпечення максимальної прозорості та економіко-екологічної ефективності галузей, що експлуатують природні ресурси, а особливо видобувних галузей промисловості, є об'єктивною необхідністю.

В умовах глобалізації та активного розвитку ринкової економіки відбувається укрупнення приватних бізнес-структур та розширення кола їх інтересів. З огляду на обмеженість ресурсів, що є об'єктом діяльності видобувної промисловості, цей сегмент бізнесу є дуже перспективним. Проте експлуатація природних ресурсів має важкі екологічні наслідки, у зв'язку з чим для таких видів діяльності встановлюються високі нормативи оподаткування та ліміти на здійснення діяльності. Оскільки приватний бізнес завжди прагне до максимізації власного прибутку, а ви-

добувні галузі, як правило, проявляють тенденцію до монополізації, існує висока ймовірність виникнення у цих галузях незаконних фінансових потоків, що тягне за собою як адміністративну, так, можливо, і кримінальну відповідальність. Такі потоки, як правило, «осідають» на приватних рахунках зацікавлених осіб чи організацій, деформуючи структуру національної економіки та ускладнюючи процеси об'єктивного моніторингу стану навколишнього природного середовища. З огляду на це, виявлення умов та особливостей формування незаконних фінансових потоків у видобувних галузях промисловості є актуальним завданням адміністративного права.

Незважаючи на те, що процесам незаконного руху капіталу приділяється значна увага як вітчизняними, так і зарубіжними вченими, специфіка цих процесів у сировинній сфері національної економіки залишається практично поза увагою. Водночас, закордоном це питання активно обговорюється і на особливу увагу тут заслуговують праці Соні Капур (окреслює основні умови виникнення незаконних фінансових потоків у добувних галузях), Філіпа Ле Більйона (визначає основні джерела незаконних фінансових потоків та їх специфіку у видобувних галузях) та ін.

Метою даної статті є виявлення основних умов та механізмів формування незаконних фінансових потоків у видобувних галузях промисловості та окреслення меж їх деструктивного впливу на національну економіку.

У економічній теорії виділяють різні підходи до визначення поняття «незаконні фінансові потоки» (далі – НФП). Так, експерти Світового фінансового співтовариства (*Global Financial Integrity* або *GFI*), що є авторитетною установою у сфері дослідження незаконних міграцій капіталу, визначають незаконні фінансові потоки як капітал, який є незаконно заробленим, переведеним або використаним і охоплює усі невраховані приватні фінансові потоки, які призводять до накопичення іноземних активів резидентами, що порушує існуючу нормативну базу та межі контролю над

капіталом. Таким чином, НФП можуть також включати в себе капітал, зароблений законним шляхом, наприклад, прибуток від законного ведення бізнесу. Проте, прибуток як база оподаткування, може переказуватись за кордон з порушеннями чинного законодавства (наприклад, без сплати відповідних корпоративних податків або з порушеннями правил валютного контролю та регулювання), що робить відповідний відтік незаконним [1].

З іншої точки зору, НФП визначають як гроші, які формуються в результаті корупції, незаконної експлуатації ресурсів, ухилянь від сплати податків та у кінцевому підсумку приносять економічні вигоди вітчизняним та зарубіжним елітам, а не населенню у цілому [2].

О. Макаренко розглядає НФП з точки зору відтоку капіталу, який визначається як вплив, незаконне переміщення капіталів різного походження із території України на територію будь-якої іншої держави, розміщення його на цій території і використання тим чи іншим способом [3].

Забезпечення прозорості фінансових операцій у сфері видобувної промисловості є особливо важливим для вітчизняної економіки. Така ситуація пояснюється, перш за все, місцем видобувної промисловості у структурі промислового виробництва в Україні (див. рис., складено автором за даними Державного комітету статистики України).

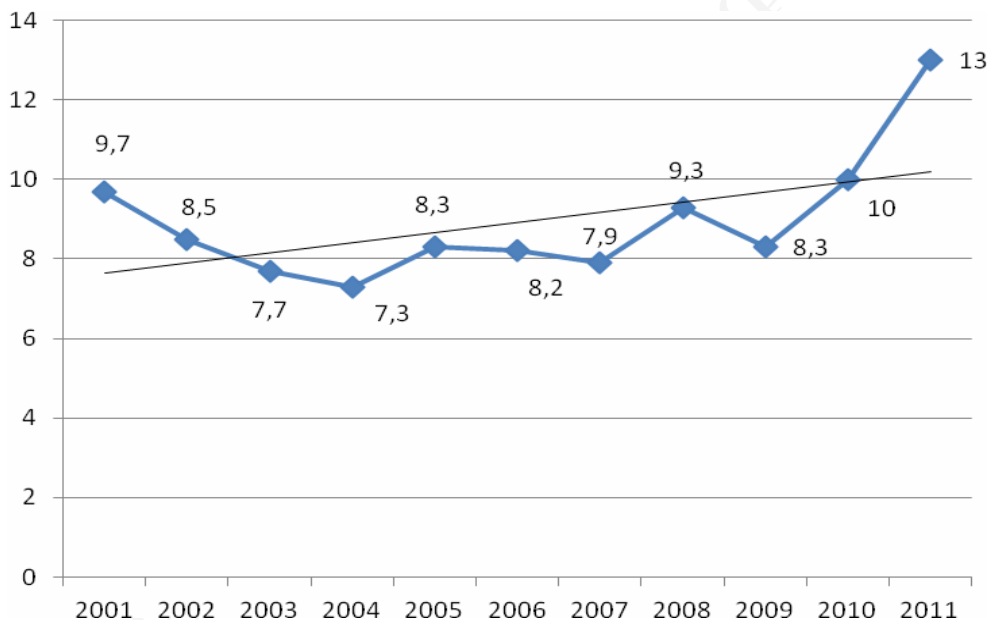


Рисунок – Питома вага продукції видобувної промисловості у структурі обсягів реалізованої промислової продукції (товарів, послуг) в Україні за 2001-2011 рр., %

Як свідчить рисунок, динаміка питомої ваги продукції видобувної промисловості у загальному обсязі реалізованої промислової продукції (товарів, послуг) характеризується зростаючим трендом. До 2008 року аналізований показник знаходився на відносно стабільному рівні у межах 8,5 %. Але, починаючи з 2008 року, відповідний показник, за винятком 2009 року, на який припав пік економічної кризи та різке зниження експортних цін

на метал, і, як наслідок, – на залізну руду, зріс з 9,3 % у 2008 р. до 13 % у 2011 році, що є свідченням зростання ролі цієї галузі для національної економіки. Така ситуація є, з одного боку, наслідком постійно зростаючого попиту на метал у світовій економіці, а з іншого – пов'язана з відновленням після кризи будівельної галузі, потреби якої у продукції видобувних галузей промисловості поступово входять на до кризовий рівень.

Природні ресурси, як правило, є невідновними і особливо це стосується тих ресурсів, які експлуатуються підприємствами видобувних галузей промисловості. Це забезпечує стабільно зростаючий попит на продукцію таких галузей і автоматично робить її привабливою для великого бізнесу, який має можливість для переміщення товарів та послуг всередині вертикально інтегрованих структур з метою мінімізації податкових зобов'язань.

Хоча проблема НФП і відтоку капіталу існує у всіх секторах економіки, особливо гостро вона відчувається у сфері використання природних ресурсів та добувної промисловості. Це обумовлено низкою факторів, серед яких основними є наступні:

- такі ресурси зазвичай відносяться до так званих «суспільних благ», а тому до сфери інтересів будь-якої особи або організації не входить забезпечення належного управління ними;

- природні ресурси, такі як корисні копалини, мають значний потенціал для того, щоб генерувати величезні обсяги виручки і грошові потоки;

- значний потенціал отримання доходів у майбутньому означає, що отримання ліцензій, концесій та прав на здійснення таких видів діяльності, які, як правило, надаються урядом, має високу вартість. Це створює умови для зловживань з боку корумпованих державних чиновників, які можуть видавати їх у обмін на хабарі від неетичних фірм;

- спотворення даних про кількість, якість, походження та характер природних ресурсів, що видобуваються та експортуються, полегшують процеси відтоку капіталів;

- можливість отримання значної ренти внаслідок контролю за природними ресурсами робить їх об'єктом зацікавлення для груп, залучених до збройних конфліктів;

- у країнах, багатих на природні ресурси, уряду простіше отримувати доходи від експлуатації природних ресурсів, ніж у вигляді податків з громадян. Коли громадяни формують значну частину загальних доходів держави у вигляді податків, у них є вагомий стимул для більш тісної взаємодії з урядом у контексті підвищення відповідальності уряду за витрачання державних коштів. Це зменшує можливість нелегітимного маніпулювання коштами державного бюджету і негативно сприймається корумпованими чиновниками [4].

Виділяють три основних джерела НФП у видобувних галузях промисловості (табл. 1).

Перше джерело складається з доходів від корупції, включаючи зловживання державною владою в особистих інтересах на шкоду суспільству в цілому. Корупція, в свою чергу, часто пов'язана з двома іншими джерелами НФП. Підкуп чиновників середньої ланки управління, наприклад, дає можливість незаконної експлуатації ресурсів за межами концесійної ділянки.

Таблиця 1 – Основні типи НФП у видобувних галузях промисловості та їх бенефіціари [2]

| Показники | Корупція | Нелегальна експлуатація | Ухилення від сплати податків |
|--------------------------|--|---|---|
| Основні фінансові потоки | Стимулюючі платежі (хабарі), що сплачуються компанією, гроші, присвоєні внаслідок збору податків та бюджетних асигнувань | Неофіційні корпоративні доходи від незаконної експлуатації природних ресурсів | Виключення завищених витрат з оподатковуваних доходів, контрабанда ресурсів |
| Основні бенефіціари | Корумповані чиновники та компанії, які отримують неправомірні переваги | Вітчизняні компанії, місцеві філії іноземних компаній | Батьківські або холдингові компанії, компанії-експортери |

Друге джерело включає доходи від незаконної експлуатації природних ресурсів, які контролюються державою. Вони виникають внаслідок добування ресурсів поза межами концесійних ділянок, або понад договірні обмеження. У невеликих та важкодоступних гірських родовищах мінералів, наприклад, дуже часто здійснюється видобуток значних обсягів ресурсів у так званому «розвідувальному» режимі.

Третім джерелом є ухилення від сплати податків. Видобувні компанії, як правило є громіздкими бізнес-структурами, які мають дочірні підприємства, у тому числі за рубежом. Досить поширеною схемою є укладання материнською компанією контрактів із дочірніми компаніями, що знаходяться у юрисдикціях з невисоким рівнем оподаткування. Таким чином, відповідно до міжнародних договорів про уникнення подвійного оподат-

кування, материнська компанія уникає сплати високих податків, а прибуток від проведених операцій залишається у групі компаній і вже іншими каналами повертається до материнської компанії.

Варто зауважити, що ці джерела не є взаємовиключними, але на практиці часто зустрічаються разом. Наприклад, компанія може заплатити хабар, щоб незаконно використовувати ресурси за межами своєї концесійної території. В результаті продукт може бути відправлений без експортного мита, а незаконні кошти осідають на зарубіжних рахунках [2].

З іншого боку, видобувна галузь промисловості є доволі диверсифікованою і включає в себе багато видів виробництв, тому доцільним видається ідентифікація ризиків виникнення означених джерел НФП у різних галузях видобувної промисловості (табл.2).

Таблиця 2 – Рівні ризику виникнення НФП у різних секторах видобувної промисловості [2]

| Сектор | Рівень ризику | | |
|--|--|---|--|
| | Корупція | Нелегальне використання | Ухилення від сплати податків |
| Видобування нафти | Високий, у зв'язку з конфіденційністю та концентрацією прийняття рішень і контролю | Високий, у зв'язку з упередженим обліком, відбором та бункеруванням | Середній, у зв'язку з однорідністю світових цін на нафту залежно від якості |
| Видобування газу | Середній, через обмежені можливості ринку | Низький, оскільки здійснити крадіжку газу дуже важко, за винятком транзитних вузлів | Високий, тому що ціни на газ відрізняються одна від одної залежно від фрагментації ринку |
| Промисловий видобуток інших корисних копалин | Високий, у зв'язку з конфіденційністю та концентрацією прийняття рішень і контролю | Низький, за винятком вимірювання та класифікації руди | Високий, у зв'язку з неправильною оцінкою та трансфертним ціноутворенням |
| Кустарний видобуток інших корисних копалин | Середній для великої корупції, але високий для дрібної корупції завдяки поширенню потоків ресурсів неофіційними експортними каналами | Високий, у зв'язку з доступністю родовищ та труднощів контролю за ними | Високий, у зв'язку з контрабандою |

Як свідчить табл.2, галузі видобувної промисловості є такими, що характеризуються високими ризиками виникнення НФП майже усіх розглянутих видів, за винятком тих галузей, об'єктом яких є ресурси, які фізично складно експлуатувати нелегально.

Україна, як держава, що володіє широким спектром природних ресурсів, особливу увагу повинна приділяти забезпеченню максимальної прозорості у сфері видобувної промисловості. НФП у видобувних галузях є дестабілізуючим фактором національної економічної системи. Зокрема, вони несуть наступні загрози для стабільного економічного розвитку:

1. Зростання обсягів НФП стимулює розвиток та вдосконалення мережі передачі незаконного капіталу, у тому числі за кордон.

2. Джерела формування НФП (корупція, нелегальна експлуатація ресурсів та ухилення від сплати податків) негативно впливають на ефективність управління природними ресурсами та екологічну ситуацію в країні, а також «розмивають» податкову базу.

3. НФП у видобувних галузях промисловості призводять до послаблення ролі наявних мінеральних та сировинних ресурсів для національного розвитку.

4. НФП посилюють соціальну нерівність у суспільстві (як правило, декілька осіб отримують надприбутки за рахунок усього суспільства) та деформують ринкові механізми конкуренції (в результаті незаконного переміщення капіталу та ресурсів певні компанії отримують значні переваги над ринковими конкурентами, за рахунок яких можуть покращувати свої позиції на ринку).

5. Формування у видобувних галузях промисловості значних обсягів НФП призводить до поширення дискреційного підходу до суб'єктів даної галузі, стимулює прийняття короткострокових рішень без орієнтації на стратегічні економічні та екологічні перспективи.

6. Незаконна експлуатація природних ресурсів має наслідком нелегальну зайнятість, яка стимулює тінізацію заробітної плати, яка у довгостроковій перспективі спричиняє де-

фіцит Пенсійного фонду України та створює додаткове навантаження на систему державних фінансів України.

Таким чином, проблема НФП у видобувних галузях промисловості є доволі серйозною як з економіко-екологічної, так і з політичної точки зору. Розуміння цієї проблеми знаходить своє відображення у світі. Так, у червні 2003 р. на конференції у Ланкастер-Хаус вперше була проголошена Ініціатива прозорості видобувних галузей промисловості (далі – ІПДГ), основною ціллю якої є зміцнення управління за допомогою досягнення більшої прозорості та підзвітності у видобувних галузях промисловості. ІПДГ являє собою коаліцію урядів, компаній, груп громадських організацій, інвесторів та міжнародних організацій та функціонує на основі базисних принципів, серед яких варто виділити такі:

– бережливе використання природного багатства має стати найважливішим чинником стабільного економічного зростання, що сприяє сталому розвитку та зниження бідності; відсутність належного управління в цій галузі може привести до негативних економічних і соціальних наслідків;

– управління природними багатствами на благо громадян країни є сфера компетенції суверенної держави і має здійснюватися в інтересах національного розвитку;

– забезпечення органами державного управління та видобувними компаніями прозорості, а також необхідність удосконалення управління державними фінансами і підвищення відповідальності є необхідними умовами сталого економічного розвитку;

– вимога щодо розкриття інформації про платежі компаній в тій чи іншій країні має поширюватися на всі видобувні компанії, що здійснюють свою діяльність у даній країні.

Для того, щоб отримати статус «Країна-кандидат ІПДГ», країна, що впроваджує ІПДГ повинна відповідати шести наступним критеріям приєднання до ІПДГ:

1. Регулярне оприлюднення для широкої громадськості інформації про всі істотні пла-

тежі, що надходять з нафтового, газового і гірничодобувного секторів на користь держави і всіх істотних доходів, одержуваних урядом від компаній нафтового, газового і гірничодобувного секторів загальнодоступними засобами, в докладному і зрозумілому викладі.

2. У країнах, де такий аудит ще не проводиться, платежі та доходи підлягають сумлінному незалежному аудиту із застосуванням відповідних міжнародних стандартів.

3. Звірка платежів і доходів здійснюється сумлінним незалежним адміністратором, із застосуванням відповідних міжнародних стандартів і публікацією висновку такого адміністратора за результатами проведеної звірки, із зазначенням виявлених невідповідностей.

4. Даний підхід поширюється на всі компанії, включаючи державні підприємства.

5. Громадянське суспільство активно бере участь в розробці, моніторингу та оцінці цього процесу, вносячи компетентний внесок в його публічне обговорення.

6. Уряд приймаючої країни розробляє державний, фінансово обґрунтований Робочий план по впровадженню всіх вищеписаних заходів, при необхідності з підтримкою з боку міжнародних фінансових установ; такий план передбачає постановку цілей, досягнення яких піддається виміру, наявність графіка реалізації заходів та оцінку можливих обмежень і перешкод в їх здійсненні.

Для отримання статусу «Послідовник ПДГ» країна повинна завершити валідацію ПДО протягом двох з половиною років з моменту отримання статусу «Країна-кандидат». Після отримання країною статусу «Послідовник ПДО» країна повинна проходити валідацію як мінімум один раз в 5 років, або на вимогу Міжнародного правління ПДО.

На сьогоднішній день 14 країн з усього світу отримали статус «Послідовник ПДГ» та 19 країн мають статус «Країна-кандидат ПДГ». Варто зауважити, що важливим кроком до підвищення прозорості видобувних галузей є виявлення Україною намірів щодо впровадження ПДГ [5].

Таким чином, з метою забезпечення максимального використання наявного потенціалу природних ресурсів в Україні необхідно реалізувати комплекс заходів у сфері легалізації видобування природних ресурсів в Україні з метою недопущення втрат стратегічно важливих природних ресурсів та штучного заниження ВВП країни. З іншого боку, прозорість процесів, які мають місце у видобувних галузях промисловості є запорукою зменшення техногенного впливу на навколишнє середовище та стабілізації екологічної ситуації у окремих регіонах України.

Стратегічним завданням владних структур є прискорення процесів приведення видобувних галузей промисловості у відповідність критеріям ПДГ, оскільки отримання статусу країни-члена даної ініціативи, з одного боку, сприятиме детінізації галузі, а з іншого – підвищить конкурентоспроможність продукції вітчизняної видобувної промисловості на міжнародних ринках. Крім того, необхідно активніше використовувати заходи адміністративної відповідальності до тих суб'єктів, які систематично здійснюють порушення в сфері уникнення від оподаткування через механізм незаконних фінансових потоків.

ЛІТЕРАТУРА

1. Dev Kar and Sarah Freitas. *Illicit Financial Flows from Developing Countries Over the Decade Ending 2009*: Washington DC: Global Financial Integrity, 2011.

2. Philippe Le Billon. *Extractive sectors and illicit financial flows: What role for revenue governance initiatives?* – U4 Anti-Corruption Resource Centre Chr. Michelsen Institute (CMI), October, 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.u4.no/publications/extractive-sectors-and-illicit-financial-flows-what-role-for-revenue-governance-initiatives>.

3. Макаренко О. Валютний контроль як інструмент стабілізації валютного ринку в Україні / Макаренко О. // Вісник НБУ. – 2002. – № 9.

4. Sony Kapoor. *Illicit Financial Flows and Capital Flight // A Re-Define Briefing Paper*

[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.re-define.org/sites/default/files/IllicitFinancialFlows-ABriefingPaper.pdf>.

5. Офіційний сайт Ініціативи прозорості видобувних галузей промисловості [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eiti.org>.

Семир'янов Д. Я. Незаконні фінансові потоки у видобувних галузях промисловості: фактори виникнення та загрози для національної економіки / Д. Я. Семир'янов // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 867–873 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2012-1/12cdjdne.pdf>

Аналізуються основні умови та механізми формування незаконних фінансових потоків у видобувних галузях промисловості та визначаються на цій основі межі деструктивного впливу на національну економіку як з позиції фінансів, так з позиції права. Актуалізується питання впливу адміністративного права на динаміку незаконних фінансових потоків.

Семир'янов Д.Я. Незаконные финансовые потоки в добывающих отраслях промышленности: факторы возникновения и угрозы для национальной экономики

Анализируются основные условия и механизмы формирования незаконных финансовых потоков в добывающих отраслях промышленности и на этой основе определяются пределы деструктивного влияния на национальную экономику как с позиции финансов, так с позиции права. Актуализируется вопрос влияния административного права на динамику незаконных финансовых потоков.

Semiryanov D.Y. Illicit Financial Flows in the Extractive Industries: Factors of Origin and Threats to the National Economy

The main conditions and mechanisms of formation of illicit financial flows in the extractive industries analyzes and on this basis are defined limits of the destructive effect on the national economy from the perspective of finance, both from the standpoint of law. The question of the influence of administrative law on the dynamics of illicit financial flows actualizes.

Форум права