

# АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 354:336.025

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2022.1.16>**О. В. Мошенець**

Народний депутат України

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕТІНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІЧНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

У статті проведено оцінку діючого в Україні нормативно-правового механізму детінізації економічних відносин. Визначено, що результативність державної політики управління детінізацією економічних відносин є похідною від безпосередньої спроможності держави формувати сприятливі умови задля підвищення ділової активності суб'єктами господарювання в легальному секторі економіки шляхом покращення інвестиційного й бізнес-клімату в державі загалом й формуванню інституційного середовища. Доведено, що розвиток законодавчої бази у сфері реалізації державної політики детінізації економічних відносин є одним із головних факторів забезпечення сталості економічного зростання, забезпечення належного рівня якості життя, розробка механізму, який певним чином сприяв би мінімізації впливу екзогенних й ендемогенних загроз для національної економіки й безпеки загалом. Визначено основні недоліки існуючого законодавства щодо реалізації державної політики детінізації економічних відносин в Україні: відсутність в Україні законодавства щодо формування й реалізації заходів детінізації економічних відносин; існує законодавство не передбачає визначення змісту й структури механізмів детінізації економічних відносин; відсутність контролю за дотриманням санкцій та інші. Суттєвою перешкодою на етапі реалізації державної політики детінізації економічних відносин є також те, що можливі санкції за виникаючі злочини або різного роду правопорушення у досліджуваній сфері є дуже м'які і не спонукають людей до проведення правомірної діяльності. Запропоновані заходи удосконалення нормативно-правового механізму реалізації державної політики детінізації економічних відносин в Україні: адаптувати національну нормативно-правову базу до єдиних міжнародних стандартів, забезпечити належний взаємозв'язок нормативно-правових актів і спільної роботи для органів виконавчої влади, дозволяючи формуванню цілісного механізму стратегій й програм для ефективного соціально-економічного розвитку України; строго дотримуватись покладених зобов'язань міжнародного рівня у сфері детінізації економічних відносин; сформувати сучасну, інноваційну модель функціонування органів державної влади на всіх рівнях та громадськості у сфері детінізації економічних відносин.

**Ключові слова:** детінізація, нормативно-правовий механізм, економічні відносини, управління, державна політика, механізми.

**Постановка проблеми.** Під механізмами реалізації державної політики детінізації економічних відносин в Україні ми насамперед розуміємо встановлений порядок взаємодії представників державних й недержавних інституцій, які спроможні формувати або ж безпосередньо впливати на прийняття рішень задля забезпечення ефективності заходів детінізації. Іншими словами, це владні повноваження, рівень використання яких залежить насамперед від обсягу встановлених компетенцій,

існуючого авторитету й спроможності імплементувати їх на практиці. У сучасній національній соціально-економічній й суспільно-політичній реальності ключову роль також відіграють інструменти корпоративного управління. Імплементация засад таких інструментів у перехідній економіці є належним чином відомі. Функціонування квазі-держав та квазі-корпорацій спричиняє виникнення диспропорцій у господарській структурі, визначеній динаміці цін, фінансових операціях тощо.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Питання функціонування механізмів реалізації державної політики детінізації економічних відносин представлено у наукових доробках вітчизняних та світових дослідників, а саме: О. Барановського, Ф. Бретта, Д. Буркальцева, З. Варналія, В. Вишневського, Дж. Гросмана, О. Дяченка, І. Мазур, В. Мандибури, В. Ребкало, Т. Рейтера, Дж. Робінсона, Г. Рябцева, М. Флейчука та іншими.

**Мета статті** полягає в оцінці складових нормативно-правового механізму реалізації державної політики детінізації економічних відносин в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Нормативно-правове забезпечення державної політики детінізації економічних відносин в Україні функціонує на основі юридичних засобів, змістом яких є насамперед владний вплив на загальні суспільні відносини задля їх належного упорядкування, закріплення, стійкого розвитку, а також на свідомість громадян у контексті проголошення їх прав і обов'язків, регламентація певних дозволів і заборон, прийняття нормативних актів [1].

Формування та розвиток законодавчої бази у сфері реалізації державної політики детінізації економічних відносин є одним із головних факторів забезпечення сталості економічного зростання, забезпечення належного рівня якості життя, розробка механізму, який певним чином сприяв би мінімізації впливу екзогенних й ендегенних загроз для національної економіки й безпеки загалом. Динамічний процес розробки належної нормативно-правової бази, задля управління фінансовими потоками в Україні, розпочався від моменту затвердження Акта проголошення незалежності України прийнятого постановою Верховної Ради Української РСР «Про проголошення незалежності України» (24.08.1991 № 1427-XII). За перші роки держава активно почала розробляти нормативно-правову базу господарської діяльності. Так, за період 1992-1994 рр. Верховною Радою прийнято практично 450 законодавчих актів, однак закони в основному мали декларативний характер, адже не формулювали інституційних гарантій для підприємництва, підтримки соціальних потреб [2]. Таким чином було прийнято закони, які в основному не відповідали соціально-економічним інтересам суб'єктам господарювання й реалізувались формально. Деякі аспекти, що пов'язані із детінізацією економічних відносин,

розкрито в нормативно-правових актах України (табл. 1).

За березень-квітень 2020 року Національне агентство з питань запобігання корупції за фінансової підтримки представників Антикорупційної Ініціативи щодо Європейського Союзу в Україні (EUACI) було організовано проведення ключового дослідження «Корупція в Україні 2020: розуміння, сприйняття, поширеність» відповідно до положень Методики стандартного опитування у сфері рівня корупції в Україні, [3] що було представлено в основі розробленого Національним агентством з питань запобігання корупції проєкту Антикорупційної стратегії на період 2021–2025 років. Зазначимо, що зауважень до процесу й змісту реалізації Методики, які були наявні у попередньому звіті, [4] не були. Таким чином рекомендація у сфері належного її дотримання практично є реалізованою. Більш докладно про результати проведеного аналізу Національним агентством з питань запобігання корупції соціологічних й кримінологічних досліджень (передували підготовці відповідної Антикорупційної стратегії) представлено у пояснювальній записці до законопроекту [5].

Також Національним агентством з питань запобігання корупції зазначено, що було проведено підготовку відповідного проєкту Антикорупційної стратегії на період 2021–2025 років за отриманими результатами загального аналізу стану, тенденцій і ефективності реалізації Антикорупційної стратегії за 2014–2017 роки й Державної програми із її реалізації (так представлено результати проведення такої оцінки щодо імплементації стратегічних заходів політики детінізації були у трьох проєктах від щорічних національних доповідей у сфері реалізації засад антикорупційної політики за 2016–2018 роки). Так, у представленому законопроєкті щодо Антикорупційної стратегії передбачено, що у перспективі Національні доповіді готуватимуться не щорічно, а за отриманими підсумками загального циклу антикорупційної стратегії. У свою чергу, альтернативні (тіньові) звіти у сфері оцінки результативності державної політики детінізації економічних відносин повинні готуватись за той же самий період, що і Національні доповіді, з метою проведення оцінки стану заходів у сфері імплементації державної політики детінізації економічних відносин у яких безпосередньо буде використовуватись також Індекс сприйняття корупції. Кінцевий результат представлений у вигляді проєкту

## Нормативно-правова база з питань детінізації економічних відносин в Україні

Нормативно-правовий акт	Що регламентує
Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III (із змінами)	Передбачає кримінальну відповідальність за скоєні злочини щодо виникнення тінізації економічних відносин
Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X (із змінами)	Передбачає адміністративну відповідальність за скоєні злочини щодо тінізації економічних відносин
Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI (із змінами)	Передбачає контроль за механізмами нарахування і сплати податків вітчизняними суб'єктами господарювання
Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV (із змінами)	Передбачає відповідальність за скоєні злочини в сфері тінізації економічних відносин
Конвенція про кіберзлочинність, ратифікована у 2005 р.	Міжнародна співпраця в сфері протидії кіберзлочинності, містить базові поняття комп'ютерних злочинів
Наказ Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України від 07.12.2020 р. № 2552 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня тіньової економіки»	Затверджує державну Методику розрахунку рівня тіньової економіки в Україні
Розпорядження Кабінету міністрів України № 143-р «Про перелік офшорних зон» від 23.02.2011 р.	Обмежує перелік офшорних зон, можливих для використання в господарській діяльності вітчизняними суб'єктами господарювання з метою обмеження тінізаційної діяльності та відмивання «брудних» грошей
Проект Закону України «Про засади державної антикорупційної політики на 2020-2024 рр.» №4135 від 21.09.2020 р.	Передбачає довготривалі заходи по боротьбі з проявами корупції на визначений термін
Закон України від 26.11.1993 № 3659-XII «Про Антимонопольний комітет України» (із змінами від 05.08.2021)	Забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності й у сфері публічних закупівель
Закон України № 2121-III «Про банки та банківську діяльність» від 07.12.2000 (із змінами)	Передбачає контроль за діяльністю банківських установ щодо тінізації економічних відносин
Закону України «Про запобігання корупції» №1700-VII редакція від 13.02.2022 р.	Визначає правові та організаційні засади функціонування системи щодо запобігання корупції в Україні, визначений зміст та порядок імплементації превентивних антикорупційних механізмів, напрями нейтралізації наслідків проявів корупції
Закон України від 26.01.1993 № 2939-XII «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» (із змінами від 24.11.2021 р.)	Орієнтований на реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю

Джерело: складено авторкою

Антикорупційної стратегії також був публічно оцінений позитивно [6].

Визначено основні недоліки існуючого законодавства щодо реалізації державної політи-

ки детінізації економічних відносин в Україні. Насамперед, проблемою є відсутність в Україні законодавства щодо формування й реалізації заходів детінізації економічних відносин. У свою

чергу, законодавство не передбачає визначення змісту й структури механізмів детінізації економічних відносин. Це призводить безпосередньо до того, що не всі виникаючі злочини у досліджуваній сфері можна правильно класифікувати й передбачити рівень відповідальності щодо їх скоєння.

Ускладнює також ситуацію те, що нормативно-правове забезпечення функціонування економічних відносин в Україні не приведена у відповідність до загальноприйнятих стандартів. Тому зазвичай виникають різного роду хибні або суперечливі тлумачення конкретного явища або процесу, що формує перешкоди на етапі реалізації заходів детінізації економічних відносин в Україні. Саме тому на етапі реформування діючого законодавства необхідно провести ґрунтовне дослідження не тільки досвіду зарубіжних країн і власного, але й детально дослідити легітимну нормативно-правову базу. У свою чергу це сприятиме реалізації тематичних реформ комплексно й із одночасним усуненням неточностей, різних суперечливих моментів, також позбавлення нових законодавчих актів можливих проблем.

Суттєвою перешкодою на етапі реалізації державної політики детінізації економічних відносин є також те, що можливі санкції за виникаючі злочини або різного роду правопорушення у досліджуваній сфері є дуже м'які і не спонукають людей до проведення правомірної діяльності. Досить часто зустрічається ситуація коли більш вигідним є сплатити штраф за злочин, аніж провадити діяльність легально [7].

Пропозиції щодо загальних напрямів реформування нормативно-правового механізму реалізації державної політики детінізації економічних відносин в Україні передбачають:

– гармонізацію й приведення у відповідність до загальноприйнятих міжнародних стандартів нормативно-правову базу України та мінімізувати прояви можливих протиріч. Це у свою чергу дозволить якісно трактувати нормативні акти й усунути існуючі проблеми в законодавстві;

– запровадити більш жорсткі санкції, різного роду обмеження і діючу систему покарань, які покликані стимулювали всіх громадян до провадження легальної діяльності. На особливу увагу при розробці різних карних мір необхідно тим галузям, у яких рівень тіньової економіки та корумпованості є найвищим. Враховуючи вище представлені результати дослідження нами запропоновано перейняти позитивний сві-

товий досвід, адаптувавши його до національних особливостей;

– сформувати для державних організацій й установ індивідуальну захищену операційну систему, яка матиме закритий код, виступаючи єдиною і обов'язковою для всіх загальнодержавних структур, сприяючи нейтралізації ненавмисного витоку інформації і значної частини кібератак;

– щодо формування структурного підрозділу спеціалізованого на детінізації економічних відносин [8].

Констатуємо, що в сучасній Україні відсутня новостворена стратегія та адекватні пріоритети діяльності влади (конкретної програми дій), а й стратегічно важливих питань або напрямів державної політики, у яких влада представила б чітку позицію й так само більш узгоджено провела її реалізацію. Насамперед це свідчить про значне відхилення вітчизняної влади від загальноприйнятих принципів щодо належного врядування, проведення якісного державного управління. Досить негативним є саме використання адміністративних обмежень для організації залучення нових капіталів на вітчизняні ринки й переміщення товарів та капіталу безпосередньо всередині країни, а саме: практика використання адміністративних обмежень (негласних, неформальних) на проведення переміщення товарів й капіталу через певні кордони; відсутність рівного доступу до існуючих об'єктів інфраструктури; проведення регіоналізації товарних й фінансових ринків, насамперед коли вона набуває загрозливих форм щодо адміністративної заборони на проведення ввезення або вивезення відповідних товарів.

Досить нагальною проблемою стала монополізація ринків певними посередницькими організаціями, які зазвичай діють за рамками закону та оперують різного роду тіньовими (подекуди кримінальними) капіталами (особливо це агробізнес, металургійна промисловість й інші) та не впускають нові компанії на функціонування ринку. Досить небезпечним є налагоджений зв'язок із такими організаціями органів влади. Таким чином діяльність таких криміналізованих організацій призводить до деградації конкурентного середовища, мінімізація представлених сегментів ринку, безпосередньо на яких суттєво обмежується свобода для товаровиробників, використовуються небанківські форми розрахунків, таким чином споживачам нав'язують у свою чергу завищені ціни. Суттєвою є пито-

ма вага в організації економічної структури так званих нетипових підприємств, до функцій яких належать насамперед тіньове обслуговування такого монополістичного сектору.

**Висновки.** Імплементация запропонованих рекомендацій сприятиме адаптації вітчизняного законодавства до сучасних вимог й потреб загальноприйнятих європейських стандартів. Це сприятиме нейтралізації недоліків й протиріч, які є в діючій нормативно-правовій базі, що використовуються суб'єктами господарювання, в результаті чого проводять загалом легальну діяльність, хоч й має ключове значення відтік капіталу, зменшення оподаткування тощо. Проведення модернізації законодавства України за представленими нами зразками допоможе покращити її таким чином, щоб вона конкретизувала дії для органів державної влади й правоохоронних органів щодо кожного із видів прояву тіньових операцій, які були неохоплені діючим законодавством й встановлювала конкретні межі відповідальності за виконані злочини й не допускала подвійних трактувань того або іншого діяння, а також визначала певні рівні щодо відповідальності й штрафні санкції, задля стимулювання суб'єктів господарювання до організації легальної діяльності.

Представлені заходи є результативними в сучасних умовах, адже відповідають міжнародним потребам й пристосовані до специфічних особливостей й потреб держави. Дотримання таких рекомендацій сприятиме мінімізації рівня тінізації економічних відносин в Україні, провести ефективну діяльність у напрямі деті-

нізації економічних відносин й підвищити рівень освіченості населення із даних питань.

#### Список використаної літератури:

1. Флейчук М. І. Взаємообумовленість тінізації, корупції і показників зростання економіки. Зб. наук. пр. "Економічний простір". Дніпропетровськ : ПДАБА, 2010. № 36. С. 109-121.
2. Витрати і ресурси домогосподарств України у 2012 році (за даними вибіркового обстеження умов життя домогосподарств України) [Електронний ресурс] : стат. зб. / Державна служба статистики України. 2013. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
3. Корупція в Україні 2020: розуміння, сприйняття, поширеність. URL: <https://bit.ly/2ZyUKtg>
4. Альтернативний звіт з оцінки ефективності державної антикорупційної політики / [О. В. Калітенко, Д. О. Калмиков, І. Б. Коліушко та ін.]; за заг. ред. М. І. Хавронюка. К., 2019. С. 56-57. URL: [https://old.pravo.org.ua/ua/about/books/ar\\_2017/](https://old.pravo.org.ua/ua/about/books/ar_2017/)
5. Пояснювальна записка до проекту Закону від 21 вересня 2020 року № 4135 «Про засади державної антикорупційної політики на 2020–2024 роки». С.1-9. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=70007](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70007)
6. Калітенко О.В. Чому депутати мають голосувати за антикорупційну стратегію? URL: <https://ti-ukraine.org/blogs/chomu-deputaty-mayut-golosuvaty-za-antykoruptsiynu-strategiyu/>
7. Варналій З.С. Теоретичні засади детінізації економіки України. *Вісник Вінницького політехнічного інституту*. 2014. №1. С.46-53.
8. Вишневська В.О. Тінізація і гарантування економічної безпеки держави. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2016. Випуск 13. С.110-112.

#### Moshenets O. V. Regulatory and legal mechanism of implementation of state policy of de-shadowing of economic relations in Ukraine

*The article evaluates the current in Ukraine regulatory and legal mechanism for de-shadowing economic relations. It is determined that the effectiveness of the state policy of de-shadowing economic relations is derived from the direct ability of the state to create favorable conditions for business activity in the legal sector by improving the investment and business climate in the country and the institutional environment. It is proved that the development of the legal framework for the implementation of state policy to de-shadow economic relations is one of the main factors ensuring sustainable economic growth, ensuring an adequate quality of life, developing a mechanism that would minimize the impact of exogenous and endogenous threats to the national economy and security. . The main shortcomings of the existing legislation on the implementation of the state policy of de-shadowing of economic relations in Ukraine are identified: the lack of legislation in Ukraine on the formation and implementation of measures to de-shadow the economic relations; the existing legislation does not provide for determining the content and structure of mechanisms for de-shadowing economic relations; lack of control over compliance with sanctions and others. A significant obstacle in the implementation of the state policy of de-shadowing economic relations is also the fact that possible sanctions for emerging crimes or various offenses in the study area are very mild and do not encourage people to engage in lawful activities. Measures to improve the legal mechanism for implementing the state policy of de-shadowing economic relations in Ukraine are proposed: to adapt*

*the national legal framework to common international standards, ensure proper interconnection of legal acts and joint work for executive authorities, allowing the formation of a holistic mechanism of strategies and programs for effective socio-economic development of Ukraine; strictly adhere to the international obligations in the field of de-shadowing of economic relations; to form a modern, innovative model of functioning of public authorities at all levels and the public in the field of de-shadowing of economic relations.*

**Key words:** *de-shadowing, Regulatory and legal mechanism, economic relations, management, state policy, mechanisms.*