

**Олена Леонова**

здобувач наукового ступеня кандидата наук кафедри економічної політики та менеджменту ХРІДУ НАДУ при Президентіві України

## ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ДЕТИНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІЧНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

У статті досліджено механізми державного регулювання у сфері детінізації економічних відносин. Найбільш дієвим інструментом державного регулювання визначено правовий механізм. Розглянуто законодавчу базу державного регулювання детінізації економічних відносин. Запропоновано заходи щодо забезпечення дії функціонування правового механізму державного регулювання у сфері детінізації економічних відносин в Україні.

**Ключові слова:** механізм державного регулювання, правовий механізм державного регулювання, тіньова економіка, детінізація економічних відносин.

**Olena Leonova**

post-graduate student of Economic Policy and Management Department, KhRIPA NAPA under the President of Ukraine

## FUNCTIONING FEATURES OF THE LEGAL MECHANISM OF PUBLIC REGULATION IN THE COURSE OF ECONOMIC RELATIONS DESHADOWING IN UKRAINE

**Problem setting.** The high level of shadow economy objectively leads to destruction levers of economic management, further stratification of the population, undermining confidence in the government and brake reforms. Creation and development of regulatory - legal framework for the legalization of shadow economy is one of the main factors ensuring of sustainable economic growth, improve living standards, the formation of a mechanism that would help minimize internal and external threats to the economy and economic security in general. Therefore, the study of the peculiarities of the functioning of the legal mechanism of state regulation in the sphere of deshadowing of economic relations in Ukraine is essential.

**Paper objective** is to study the peculiarities of the functioning of the legal mechanism of state regulation in the sphere of the deshadow economy of economic relations in Ukraine.

**Paper main body.** The legal mechanism is the most effective instrument of state regulation, and therefore the article proposes to consider in more detail the legal mechanism of state regulation in the field of deshadow economy. Legal regulation of relations in the sphere of the deshadowing of the economy in Ukraine is carried out with the help of the organizational and legal mechanism of state regulation of financial flows. The said mechanism is implemented in Ukraine through legal means, the essence of which is the power of influence on social relations with the aim of their ordering, consolidation, protection and development, as well as on behavior and consciousness of citizens by proclaiming their rights and obligations, establishing certain permissions and prohibitions, approval of certain legal acts. The study examines the main legislative framework for state regulation of the de-shadowing of economic relations. It is indicated in the absence of the law «About the deshadowing of economic relations» and the supervisory body, which would specialize exclusively in this direction and investigate information and volumes of shadow flows unambiguously, and not from different sources.

**Conclusions.** In order to stabilize and develop the Ukrainian economy, ensuring the functioning of the legal mechanism of state regulation in the sphere of deshadowing of economic relations in Ukraine, it is proposed to carry out certain measures.

**Key words:** the mechanism of state regulation, the legal mechanism of state regulation, shadowing economic, deshadowing economic.

### Постановка проблеми

У сучасних умовах розвитку економіки проблеми функціонування механізмів державного регулювання у сфері детінізації економічних відносин стали одними з найбільш важливих для України. Макроекономічна нестабільність спричинила активізацію відпливу капіталів та зростанню рівня тінізації економіки України, який мав тенденцію до скорочення, а історичні події 2014 року стали визначними для України та вплинули не лише на економічний розвиток держави, а й на детінізацію економічних відносини. Так, тіньові економічні відносини пом'якшили кризові впливи. Завдяки таким відносинам суб'єкти господарювання адаптували свою поведінку відповідно до виникаючих ризиків, але високий рівень тіньової економіки об'єктивно призводить до руйнування важелів державного управління розвитком економіки, подаль-

шого розшарування населення, підриву довіри до влади та гальмування реформ. Створення та розвиток нормативно-правової бази щодо легалізації тіньової економічної діяльності є одним із головних чинників у забезпеченні формування сталого економічного зростання, підвищення життєвого рівня населення, формування механізму, який сприяв би мінімізації внутрішніх і зовнішніх загроз для економіки країни та економічної безпеки в цілому. Тому важливого значення потребує дослідження особливостей функціонування правового механізму державного регулювання у сфері детінізації економічних відносин в Україні.

### Аналіз останніх досліджень і публікацій

На сьогодні в науці державного управління місце та роль правового механізму державного регулювання у сфері детінізації економіки

© Леонова О. О., 2018.

досліджено недостатньо. Хоча слід відзначити праці щодо вивчення окремих аспектів проблем правового державного регулювання економіки таких вчених, як О. Кравченко, В. Бакуменко, О. Вінник, Г. Знаменський, В. Князєв, В. Мамутов, І. Міценко, Т. Піхняк, В. Шпаков, В. Щербина та інші.

Виділення невіршених раніше частин загальної проблеми

Аналіз досліджень показав, що нормативно-правова база у сфері детінізації економічних відносин є недостатньо вивченою. Тому доречно проаналізувати та виділити особливості функціонування правового механізму державного регулювання детінізації економіки.

Мета

Метою статті є дослідження особливостей функціонування правового механізму державного регулювання у сфері детінізації економічних відносин в Україні.

Виклад основного матеріалу

Механізми державного регулювання у сфері детінізації економічних відносин в Україні – це комплексна система, що призначена для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей, яка має певну структуру, методи, важелі, інструменти впливу на економіку країни з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням [1, 9].

Вважаємо правовий механізм найбільш дієвим у сфері державного регулювання економіки, а тому пропонуємо більш детально розглянути функціонування правового механізму державного регулювання у сфері детінізації економіки.

Нормативно-правове регулювання відносин у сфері детінізації економіки в Україні здійснюється за допомогою організаційно-правового механізму державного регулювання фінансових потоків. Зазначений механізм в Україні реалізується за допомогою юридичних засобів, суттю яких є владний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення, охорони й розвитку, а також на поведінку та свідомість громадян шляхом проголошення їхніх прав та обов'язків, установлення певних дозволів та заборон, затвердження певних правових актів [8].

Створення та розвиток нормативно-правової бази щодо легалізації тіншової економічної діяльності є одним із головних чинників забезпечення формування сталого економічного зростання, підвищення життєвого рівня населення, формування механізму, який сприяв би мінімізації внутрішніх і зовнішніх загроз для економіки країни та економічної безпеки в цілому [3]. Процес формування сучасної нормативно-правової бази, яка покликана регулювати фінансові потоки в Україні, розпочався з моменту прийняття Акта проголошення незалежності України – постанова Верховної Ради Української РСР «Про проголошення незалежності України» від 24.08.1991 № 1427 – XII. Держава вже у перші роки активно почала створювати законодавчу базу господарської діяльності. За 1992 – 1994 рр. Верховна Рада прийняла близько 450 законів, проте закони, що регулювали господарську діяльність, мали декларативний характер, оскільки не створювали інституційних гарантій підприємництва, забезпе-

чення соціальних потреб [11]. У результаті прийняті закони не відповідали інтересам господарських суб'єктів і виконувалися незадовільно.

У 1991 – 1992 рр. було прийнято більшість законів України, що регулюють господарську діяльність: «Про підприємництво», «Про підприємства в Україні», «Про власність», «Про господарські товариства», «Про зовнішньоекономічну діяльність», «Про інвестиційну діяльність», «Про банки та банківську діяльність». Цими законами визначалися правові, економічні та соціальні умови здійснення економічної діяльності громадянами та юридичними особами, організаційний механізм її здійснення; відбувалося гарантування прав власності у приватній, колективній, державній формах; визначалися гарантії свободи підприємництва, його державної підтримки; види та організаційні форми підприємств; види господарських товариств; рівність суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності (вітчизняних та зарубіжних). Але державна політика в цей період у цілому була невизначеною. Наприклад, тільки один Закон України «Про підприємництво» в середньому змінювався за рік не менше п'яти разів [7].

Наступний етап припадав на 1995 – 1998 рр. і був спрямований на подолання глибокої кризи української економіки. Одним із найважливіших завдань було відновлення довіри населення до державної влади та підтримки соціально-економічних реформ. Головною ознакою етапу стала трансформація ролі держави в економіці перехідного періоду. Однак це не привело до зміни загального курсу на побудову ринкової системи господарювання, а пасивна роль держави не змінилася активними організаційно економічними і соціальними заходами [2,6].

Основну законодавчу базу державного регулювання детінізації економічних відносин становлять:

- Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073 – X (із змінами);
- Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341 – III (із змінами);
- Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436 – IV (із змінами);
- Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755 – VI (із змінами);
- Закон України від 07.02.1991 № 698 – XII «Про підприємництво» (із змінами);
- Закон України від 16.04.1991 № 959 – XII «Про зовнішньоекономічну діяльність» (із змінами);
- Закон України від 18.09.1991 № 1560 – XII «Про інвестиційну діяльність» (із змінами);
- Закон України від 19.09.1991 № 1576 – XII «Про господарські товариства» (із змінами);
- Закон України від 19.06.1992 № 2482 – XII «Про приватизацію державного житлового фонду» (із змінами);
- Закон України від 26.11.1993 № 3659 – XII «Про Антимонопольний комітет України» (із змінами);
- Закон України від 07.12.2000 № 2121 – III «Про банки та банківську діяльність» (із змінами);
- Закон України від 23.02.2006 № 3480 – IV «Про цінні папери та фондовий ринок» (із змінами);
- Закон України від 08.07.2010 № 2456 – VI – Нова редакція Бюджетного кодексу України (із змінами);
- Закон України від 14.10.2014 № 1700 – VII «Про запобігання корупції» (із змінами);

- Закон України від 14.10.2014 № 1702 – VII «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» (із змінами);
- Закон України від 25.12.2015 № 922 – VIII «Про публічні закупівлі» (із змінами);
- Конвенція про кіберзлочинність, міжнародний документ від 23.11.2001, ратифікований 07.09.2005;
- Розпорядження Кабінету міністрів України від 23.02.2011 № 143 – р «Про перелік офшорних зон»;
- Наказ Міністерства економіки України від 18.02.2009 № 123 «Про затвердження Методичних рекомендацій розрахунку рівня тіншової економіки».

Важливим етапом формування механізму управління детінізаційним процесом у державі стало прийняття нової редакції Податкового кодексу (від 02.12.2010 № 2755 – VI (із змінами)), у якому чітко визначено функції та правові основи діяльності контролюючих органів та центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику. Але кодекс потребує і подальших змін [4].

На сучасному етапі набуває значення проект Закону про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо заходів з детінізації обігу товарів і послуг (реєстрація від 27.09.2017 за № 7142). Метою зазначеного законопроекту є детінізація окремих, але з великим обігом фінансових потоків, галузей економіки України, а саме торговельної діяльності з продажу технічно-складних побутових товарів, що підлягають гарантійному ремонту, лікарських засобів, ювелірних чи побутових виробів з дорогоцінних металів, дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органічного утворення та напівдорогоцінного каміння та підакцизних товарів, тобто саме тих галузей, в яких здійснюється продаж товарів великого та середнього цінового сегменту, товарів, не віднесених до категорії «товарів першої необхідності» та товарів, які мають безпосередній вплив на життя та здоров'я населення.

При цьому найбільш дієвим та цивілізованим способом фіксації реального обсягу торговельної виручки є обов'язкове використання реєстраторів розрахункових операцій та здійснення обліку придбаних товарів (послуг) на підставі належним чином оформлених первинних документів.

Запропонованими змінами не здійснюється зміна загальних умов перебування на спрощеній системі оподаткування, не посилюється податкове навантаження у вигляді підвищених ставок, а пропонується єдиний цивілізований спосіб контролю за реальним обігом як готівкової виручки, так і товарів (послуг) – забезпечення використання реєстраторів розрахункових операцій при здійсненні розрахунків, документального підтвердження придбання товарів та запровадження спрощеного та зрозумілого обліку витрат на придбання товарів (послуг) виключно тими платниками єдиного податку, які зобов'язані застосовувати реєстратори розрахункових операцій [5].

Крім того, метою цього законопроекту є усунення можливих зловживань при здійсненні перепродажу

вищевказаних категорій товарів від одного суб'єкта спрощеної системи оподаткування до іншого з метою прикриття незаконного або напівлегального походження таких товарів.

Прийняття та реалізація запропонованого законопроекту сприятиме детінізації обігу окремих категорій товарів, готівкових коштів, руйнуванню схем ухилення від сплати податків, спрощенню умов для ведення бізнесу, зменшенню корупційних ризиків при адмініструванні податків та зборів, усуненню неузгодженостей, та створенню сприятливого податкового середовища. За офіційними даними сайту «www.rada.gov.ua» станом на 23.01.2018 вищезазначений законопроект опрацьовується в комітеті.

Варто зазначити, що на сьогодні в Україні відсутній закон «Про детінізацію економічних відносин» та контролюючий орган, який би спеціалізувався виключно у даному напрямку та досліджував інформацію та обсяги тіншових потоків однозначно, а не з різних джерел. Ускладнює ситуацію те, що нормативно-правова база України не приведена у відповідність до єдиних стандартів, відсутній взаємозв'язок законодавчих актів та спільної роботи органів виконавчої влади. У зв'язку з цим часто виникають хибні чи суперечливі тлумачення одного й того ж явища чи процесу, що створює перешкоди на шляху детінізації фінансових потоків в Україні. Саме тому при реформуванні чинного законодавства потрібно здійснити ґрунтовне дослідження не лише досвіду зарубіжних держав та власного за роки незалежності країни, але і ретельно вивчити чинну нормативно-правову базу та надати пропозиції щодо змін до неї.

Перешкодою на шляху детінізації фінансових потоків в Україні є також занадто м'які санкції за скоєні злочини чи правопорушення у цій сфері. Як правило, підприємствам вигідніше сплатити штраф за скоєний злочин, ніж працювати легально. Наприклад, відповідно до статті 3641 Кримінального кодексу України, за зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми з метою одержання особистої вигоди передбачено штраф у розмірі від ста п'ятдесяти до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а у випадку, якщо це ж саме діяння завдало значної шкоди – від чотирьохсот до дев'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [10], що при розмірі неоподаткованого мінімуму доходів громадян, передбаченого Податковим Кодексом України в 17 грн. складає 2550 – 6800 та 6800 – 15300 грн, відповідно. Зазначений факт підтверджує, що чинні штрафні санкції не спрямовані на те, щоб спонукати громадян до здійснення легальної діяльності. Значно заниженими є штрафні санкції також і стосовно інших 107 протиправних діянь в галузі тіннізації фінансових потоків та корупції. Хоча в законодавстві і передбачено за скоєння злочину або відповідальність у вигляді терміну ув'язнення, або штраф, зазвичай рішення приймається на користь штрафу. В рідких випадках передбачено зняття з посади без права в подальшому обіймати аналогічну.

Витоки даної величини неоподаткованого мінімуму у 17 грн були визначені ще Декретом Кабінету Міністрів України від 26.12.1992 № 13 – 92 «Про прибутковий податок з громадян» (втратив чинність

01.01.2012) [12]. На той час, неоподаткований мінімум дорівнював розміру мінімальної заробітної плати і був досить значною сумою. Але згодом цей розмір почав відставати від розміру мінімальної заробітної плати та був зафіксований 22.05.2003 з прийняттям Закону України № 889 – IV «Про податок з доходів фізичних осіб» (втратив чинність 01.01.2011). З 2003 року законодавцем було заборонено змінювати цю суму, і вона залишилася такою донині.

У наші дні дуже велика кількість актів і правоксилаються на суму, що становить 17 гривень. «Const», звичайно ж, можна в будь-який момент помінати, але це призведе до великої кількості проблем, наслідком яких буде необхідність у перегляді законодавства та перерахунку розміру штрафів і виплат. Загалом, за даними пошукової бази сайту Верховної ради України, посилання на неоподаткований мінімум доходів громадян містять 593 законодавчі акти. Тому на даний момент перегляд зміни розміру неоподатковуваного мінімуму та внесення змін до чинного законодавства не є актуальним.

Отже, з метою приведення у відповідність суми штрафів до мінімальної заробітної плати станом на 01.01.2018 – 3723,00 грн., враховуючи, що у 2003 році розмір заробітної плати дорівнював 185,00 грн, пропонуємо підвищити суми штрафів за правопорушення, скоєні у фінансово-економічній діяльності, в 5 раз. Це посилить відповідальність за ведення господарської діяльності, дозволить підприємствам вести офіційну економічну діяльність та легалізувати тіньову економіку, підвищить рівень економічної безпеки як на регіональному, так і відповідно на державному рівні, забезпечить дотримання вимог законодавства в частині протидії корупції з боку посадових осіб контролюючих органів та поповнить державний бюджет.

Отже, зазначимо, що правовий механізм державного регулювання у сфері детінізації економіки є найдієвішим та найдоцільнішим, таким, що визначає нормативно-правове забезпечення та законодавче регулювання детінізації економічних відносин, створює та забезпечує умови економічної безпеки держави.

#### Висновки

Для стабілізації та розвитку економіки України, забезпечення дієвості функціонування правового механізму державного регулювання у сфері детінізації економічних відносин в Україні, пропонуємо:

- розробити проект закон «Про детінізацію економічних відносин»;
- створити та забезпечити дію контролюючого органу, який би спеціалізувався виключно у сфері детінізації економічних відносин, досліджував інформацію та обсяги тіньових потоків однозначно, а не з різних джерел;
- привести у відповідність нормативно-правову базу України до єдиних стандартів, забезпечити взаємозв'язок законодавчих актів та спільної роботи органів виконавчої влади, що дозволить створити цілісний механізм стратегій і програм соціально-економічного розвитку країни;
- підвищити суми штрафів за правопорушення, скоєні у фінансово-економічній діяльності, в 5 раз, що посилить відповідальність за ведення господарської діяльності, дозволить підприємствам вести офіційну економічну діяльність та

легалізувати тіньову економіку, підвищить рівень економічної безпеки як на регіональному, так і, відповідно, на державному рівні, забезпечить дотримання вимог законодавства в частині протидії корупції з боку посадових осіб контролюючих органів та поповнить державний бюджет;

- суворо дотримуватись зобов'язань міжнародного рівня щодо запобігання тінізації та криміналізації економічних процесів;
- створити сучасну, абсолютно нову модель діяльності системи влади.

#### Література.

1. Авер'янов В. Державне управління в Україні: навч. посіб. / за заг. ред. д.ю.н., проф. В. Б. Авер'янова. Київ: СОМІ, 1999. С. 35–39.
2. Адамовська В. Механізм державного регулювання економіки та вибір напрямку економічної політики в сучасних умовах господарювання. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2017. № 4. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1063>.
3. Атаманчук Г. Теория государственного управления: курс лекцій. Москва: Юридическая литература, 1997. С. 86.
4. Блистів Т., Колесник В., Литвиненко В. та інші. Інформаційно-аналітичний огляд: «Тіньова економіка» в Україні як умова розвитку корупції та загроза національній безпеці. Шляхи її подолання. Київ: «МП Леся», 2014. 68 с.
5. Борщук Є., Ліпенцев А., Заверуха М. Теоретико-прикладні основи детінізації економіки України. *Ефективність державного управління*. зб. наук. праць. 2015. Вип. 43. С. 29–35.
6. Дідківська Л. Державне регулювання економіки: навч. посіб. Київ: Знання–Прес, 2000. 316 с.
7. Довгаль Е. Причини виникнення теневий економіки и направлення детенизации. *Управління розвитком*. 2013. № 7(147). С. 37–39.
8. Князев В. Державне управління: словник-довідник / за заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. Київ: УАДУ 2002. 228 с.
9. Кравченко О. Теоретичні підходи до визначення поняття «механізм державного управління». *Державне управління: удосконалення та розвиток*: електрон. наук. фах. вид. 2009. № 3. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=56>
10. Приходько В. Механізм державного регулювання та управління економічною безпекою. *Економічна наука*. 2013. № 15. С. 6–8.
11. Радченко О. Категорія «механізм» у системі державного управління. *Держава та регіони*: наук.-вироб. журн. Серія: Державне управління. 2009. № 3. С. 64 – 69.
12. Стеченко Д. Державне регулювання економіки: навч. посіб. 3-тє вид., випр. Київ: Знання, 2006. 262 с.