

О. С. Власюк

ТІНЬОВА ЕКОНОМІКА ТА ЇЇ ВПЛИВ НА БЕЗПЕКУ СЕКТОРУ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ

Визначено чинники тінізації національної економіки та її вплив на фінансову безпеку держави. Здійснено оцінку фінансової безпеки сектору державних фінансів України. Визначено напрями детінізації національної економіки, передбачені в умовах проведення реформ.

Factors of shadowing in the national economy and its impact on state financial security are defined. Financial security of the public finance sector in Ukraine is estimated. Ways to legitimize the national economy provided under reform are determined.

Ключові слова: тіньова економіка, фінансова безпека, сектор державних фінансів, детінізація економіки.

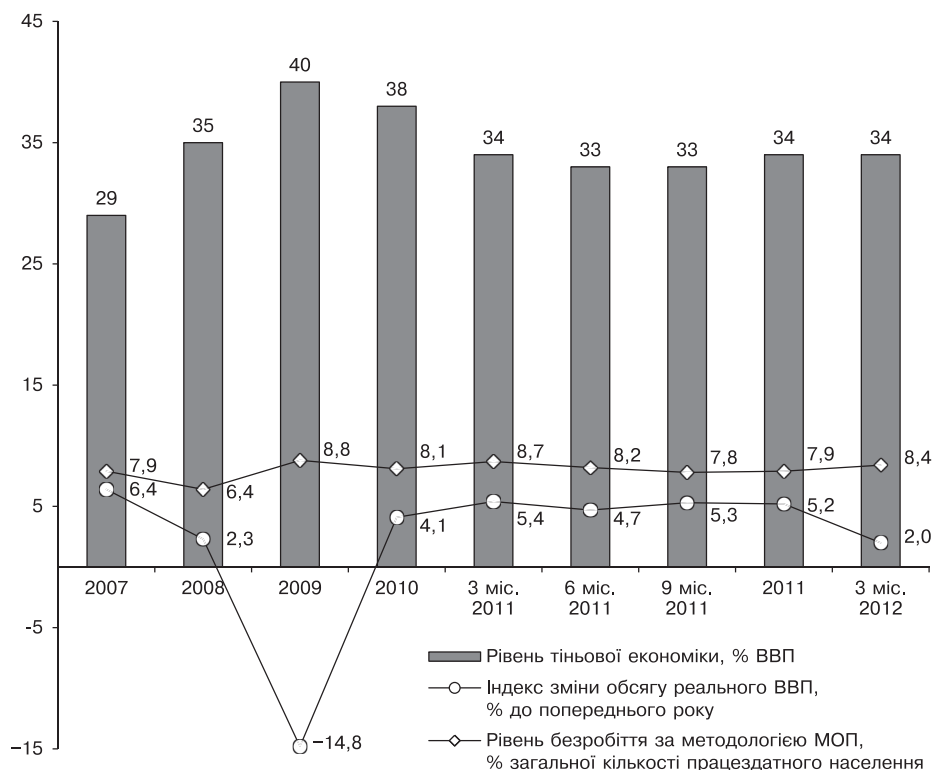
У ст. 7 Закону України “Про основи національної безпеки України” від 19.06.2003 № 964-IV тінізацію національної економіки включено до переліку загроз національним інтересам і національній безпеці України в економічній сфері, у т. ч. фінансовій безпеці держави [1]. З огляду на це Програмою економічних реформ на 2010—2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” передбачено зниження частки тіньового сектору вітчизняної економіки до 2014 р. на 30 % порівняно з показником 2010 р., що є індикатором успіху реформування податкової системи та передумовою досягнення цілей і реалізації потенціалу реформування економіки й соціальної сфери [2].

У цьому контексті актуальними завданнями фінансової політики є аналіз і визначення шляхів посилення фінансової безпеки держави, зокрема сектору державних фінансів. Цього можна досягти шляхом мінімізації наслідків нових викликів і загроз фінансовій системі України, у т. ч. завдяки зниженню рівня тіньової економіки; протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом; дотриманню вимог міжнародного законодавства в цій сфері; удосконаленню засобів моніторингу фінансових потоків та перешкоджанню нелегальному відпливу капіталів за кордон.

В Україні масштаби тінізації економічних відносин за оптимістичними оцінками наближаються до критичного рівня, а це близько 40 % ВВП. Як наслідок, відчутно знижується ефективність регулювання економіки, стабільність державного бюджету та потенціал реформування фінансової системи.

На рис. 1 показано інтегральний рівень тіньової економіки в нашій країні в період із 2007 р. до початку 2012 р., розрахований Міністерством економічного розвитку і торгівлі України з допомогою спеціальної методики [3].

Основними системними факторами значного рівня тінізації національної економіки залишаються:



Джерело: побудовано за даними Державної служби статистики України (<http://www.ukrstat.gov.ua>) та розрахунками Міністерства економічної політики і розвитку України (<http://www.me.gov.ua>).

Рис 1. Динаміка інтегрального рівня тіньової економіки, індексу зміни обсягу реального ВВП та рівня безробіття в Україні у 2007 р. — на початку 2012 р.

- Несприятливі умови ведення бізнесу (наявність надмірного регуляторного й податкового тиску на корпоративний сектор). Довідково: у рейтингу “Ведення бізнесу — 2013” (Doing Business—2013) Україна посіла 137-ме місце серед 185 досліджуваних країн світу.

- Низька ефективність держави щодо забезпечення інституційних засад розвитку конкурентоспроможної економіки. Це очевидно, оскільки подолати тіньову економіку неможливо тільки з допомогою адміністративних заходів (контрольних функцій). Тому політика детінізації має базуватися на принципі заохочування до ведення легального бізнесу та спрямовуватися на усунення адміністративно-регуляторних бар’єрів, котрі стримують діяльність суб’єктів господарювання. Довідково: згідно з рейтингом Глобального індексу конкурентоспроможності (ГІК) 2012/2013, Україна за оцінкою ефективності державних і суспільних установ посіла 132-ге місце серед 144 країн. Порівняно з рейтингом ГІК 2011/2012 цей показник погіршився на 1 пункт, що свідчить про уповільнення позитивних змін у адміністративній і цивільно-правовій сферах.

- Високий рівень монополізації внутрішнього ринку. *Довідково:* за даними Антимонопольного комітету України менш ніж 50 % загального обсягу реалізованої продукції продається на ринках із конкурентною структурою. Найбільш монополізованими є окремі галузі паливно-енергетичного комплексу, транспорт і зв'язок, житлово-комунальне господарство.

- Низька ефективність діяльності органів судової та правоохоронної системи, оскільки чутливість останніх до політичного й адміністративного впливу, відстоювання в процесі професійної діяльності особистих і групових інтересів впливають на ефективність запобігання та протидії економічній злочинності в Україні. *Довідково:* за ефективністю правової системи у вирішенні питань арбітражу між суб'єктами господарювання, а також питань захисту від неправомірних дій із боку державних органів влади Україна в рейтингу ГІК 2012/2013 посіла 141-ше місце (відповідно 138-ме і 135-те місця в рейтингу ГІК 2011/2012).

- Високий рівень корумпованості. *Довідково:* згідно з Індексом сприйняття корупції 2012 (Corruption Perception Index) Україна посіла 144-те місце серед 182 країн.

- Недостатній захист прав на рухому й нерухому власність, включаючи права на фінансові активи. *Довідково:* у рейтингу ГІК 2012/2013 Україна посіла 141-ше місце за показником захисту прав міноритарних акціонерів (у рейтингу ГІК 2011/2012 — 138-ме) та 134-те місце за показником захисту прав власності (у рейтингу ГІК 2011/2012 — 137-ме).

Аналіз проблемних питань у сфері тіньового сектору вітчизняної економіки свідчить про їх тісну кореляцію з проблемами забезпечення фінансової безпеки держави (рис. 2). Ідеться, зокрема, про спотворення механізмів конкуренції, неформальну зайнятість та тінізацію заробітних плат і земельних відносин. Зазначене спричиняє утримання високого рівня тінізації фінансових потоків та знижує потенціал реформування фінансової системи, зокрема:

- спотворення механізмів конкуренції внаслідок критичних масштабів тінізації діяльності економічних суб'єктів та нерозвиненість вітчизняного фондового ринку негативно позначаються на результативності реформ, спрямованих на поліпшення бізнес-клімату й залучення інвестицій;

- неформальна зайнятість і тінізація заробітних плат дестабілюють державний бюджет та ускладнюють досягнення цілей реформування системи пенсійного страхування. Через нинішні масштаби тінізації ринку праці та наявність налагоджених механізмів легкого виведення в “тінь” заробітних плат зменшуються обсяги страхових внесків до Пенсійного фонду України та фондів соціального страхування, а також надходження до бюджету податку з доходів фізичних осіб. За таких умов навіть незначні коливання економічної кон'юнктури призводять до збільшення масштабів виведення заробітних плат у “тінь”, що дестабілізує систему державних фінансів та солідарну пенсійну систему. Крім того, тінізація



Джерело: побудовано автором.

Рис. 2. Вплив тіньової економіки на фінансову безпеку держави

заробітних плат стримує нагромадження коштів накопичувальної системи та розвиток її інвестиційного потенціалу;

— тінзація земельних відносин перешкоджає формуванню ефективних механізмів управління ринком землі в контексті земельної реформи.

Проведення останньої без належного забезпечення інвентаризації, обліку, оцінки й контролю використання земель стимулює подальшу тінізацію ринку землі та створює умови для нелегального фінансового обігу [4].

У ДННУ “Академія фінансового управління” рівень безпеки державних фінансів України (сектору загальнодержавного управління та боргової безпеки) кількісно оцінюється на основі інтегрального показника, який складається з 28 індикаторів. Динаміка останніх у 2011—2012 рр. зображена на рис. 3.

Як видно з рис. 3, у *критичній зоні* перебуває чотири індикатори оцінки безпеки сектору державних фінансів із 28-ми, а саме:

- рівень дефіциту Пенсійного фонду України;
- відношення річних виплат із обслуговування та погашення зовнішнього (державного й гарантованого державою) боргу до доходів зведеного бюджету України;

- коефіцієнт достатності міжнародних резервів для обслуговування зовнішнього боргу;

- рівень податкового боргу платників податків.

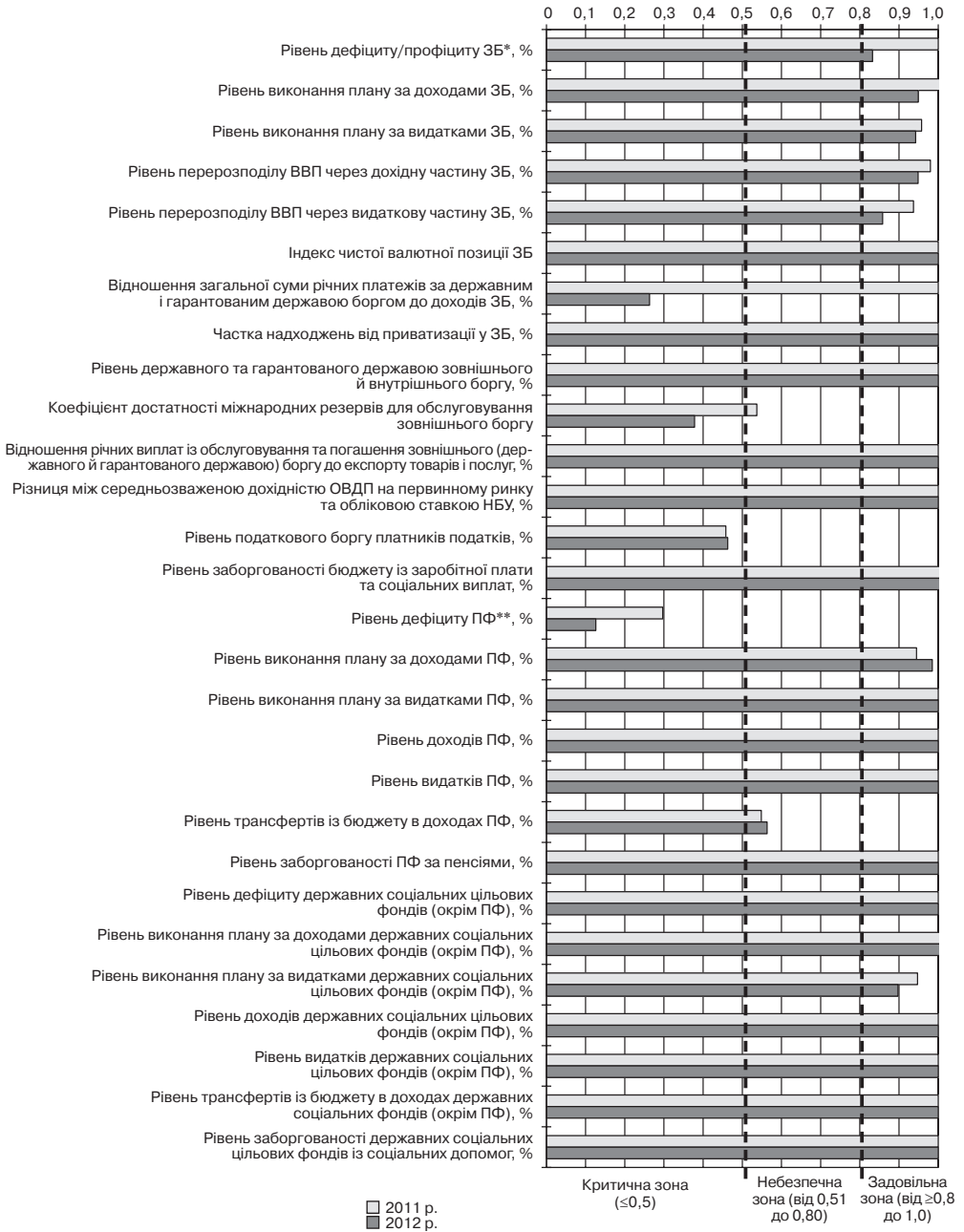
У *небезпечній зоні* залишається рівень трансфертів із бюджету в доходах Пенсійного фонду України.

Одним із пріоритетних напрямів державної політики Програмою економічних реформ на 2010—2014 роки визначена детінізація фінансових потоків [5]. Очевидно, що при цьому необхідно ліквідувати схеми мінімізації оподаткування та виведення ліквідних активів і грошових коштів компаній за межі країни шляхом реалізації низки заходів щодо обмеження можливостей використання “технічних” акцій і посилення державного контролю обігу векселів. До таких заходів належать:

- 1) запровадження єдиного державного реєстру виданих векселів та забезпечення доступу до нього державних органів України, у т. ч. Міністерства доходів і зборів, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Державної служби фінансового моніторингу тощо. Це надасть можливість зазначеним органам здійснювати моніторинг обігу векселів та оперативно запобігати видачі й використанню суб’єктами господарювання фіктивних векселів;

- 2) забезпечення контролю правомірності й доцільності проведення операцій із купівлі-продажу векселів страховиками. Міністерство доходів і зборів України спільно з Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг має перевірити наявність у страховиків підстав для проведення таких операцій. Зазначене питання повинне бути законодавчо врегульоване з урахуванням загроз і ризиків використання векселів у тінюваних схемах із метою зменшення обсягів таких операцій;

- 3) встановлення вимог щодо складу активів при формуванні статутного капіталу компаній, для яких його мінімальний обсяг та сума, що має бути



* ЗБ — зведений бюджет України.

** ПФ — Пенсійний фонд України.

Джерело: побудовано за розрахунками науковців ДННУ “Академія фінансового управління”.

Рис. 3. Індикатори оцінки безпеки сектору державних фінансів України у 2011–2012 рр.

сплачена в грошовій формі, визначаються на законодавчому рівні. Це унеможливить виведення ліквідних активів із компаній після їх внесення до статутного фонду з використанням “технічних” цінних паперів;

4) надання Національній комісії з цінних паперів та фондового ринку повноважень призупиняти обіг фіктивних цінних паперів і деривативів, скасовувати реєстрацію їх випуску, перевіряти достовірність даних, наданих емітентом, при реєстрації проспекту емісії. Також доцільно надати цій Комісії право вимагати проведення додаткової аудиторської перевірки, незалежної оцінки майна та додаткової рейтингової оцінки емітента у випадках, коли виникають сумніви стосовно достовірності даних у документах, наданих для реєстрації випуску та проспекту емісії цінних паперів. Таке розширення повноважень обмежить можливості використання “технічних” акцій та забезпечить посилення державного контролю в цій сфері.

Ще одним напрямом детінізації економіки, визначеним Програмою економічних реформ на 2010—2014 роки, є легалізація ринку праці [5]. Очевидно, що при його реалізації пріоритетними є заходи фінансового, а не адміністративного характеру, зокрема:

— перерозподіл обсягів страхових внесків між працівником і роботодавцем, у результаті чого має збільшитися номінальна заробітна плата працівників, котрі отримують її офіційно. Це сприятиме підвищенню конкурентоспроможності на ринку праці роботодавців, які сплачують легальну заробітну плату. Водночас роботодавці, що використовують схеми нелегальної оплати праці, будуть змушені підвищувати заробітну плату або легалізувати її. При цьому має бути збережений чи зменшений розрив між фактичною вартістю трудових ресурсів для роботодавця та фактичним обсягом отриманих коштів для працівника. За таких умов перерозподіл страхових внесків вплине на механізми ціноутворення на ринку праці, а отже, на механізми конкуренції;

— посилення зв'язку між фактично сплаченими страховими внесками та розміром пенсійного забезпечення — шляхом запровадження прозорої схеми нарахування пенсій за накопичувальної пенсійної системи (другого рівня) та проведення відповідної роз'яснювальної роботи з населенням;

— підвищення відповідальності за ухилення від сплати податків і страхових внесків та поліпшення їх адміністрування, у т. ч. збільшення штрафних санкцій за ухилення від оформлення трудових відносин між працівником і роботодавцем, запровадження кримінальної відповідальності посадових осіб роботодавця за неоформлення трудових відносин із працівником, розширення повноважень Державної інспекції України з питань праці щодо проведення перевірок дотримання законодавства про оплату праці. Зазначені заходи підвищать ризик і вартість використання суб'єктами господарювання тінювих схем оплати праці, а отже, дестимулюватимуть їх застосування.

Підсумовуючи викладене, доходимо такого висновку: реалізація перелічених заходів допоможе ефективніше протидіяти викликам і загрозам сектору державних фінансів України, що сприятиме збільшенню надходжень до державного бюджету, поліпшенню інвестиційного клімату, зменшенню обсягів відмивання доходів та обмеженню нелегального відпливу капіталів за межі України.

Список використаних джерел

1. Про основи національної безпеки України : закон України від 19.06.2003 № 964-IV (у редакції від 20.07.2010) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.
2. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава : програма економічних реформ на 2010—2014 роки [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf.
3. Про затвердження Методики розрахунку інтегрального рівня тіньової економіки : наказ Міністерства економіки України від 18.02.2011 № 123 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.me.gov.ua>.
4. Щодо пріоритетних напрямів детінізації економіки України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/676>.
5. Щодо першочергових заходів детінізації фінансових потоків в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/554>.