

Тильчик О. В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки
Університету державної фіiscalної служби України

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОТИДІЇ ТІНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ: РЕТРОСПЕКТИВНИЙ ОГЛЯД ТА ПРОПОЗИЦІЇ

NORMATIVE AND LEGAL PROTECTION AGAINST THE TINNISM OF ECONOMY: RETROSPECTIVE REVIEW AND PROPOSALS

У статті здійснено огляд нормативно-правових актів, які спрямовані на врегулювання відносин, що складаються в процесі протидії тіньової економіці на теренах незалежної України. Звертається увага на особливості та роль адміністративного нормотворення як передумови формування ефективного нормативно-правового комплексу, зокрема його праксеологічної складової щодо здійснення заходів із протидії тінізації вітчизняної економіки. окрім встановлено детермінаційний зв'язок законодавчому регулюванню протидії тінізації економіки, виявлено недоліки у правовому регулюванні та сформульовані пропозиції щодо їх усунення.

Ключові слова: тіньова економіка, тінізація економіки, адміністративно-правові заходи протидії тіньової економіки, нормативно-правове забезпечення.

В статье сделан обзор нормативно-правовых актов, направленных на урегулирование отношений, складывающихся в процессе противодействия теневой экономике на территории независимой Украины. Обращается внимание на особенности и роль административного нормотворчества как предпосылки формирования эффективного нормативно-правового комплекса, в частности его праксеологической составляющей по осуществлению мероприятий по противодействию тенизации отечественной экономики. Отдельно установлена детерминационная связь законодательному регулированию противодействия тенизации экономики, выявлены недостатки в правовом регулировании и сформулированы предложения по их устранению.

Ключевые слова: теневая экономика, тенизация экономики, административно-правовые меры противодействия теневой экономики, нормативно-правовое обеспечение.

The article reviews the legal acts aimed at regulating the relations that are being formed in the process of counteracting the shadow economy in the territory of independent Ukraine. Attention is drawn to the peculiarities and the role of administrative regulation as a prerequisite for the formation of an effective regulatory and legal complex, in particular its praxis component in the implementation of measures to counter the shadowing of the domestic economy. Determination connection to the legislative regulation of counteraction to the shadow economy has been established separately, deficiencies in the legal regulation are identified and proposals for their elimination are formulated.

Key words: shadow economy, shadowing of economy, administrative and legal measures against shadow economy, normative-legal support.

Постановка проблеми. Про співвідношення й вимоги до кількісних та якісних характеристик нормативно-правових актів, що регулюють ті чи інші суспільні відносини, а особливо у сфері економіки, наголошується завжди [1]. Акцентується увага на тому, що кількість нормативно-правових актів зазвичай перекреслює їх якість та забезпечує формування правової колізії та конфлікту інтересів через відсутність розуміння єдиної мети їх прийняття та нехтування вимог системного підходу при цьому. До того ж дуже часто створюється хибне враження про врегулювання того чи іншого питання на рівні нормативно-правових актів, проте зміст цих документів свідчить тільки про окремі лозунги у цьому напрямі, декларування намірів за відсутності наведення реальних заходів із градацією їх за галузями права.

Це особливо важливо у формуванні нормативно-правового забезпечення протидії тінізації економіки у зв'язку із необхідністю усунення «перекосу», що відбувся через пострадянське минуле нашої країни, коли надавалася перевага саме кримінально-правовим заходам такої протидії. Сьогодні очевидним є пріоритет саме адміністративно-правових заходів,

враховуючи їх можливості, не пов'язані із притягненням осіб до відповідальності. Не менш важливим є встановлення вимог відповідно до виду нормативно-правових актів за їх юридичною силою залежно від мети правового регулювання, коли суспільних відносин, що врегульовуються тощо. Це дозволить уникнути необґрунтованого продукування надмірної кількості нормативно-правових актів неналежним суб'єктом, сприятим «розчищенню» правового поля. Саме ці положення є принциповими, коли йдеться про дерегуляцію економіки у правовому сенсі. За такого підходу тільки нормативно-правові акти, положення яких втратили актуальність через різні причини, повинні визнаватися нечинними. Сьогодні ж так звана «дерегуляції економіки», проголошена пріоритетним напрямом забезпечення національної економічної безпеки, досить часто розуміється як діяльність уповноважених суб'єктів щодо механічного визнання нечинними низки законів, що регулюють відносини у сфері економіки, та/або прийняття законів, основною метою яких є введення так званих «мораторіїв на здійснення заходів державного контролю». Такий підхід за сучасних

складних умов призводить до зворотного результату, насамперед, до тінізації економіки замість очікуваного – підвищення рівня економічної свободи, покращення інвестиційного клімату.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Питанням забезпечення протидії тінізації економіки присвячені роботи таких вчених, як-от: З.С. Варналій, Т.К. Кваша, В.М. Попович, В.А. Предбурський, І.В. Савич, В.Н. Серафімов, О.В. Черевко та інші.

Метою статті є визначення стану нормативно-правового забезпечення протидії тінізації економіки та перспектив його розвитку в умовах активізації реформаційних процесів в Україні.

Виклад основного матеріалу. Усвідомлення необхідності першочерговості теоретичного дослідження проблем тінізації економіки та формування зasad протидії тінізації економіки з метою їх реалізації у практичній діяльності суб'єктів владних повноважень, зокрема нормативно-правового забезпечення такої діяльності, на теренах нашої держави відбувалося у дев'яностих – на початку двохтисячних років, оскільки до цього часу у період, коли Україна входила до складу Радянського Союзу, економіка країни була виключно планова, державна, а вся інша діяльність економічного характеру поза нею була протиправною, переважно злочинною.

Такі особливості тінізації економіки, пов'язані з історичними умовами розвитку економічної системи та управління нею на теренах сучасної України та підходів до формулювання власне поняття «тіньова економіка», відбилися на подальшому розвитку нормативно-правового забезпечення протидії поширенню цього явища. Так, І.В. Савич справедливо зазначає, що у пострадянський трансформаційний період визначальним на тінізаційні процеси став такий вплив на економіку, що виявився у:

- особливостях її функціонування в попередніх командно-адміністративних умовах з її системними вадами: дефіцитом, потенційною інфляцією, ідеологією, тощо;
- подальшій еволюції набутих форм тіньової економіки;
- створенні специфічних форм прояву тіньової економіки;
- надмірному зростанні рівня корумпованості державної влади;
- швидкому розростанні кримінального сектору та його поступовою інтеграцією до державного апарату [2].

У період 1993–1996 років у зв'язку із надзвичайним загостренням криміногенної обстановки в країні одним із найважливіших завдань діяльності всіх органів державної влади в Україні визначено змінення законності та правопорядку. Верховна Рада України зобов'язала представницькі та виконавчі органи державної влади включити до програм соціального й економічного розвитку держави адміністративні, цивільні та інші правові заходи, спрямовані на усунення причин злочинності і зловживань службовою владою. Це обумовило необхідність законодавчого визначення порівняно нових понять,

зокрема «тіньова економіка», «мафія», «корупція», «спекуляція», тощо [3]. Як бачимо з наведеного ряду термінів, які на думку авторів потребують визначення, та власне з назви документа, в якому проце йдеться («Про стан виконання законів і постанов Верховної Ради України з питань правопорядку і заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю»: Постанова Верховної Ради України від 26 січня 1993 року № 2931-XII), у цей період тіньова економіка розглядається як явище однопорядкове із корупцією, спекуляцією, організованою злочинністю. Саме такий підхід і був домінуючим та відображення у наукових дослідженнях. Перспективним напрямом вивчення питань протидії тіньової економіці став у межах кримінально-правових та криміналістичних досліджень, у яких тіньова економічна діяльність розглядалася виключно як складова злочинної діяльності.

У своєму виступі (1994 року) Президент України Л.Д. Кравчук констатував неефективність адміністративного регулювання економічних процесів в Україні, що призводить до зміни співвідношення легальної та тіньової економіки на користь підвищення питомої ваги останньої, що виявляється в нарощуванні масштабів неврахованого виробництва та позабанківського грошового обігу, масового приховування прибутків та невиплат податків, інших вкрай небезпечних наслідків. Окремо було наголошено на системі послідовних адміністративних заходів, до яких віднесено такі:

- розробка та внесення на розгляд Верховної Ради України законопроектів, що передбачатимуть узгодження норм цивільного, адміністративного, кримінального, кримінально-процесуального законодавства, судочинства та судоустрою з новими соціальними та економічними умовами;

- подальше реформування органів юстиції, внутрішніх справ, державного, фінансового контролю, митної та податкової служб, змінення іх взаємодії із судовою системою, органами прокуратури та національної безпеки, тощо [4].

Варто відзначити, що оголошені завдання були конкретизовані у низці правових актів, а серед наступних програмних документів можна назвати Постанову Верховної Ради України про схвалення «Програми діяльності Кабінету Міністрів України» від 15 жовтня 1996 року № 412 (далі – Програмі) [5]. У цьому нормативно-правовому акті підзаконного характеру сформовані напрями перспективної діяльності Кабінету Міністрів України на 1997 рік та вказано про те, що така діяльність буде зорієнтована зокрема на здійснення макроекономічної стабілізації та економічне зростання, одним із основних важелів здійснення такої діяльності передбачалося проведення «легалізації некримінальної тіньової економіки». У цьому документі наголошувалося, що вжиття лише заходів обмежувального характеру з метою локалізації тіньової економіки не дало позитивних результатів, а тому анонсується послідовне і комплексне реформування соціально-економічних відносин, удосконалення чинного законодавства,

насамперед, усунення численних суперечностей у ньому, зменшення норм заборонного та дозвільного характеру у поєднанні із посиленням кримінальної відповідальності, насамперед, за приховання доходів та несплату податків [5].

Отже, зважаючи на наведений нормативно-правовий акт, зроблено спробу формування окремого напряму діяльності суб'єктів владних повноважень, яку на той час за пропозиціями вчених назвали «детинізацією економіки». Це поняття широко вживалося як у теорії, так і в наступних нормативно-правових актах, про які йтиметься далі.

Оцінюючи якість названого та інших документів у своїх публікаціях, окрім авторів, які зробили перші спроби його визначення, зокрема і В.М. Попович, наголошують на використанні наведеного терміну в більшості указах і окремих програмах формально, на невідповідності системно-технологічному змісту поняття «детинізації економіки» [6, с. 143]. Слід зазначити, що і сьогодні єдиного бачення щодо змісту вказаного поняття серед вітчизняних та зарубіжних учених немає, його співвідношення з іншими пов'язаними поняттями – «боротьба», «легалізація», «протидія» тощо – буде розглянуто у наступних публікаціях.

Логічним кроком щодо забезпечення реалізації проголошених у Програмі заходів стало прийняття таких нормативно-правових актів: Розпорядження КМУ «Про створення міжвідомчої робочої групи з питань координації робіт, пов'язаних з аналізом причин та наслідків існування «тіньової» економіки в Україні» від 23 березня 1996 р. № 207-р [7], Постанови КМУ «Про затвердження Положення про Урядову робочу групу з питань відслідковування процесів тінізації економіки та розроблення пропозицій і рекомендацій щодо припинення її зростання» від 30 березня 1998 р. № 398 [8].

Протидія тінізації економіки, проголошена як важливий напрям державної політики і в подальшому залишалася у полі зору нормотворців. Так, 5 березня 2002 року було прийнято Указ Президента України №216/2002 «Про заходи щодо детинізації економіки України на 2002–2004 роки» [9], в якому навіть вказувалося в найближчій перспективі прийняття Верховною Радою України законів щодо «боротьби» з тіньовою економікою, що не було реалізовано ні в окреслений період, ані пізніше. Щоправда в окремих дослідженнях здійснюється спроба віднесення до таких законів Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення»[10], що може бути віправданим лише з точки зору дотримання застарілого сьогодні підходу до визначення тіньової економічної діяльності як злочинної, зокрема такої, що полягає у легалізації (відмиванні) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Тож, замість розроблення Законів із регулюванням вказаних питань, було прийнято низку підзаконних нормативно-правових актів, які дають уявлення про те, які заходи визначаються як такі, що дозво-

лять, на думку їх розробників, «детинізувати національну економіку». До них можна віднести: Розпорядження КМУ «Про затвердження додаткових заходів щодо детинізації національної економіки на 2004–2005 роки від 5 липня 2004 р. № 414-р. [11]; Розпорядження КМУ від 23 серпня 2005 р. № 367-р «Про затвердження заходів щодо детинізації національної економіки на 2006–2007 роки» [12]. Цікаво, що на виконання вказаного Указу та розпоряджень окремими обласними адміністраціями було прийнято власні розпорядження (наприклад Рівненською обласною державною адміністрацією від 05 листопада 2003 р. № 548 «Про програму правових і організаційних заходів щодо детинізації економіки, припинення криміналізації економічної сфери, захисту фінансової та банківської систем, паливно-енергетичного та агропромислового комплексів від злочинних посягань на 2003–2004 роки» [13]).

У 2005 році можна відзначити певні зміни у підході до правового забезпечення протидії тінізації та привернення уваги до зв'язку таких явищ, як-от тіньова економіка та корупція, зокрема це вбачається зі змісту Указу Президента України від 18 листопада 2005 р. №1516 «Про першочергові заходи щодо детинізації економіки та протидії корупції» [14]. Такий підхід щодо необхідності об'єднання зусиль для протидії цим негативним явищам соціальної дійсності, набув розповсюдження, щоправда в подальшому акцент було зміщено на протидію саме, з одного боку – корупції, з іншого – легалізації (відмиванню) доходів, отриманих злочинним шляхом, поступово із переліку цих об'єктів адміністративно-правової протидії тіньова економіка взагалі «випала».

Характеризуючи прийняті нормативно-правові акти, що були спрямовані відповідно до їх назв та положень, які визначали їх цілі та завдання, на врегулювання проблем протидії тінізації економіки в Україні, слід зазначити таке:

- 1) це нормативно-правові акти підзаконного характеру, які є адміністративними;
- 2) їх положення мають переважно декларативний характер та не містять інформації як про конкретні послідовні правові заходи та очікувані результати діяльності суб'єктів, так і про контроль за порядком виконання і наслідки порушення їх вимог;
- 3) встановлення короткострокового періоду для запровадження комплексу заходів, зокрема, адміністративно-правового характеру;
- 4) містять низку оціночних понять та використовують дещо застарілу термінологію, не визначену на законодавчому рівні, застарілі підходи щодо встановлення співвідношення тіньової економіки та правопорушень, зокрема злочинів у сфері економіки, корупції;

5) прийняття цих актів у період масштабних докорінних економічних змін, що визначили розвиток доктринальних положень окремих галузей права, проте не віднайшли відображення у вказаних нормативно-правових актах.

Визначаючи перспективи розвитку законодавства у вказаному напрямі, варто погодитись із

М.В. Костеніковим, який наголошує, що тільки Кодекси чи Закони не зможуть вмістити в собі всі норми, що регулюють ту чи іншу сферу суспільних відносин, до того ж це не є доцільним, оскільки завжди виникатиме необхідність у нормативних актах різного рівня, які доповнюють, проте не розширяють основний акт, у певній сфері суспільних відносин відповідно до поточних соціально-політичних реалій [15]. Як обґрунтовано наголошують Н.Р. Нижник та О.В. Муза наука адміністративного права має визначати та встановлювати межі зростання адміністративно-правового забезпечення, віднаходити та вводити в дію на кожному етапі розвитку необхідні засоби, щоб адміністративно-правовий розвиток не йшов шляхом кількісних змін, простого нарощування правових норм [16, с. 188].

Розглядаючи рівень економічної свободи, окремі дослідники роблять висновки про те, що ключовими факторами, які створюють регуляторний тягар для компаній та приватних осіб, що переходят у тіньову економіку, є не кількість самих регуляторних норм (які здебільшого не виконуються), а заходи влади з примусового виконання цих норм. У зв'язку із чим пропонується урядам країн, які прагнуть зменшити тінізацію економіки, робити більший акцент на покращенні практики виконання законів та норм, аніж на збільшенні їх кількості. Нарощування кіль-

кості регуляторних норм дає більшу владу бюрократії та призводить до збільшення кількості робочих місць у державному секторі [17]. Варто погодитись із наведеним твердженням та водночас зауважити, що сьогодні, на жаль, ще не можна зосередитись тільки на виконанні нормативних приписів, оскільки проведений аналіз адміністративно-правових актів, що були прийняті на теренах України протягом останніх двадцяти п'яти років, які врегульовували окремі питання, пов'язані із протидією тінізації економіки, свідчить про їх безсистемний характер, прийняття у «ручному» режимі скоріше через необхідність оперативного (а не стратегічного) розв'язання тих чи інших завдань політичного характеру. У зв'язку із чим можна констатувати відсутність чітких правових форм законодавчого забезпечення зазначеного напряму, неврахування необхідності комплексного підходу до цього. Поліаспектність та складність проблематики формування ефективного адміністративно-правового забезпечення гостро потребує більш ґрунтовних досліджень у цьому напрямі. Окремо варто зосередити увагу на праксеологічному напрямі адміністративно-правового забезпечення, оскільки сучасний стан правового регулювання протидії тінізації економіки відзеркалює передусім детермінаторний комплекс виникнення характеризованого феномену.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Флейчук М.І. Легалізація економіки та протидія корупції у системі економічної безпеки : теоретичні основи та стратегічні пріоритети в умовах глобалізації : Монографія / М.І. Флейчук. – Львів., Ахілл, 2008. – 660 с.
2. Савич І.В. Детермінанти формування тіньової економіки України / І.В. Савич // Молодий вчений. – № 12(15). – Грудень 2014. – С. 87–92.
3. Про стан виконання законів і постанов Верховної Ради України з питань правопорядку і заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю : Постанова Верховної Ради України від 26 січня 1993 року N 2931-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1993. – № 11. – Ст. 87 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2931-12>.
4. Про доповідь Президента України «Про основні засади економічної та соціальної політики» : Постанова Верховної Ради України № 216/94-ВР від 9 жовтня 1994 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/216/94-%D0%B2%D1%80>.
5. Про програму діяльності Кабінету Міністрів України : Постанова Верховної Ради України від 15 жовтня 1996 року № 412 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/412/96-%D0%B2%D1%80>.
6. Попович В.М. Термінологія з проблем тінізації та детінізації суспільних відносин : етимологічні, праксеологічні та методологічні основи формування / В.М. Попович // Наука і правоохорона. – 2016. – № 4. – С. 138–145.
7. Про створення міжвідомчої робочої групи з питань координації робіт, пов'язаних з аналізом причин та наслідків існування «тіньової» економіки в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 березня 1996 р. № 207-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/207/96-%D1%80>.
8. Про затвердження Положення про Урядову робочу групу з питань відслідковування процесів тінізації економіки та розроблення пропозицій і рекомендацій щодо припинення її зростання : Постанова КМУ від 30 березня 1998 р. № 398 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/398/98-%D0%BF>.
9. Про заходи щодо детінізації економіки України на 2002–2004 роки : Указ Президента України № 216/2002 від 05 березня 2002 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/216/2002>.
10. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження збройного знищення : Закон України від 14.10.2014 № 1702-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1702-18>.
11. Про затвердження додаткових заходів щодо детінізації національної економіки на 2004–2005 роки : Розпорядження Кабінету міністрів України від 5 липня 2004 р. № 414-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/414/2004-%D1%80>.
12. Про затвердження заходів щодо детінізації національної економіки на 2006–2007 роки : Розпорядження Кабінету міністрів України від 23 серпня 2005 р. № 367-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/367-2005-%D1%80>.
13. Про програму правових і організаційних заходів щодо детінізації економіки, припинення криміналізації економічної сфери, захисту фінансової та банківської систем, паливно-енергетичного та агропромислового комплексів від злочинних посягань на 2003–2004 роки : Розпорядження Рівненської обласної державної адміністрації від 05.11.2003 р. № 548 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.uazakon.com/document/fpart84/idx84486.htm>.

14. Про першочергові заходи щодо детинізації економіки та протидії корупції : Указ Президента України від 18.11.2005 № 1615/2005. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1615/2005>.
15. Костенников М.В. Теоретические проблемы кодификации административного права России : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юр. наук : спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» / Костенников Михаил Валерьевич. – Москва, 2001. – 355 с.
16. Правова доктрина України : у 5 т. / Ю.П. Битяк, Ю.Г. Барабаш, М.П. Кучерявенко та ін. ; за заг. ред. Ю.П. Битяка // Т. 2 : Публічно-правова доктрина України. – Х. : Право, 2013. – 864 с.
17. Навіть значне скорочення податків не зменшує тіньову економіку. Вихід – полегшити ведення бізнесу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://texty.org.ua/pg/article/Oximets/read/74206/Navit_znachne_skorochenna_podatkov_ne_zmenshuje_tinovu.