

СЕКЦІЯ 6

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

ОЦІНКА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕТАНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІЧНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

EVALUATION OF THE EFFECTIVENESS OF THE STATE POLICY OF DETINIZATION OF ECONOMIC RELATIONS IN UKRAINE

У статті проведено оцінку результативності функціонування державної політики детанізації економічних відносин в Україні. Встановлено, що система державного управління до певного часу залишалась загалом неефективною, адже у собі поєднувала різні державні інститути радянського періоду і нові інститути влади, які сформовані на етапі незалежності України. Відповідно це призвело до певних їх внутрішніх суперечностей, незавершеності, об'ємності. Доведено, що детанізація економічних відносин повинна насамперед передбачати комплексну систему заходів, орієнтовану, перш за все, на мінімізацію (знищення) причин й передумов щодо появи й розвитку тіньових економічних відносин. Важливою стратегічною метою детанізації економічних відносин є значне зниження наявного рівня тінізації на основі формування сприятливих умов у сфері залучення тіньових ресурсів до легальних економічних відносин й суттєве примноження існуючого національного багатства. Представлено структуру та етапи реалізації державної політики детанізації економічних відносин в Україні до 2025 р. Ідентифіковані системні фактори щодо становлення сприятливих умов й посилення основ функціонування інституційного середовища в Україні для забезпечення детанізації економічних відносин: низький рівень захисту прав власності; низький рівень захисту інтелектуальної власності; не значний рівень ліквідності фондового ринку, також захисту прав інвесторів паралельно із недостатньою спроможністю від регулятора протидіяти виникаючим зловживанням на ринку; практична відсутність ефективною судовою системою, як результат, досить низький рівень довіри всього суспільства й інвесторів до неї; занадто високий рівень корупції в Україні; воєнні дії на території України. У результаті проведеної оцінки інтегрального показника рівня тінізації економічних відносин в Україні встановлено, що незначне зниження рівня тіньової економіки насамперед відбулося у результаті адаптації суб'єктів господарювання до функціонування в умовах непрогнозованості карантинних обмежень. Саме це підтверджується визначеними підприєємствами оптимістичними планами збере-

ження сталого споживчого й інвестиційного попиту.

Ключові слова: державна політика, тіньова економіка, детанізація, економічні відносини, оцінка, інституційне середовище.

The article evaluates the effectiveness of the state policy of de-shadowing economic relations in Ukraine. It has been established that the system of public administration remained generally inefficient for some time, as it combined various state institutions of the Soviet period and new institutions of power, which were formed at the stage of Ukraine's independence. Accordingly, this led to some of their internal contradictions, incompleteness, volume. It is proved that the de-shadowing of economic relations should first of all provide a comprehensive system of measures aimed primarily at minimizing (destroying) the causes and preconditions for the emergence and development of shadow economic relations. An important strategic goal of de-shadowing economic relations is to significantly reduce the current level of shadowing through the creation of favorable conditions in the field of attracting shadow resources to legal economic relations and a significant increase in existing national wealth. The structure and stages of implementation of the state policy of de-shadowing of economic relations in Ukraine until 2025 are presented. low level of intellectual property protection; insignificant level of liquidity of the stock market, as well as protection of investors' rights in parallel with the insufficient ability of the regulator to counteract the emerging market abuse; the practical lack of an effective judicial system, as a result, a rather low level of trust of the whole society and investors in it; too high a level of corruption in Ukraine; military action on the territory of Ukraine. As a result of the assessment of the integrated indicator of the level of shadowing of economic relations in Ukraine, it was found that a slight decrease in the level of the shadow economy was primarily due to adaptation of economic entities to operate in unpredictable quarantine restrictions. This is confirmed by the optimistic plans set by the enterprises in business activity, ensuring the preservation of stable consumer and investment demand.

Key words: state policy, shadow economy, de-shadowing, economic relations, evaluation, institutional environment.

УДК 354:336.025
DOI <https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2022.28.37>

Мошенець О.В.
Народний депутат України

Постановка проблеми. Актуальною проблемою сучасної України є реформування діючих й формування нових інститутів влади. Отримані результати оцінки вітчизняного й світового досвіду про те, що ефективність

функціонування національної економіки є не можливим без належного державного управління. Задля налагодження процесів функціонування економіки в запланованому режимі, для сталого розвитку й модернізації економіч-

них явищ і зв'язків цільовим впливом держави на суспільні процеси є державне управління. Специфіка та складність суспільно-політичної ситуації в Україні передбачала те, що процес реформування механізмів державного управління загалом відбувався паралельно із формуванням та безпосереднім становленням системи інститутів виконавчої влади. Формування ефективної вітчизняної системи державного управління насамперед стримувалось тим, що в країні досить тривалий час практично були відсутні закріплені на законодавчому рівні концептуальні підходи до завдань становлення і організації влади в державі [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Значний внесок у розробку наукових підходів до організації державної політики детінізації економічних відносин здійснено такими науковцями, як: О. Барановський, Д. Буркальцева, З. Варналій, В. Вишневська, О. Дяченко, І. Мазур, В. Мандибур, В. Ребало, В. Рейкін, Г. Рябцев, Р. Скупський, М. Флейчук та іншими.

Мета статті. Проведення оцінки результативності функціонування державної політики детінізації економічних відносин в Україні.

Виклад основного матеріалу. Конституцією України визначено, що Президент України є главою держави та виступає від її імені, також є гарантом щодо державного суверенітету, додержанням положень Конституції України, територіальної цілісності України, прав та свобод людини й громадянина. Таким чином у законодавчому процесі він представляється як суб'єкт законодавчої ініціативи, також оприлюднює прийняті Верховною Радою Закони, має право відкладального вето, може видавати укази із економічних питань, заходів обороноздатності й інших питань не врегульованих законом [2].

У свою чергу вищим органом у загальнодержавній системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України. Саме, як вищий орган виконавчої влади він здійснює владу безпосередньо й через центральні і місцеві органи виконавчої влади, орієнтуючи і контролюючи їх діяльність, відображаючи його роль і місце не лише у загальній системі органів виконавчої влади, також забезпечує реалізацію законів України, які прийняті Верховною Радою України, й нормативних актів Президента України. Отже, в Україні було сформовано єдину систему організації державної влади.

Однак, незважаючи на конституційну визначеність основ організації діяльності та повноважень для національних органів виконавчої влади, стан модернізації системи управління не можна вважати завершеним [3].

Вважаємо, що система державного управління до певного часу залишалась загалом

неефективною, адже у собі поєднувала різні державні інститути радянського періоду і нові інститути влади, які сформовані на етапі незалежності України. Відповідно це призвело до певних їх внутрішніх суперечностей, незавершеності, об'ємності. Таким чином система державного управління певним чином почала стримувати організацію соціально-економічних трансформацій.

Тогочасна практика діяльності Уряду, різних міністерств, й інших центральних органів виконавчої влади засвідчила, що такі структури потребують постійного реформування відповідно до потреб та викликів сучасного глобалізованого суспільства. Насамперед, надмірною залишилася представлена в Україні кількість міністерств й відсутність їх практичної конкретної взаємодії, адже простежувалось дублювання покладених на них функцій. Тож очевидною стала потреба у переході від галузевого принципу організації управління до функціонального.

Суттєву роль у функціонуванні системи державного управління відіграли процеси тінізації економіки, відсутність необхідної кількості заходів й зусиль щодо її подолання. Такі процеси призводять до не ефективності реалізації принципів громадянського суспільства, негативно впливають на імідж України у світі, сповільнюють іноземні інвестиції, погіршують торговельно-економічні відносини вітчизняних підприємств із міжнародними партнерами, затримують євроінтеграційні наміри України а інше.

Встановлено, що детінізація економічних відносин повинна насамперед передбачати комплексну систему заходів, орієнтовану, перш за все, на мінімізацію (знищення) причин й передумов щодо появи й розвитку тінювих економічних відносин. Важливою стратегічною метою детінізації економічних відносин є значне зниження наявного рівня тінізації на основі формування сприятливих умов у сфері залучення тінювих ресурсів до легальних економічних відносин й суттєве примноження існуючого національного багатства. Таким чином, виведення в легальний сектор наявних або ж можливих тінювих капіталів безпосередньо сприятиме зростанню загальнодержавного інвестиційного потенціалу, позитивно впливатиме на бюджетну сферу, забезпечуватиме зміцнення довгострокової стабільності й зорієнтованості економічних відносин на зростання та розвиток, підтримку економічної безпеки держави.

Зауважимо, що декларативно детінізація економічних відносин була віднесена до стратегічних засад державної політики на всіх етапах становлення й розвитку України, як незалежної держави (рис. 1.).

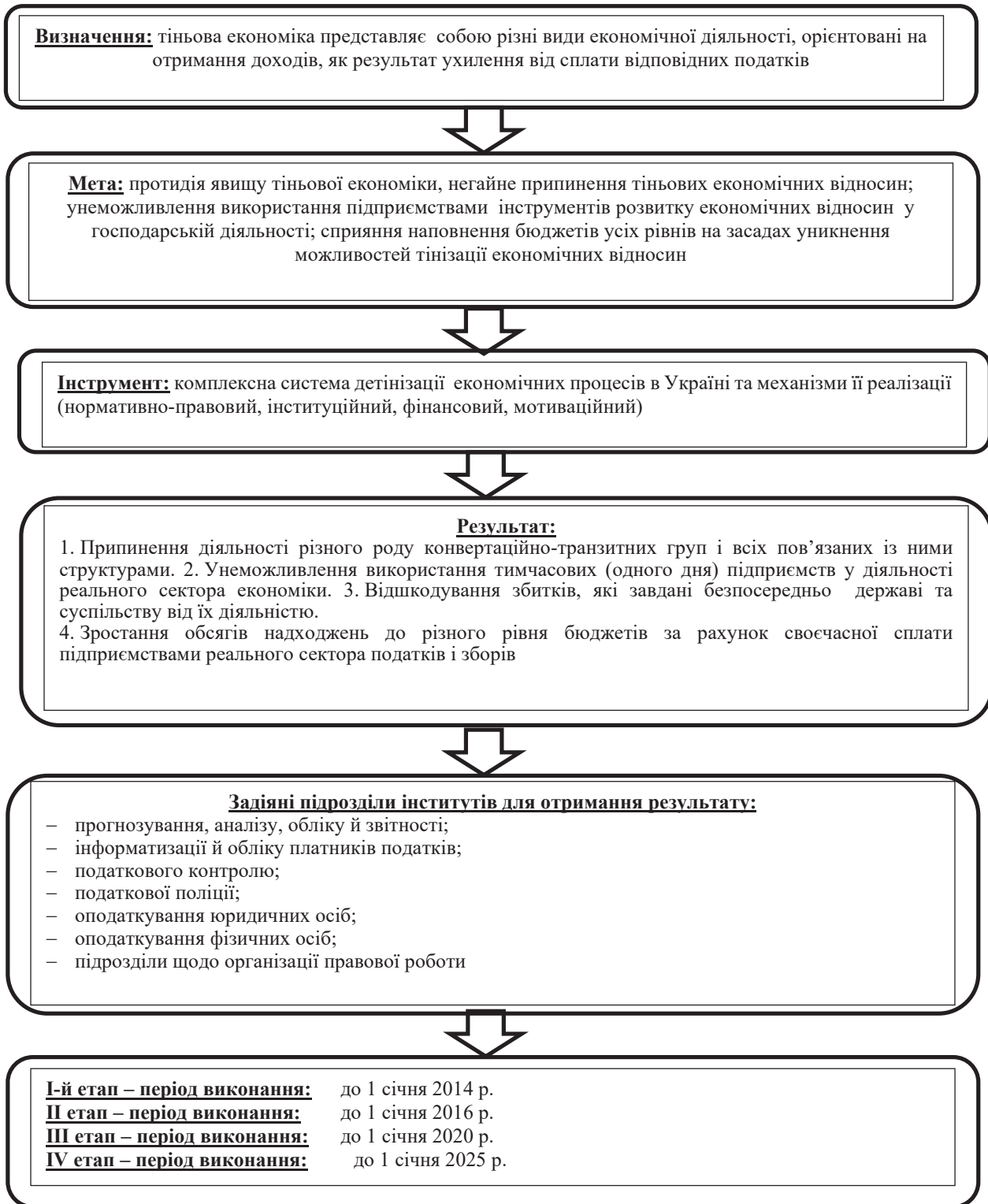


Рис. 1. Структура та етапи реалізації державної політики детінізації економічних відносин в Україні до 2025 р.

*Джерело: побудовано автором на основі [4]

У свою чергу комплексно, більш системно, роботу в Україні з детінізації економічних відносин розпочато тільки у 2001 р. із виданням сукупності нормативних актів, а саме Указів Президента України: Про рішення Ради національної безпеки

та оборони України від 20.03.2001 р.; «Про заходи щодо детінізації економіки» від 25.01.2001 р. й «Про заходи щодо детінізації економіки України на період 2002-2004 роки» підписаний від 05.03.2002 р. [5].

Наступними дієвими були такі нормативно-правові акти України у досліджуваній сфері: Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми «Контрабанді – СТОП» на 2005-2006 роки»; Указів Президента України «Про засади запобігання й протидії корупції» (10.02.2011 р.), «Про першочергові заходи щодо детінізації економіки й протидії корупції» (18.11.2005 р.) [5] та інші.

З метою встановлення справедливості зауважимо, що сукупність представлених заходів привела до певних позитивних результатів, а саме: проведення часткової лібералізації правового поля для вітчизняного підприємництва (було суттєво скорочено кількість і тривалість перевірок підприємств, певним чином впорядковано процедуру щодо реєстрації і ліцензування); відбулось зниження обсягів бартерних операцій із 42,4 % у 1997 р. аж до 2,3 % вже у 2003 р. [6]; зростання рівня якості використання наявних бюджетних коштів на основі обмеження різного роду негрошових форм розрахунків із бюджетом й переходом на існуючу й досі казначейську форму обслуговування всіх бюджетних операцій.

У свою чергу, такий наявний позитивний вплив насамперед характеризувався несистемністю й фрагментарністю, та у свою чергу, мінімальними наслідками для національної соціально-економічної системи. Проводячи аналіз стратегії Державної фіскальної служби України, нами зауважено, що існує певним чином окреслена система детінізації економічних відносин, яка насамперед передбачає дорожню карту щодо своєчасної ідентифікації і недопущення формування суб'єктами господарювання сумнівного податкового кредиту на основі використання механізму автоматизованого фільтраційного відбору.

Основною метою реалізації такої стратегії є підвищення обсягів надходжень до бюджетів різних рівнів. До ключових завдань віднесено забезпечення підвищення рівня збору платежів до бюджетів на основі проведення руйнування схем щодо мінімізації податкових зобов'язань, ідентифікація та припинення різного роду протиправної діяльності підприємствами, установами й організаціями та ліквідація схем щодо уникнення від оподаткування «вигодонабувачів». Головний бажаний результат передбачає: реалізація поставлених перед органами податкової системи завдань із забезпечення надходження відповідних платежів до бюджету, враховуючи платежі за рахунок детінізації економічних процесів, відпрацювання можливих ризикових платників податків, що мінімізують сплату податків на

основі використання різноманітних схем мінімізації, завершення діяльності різних конвертаційно-транзитних груп, підвищення податкової віддачі від реального сектора економіки.

Державна політика детінізації економічних відносин не зможе бути результативною, якщо вона не сформована на повних, своєчасних, достовірних й об'єктивних кількісних та якісних даних щодо сучасного стану корупції, динаміки можливих змін, результативності використаних заходів детінізації економічних відносин. На сьогодні проект Антикорупційної стратегії на 2021-2025 роки, загалом є підготовленим із урахуванням належного аналізу. Це насамперед підтверджено аналізом стану корупції в Україні й результативності щодо реалізації Антикорупційної стратегії, яка була розроблена на період 2014-2017 років. У пояснювальній записці до проекту Антикорупційної стратегії більш детально представлено аналіз релевантних даних щодо поточного стану корупції (актуальність проблеми, корупційний досвід для населення і бізнесу, безпосередньо його динаміка, рівень сприйняття корупції населенням, також бізнесом й експертами у різних сферах), оцінка стану роботи інститутів щодо притягнення до відповідальності за корупційні прояви, індикатори результативності попередньої стратегії, аналіз існуючих міжнародних зобов'язань України у сфері політики детінізації економічних відносин.

Таким чином, загальна концепція проекту Антикорупційної стратегії передбачає насамперед стан зосередженості зусиль на двох ключових напрямках політики детінізації економічних відносин: мінімізація й нейтралізація корупційних ризиків у певних секторах й подальший інституційний розвиток загальнодержавної системи детінізації економічних відносин. Такий підхід звісно є амбітним, однак заслуговує на підтримку та є насамперед релевантним для сучасної України, як свідчать проведені дослідження, наприклад таких, як Chatham House [7].

Також у проекті Антикорупційної стратегії значна увага приділяється нейтралізації корупційних ризиків у органах прокуратури, загалом судовій системі, поліції; державному управлінні економічних відносин в країні (враховуючи питання діяльності Антимонопольного комітету України та загалом антимонопольного законодавства); митній й податковій сферах; будівництві, земельних відносинах й інфраструктурі; державному і приватному секторах реальної економіки; секторі оборони; соціальному захисті, охороні здоров'я, освіті і науці.

У представлених сферах значно поширені практики, які збільшують корупційний досвід

для населення і спричинюють глобальну шкоду всьому суспільству. Вибір таких секторів насамперед спирається на отримані результати соціологічного дослідження у сфері стану корупції. Однак, таке охоплення за секторами є досить широким та є деякі сумніви, чи будуть необхідні ресурси і зусилля зацікавлених сторін для практичного втілення визначених заходів в різних секторах.

За проведеними розрахунками Міністерством економіки рівень тіньової економіки за січень-вересень 2021 року склав 31% від офіційного обсягу ВВП, що є на 1% менше за відповідний показник 2020 року. Проведення розрахунку рівня тіньової економіки проводиться із використанням модернізованих Методичних рекомендацій, які затверджені наказом Міністерства економіки від 20.01.2021 № 104 (рис.2).

Щодо питання розвитку інститутів детінізації економічних відносин, то такий проєкт Антикорупційної стратегії включає розвиток системи державної політики детінізації економічних відносин, формування у населення байдужості до корупційних дій, модернізація інституту конфлікту соціально-економічних інтересів й декларування публічних службовців, захист викривачів корупції, а також притягнення до відповідальності за скоєні корупційні дії (враховуючи питання діяльності органів влади у сфері детінізації економічних

відносин, які певним чином спеціалізуються на високопосадовій корупції) й протидію легалізації активів, що здобуті корупційним шляхом.

Для становлення сприятливих умов й посилення основ функціонування інституційного середовища в Україні для забезпечення детінізації економічних відносин повинні бути нейтралізовані системні фактори, ключовими із яких є:

– досить низький рівень щодо захисту прав власності Так, експертами оцінки рейтингу економічної свободи (Economic Freedom Index 2021), який проводиться Heritage Foundation, представили саме рівень захисту прав власності в Україні досить низьким, оцінивши його лише на рівні 48,5 балів (із 100 можливих) із незначним покращенням наявної ситуації лише на 1 бал у порівнянні із попереднім рейтингом.

– низький рівень захисту інтелектуальної власності (відповідно до Міжнародного індексу прав власності (International Property Rights Index) саме у 2021 році незначним було покращення нашої позиції країни за рівнем піратства саме у сфері авторського права (відповідно на 1 пункт до 88 місця у загальній оцінці серед 129 країн). Також незадовільною залишається загальна ситуація щодо захисту патентів (лише 57 місце), простота доступу до позик (аж 103 місце) й сприйняттям захисту інтелектуальної власності (тобто 107 місце);

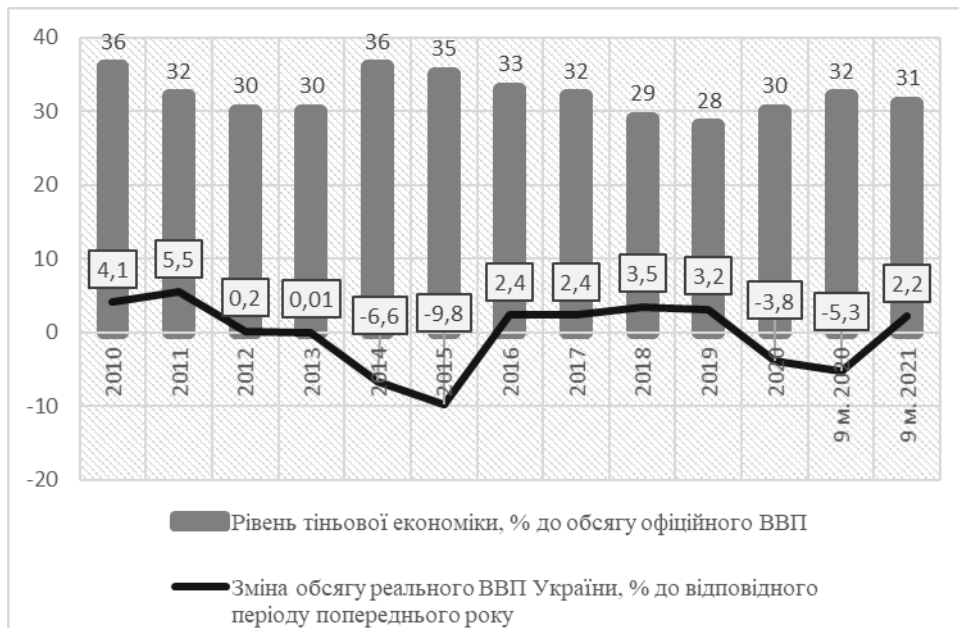


Рис. 2. Інтегральний показник рівня тінізації економічних відносин в Україні (у % від обсягу офіційного ВВП) та темпи зміни рівня реального ВВП (у % до відповідного періоду попереднього року)*

*Джерело: розрахунки Міністерства економіки України

– не значний рівень ліквідності фондового ринку, також захисту прав інвесторів паралельно із недостатньою спроможністю від регулятора протидіяти виникаючим зловживанням на ринку;

– практична відсутність ефективної судової системи (ключовими вадами якої на думку експертів є не дієвість існуючих гілок судової системи), як результат, досить низький рівень довіри всього суспільства й інвесторів до неї;

– занадто високий рівень корупції в Україні (експертами рейтингу “Індекс сприйняття корупції 2021” рівень корупції в Україні оцінено у 32 бали, що відповідно на 1 бал є менше ніж у аналогічному рейтингу за 2020 рік (тобто за шкалою від 0 до 100, де 0 означає максимальний рівень корупції у відповідності до сприйняття респондентів, тоді як 100 – найнижчий);

– воєнні дії на території України, і як результат наявність територій, непідконтрольних Уряду, як наслідок, стрімке зростання “потенційних можливостей” для використання різноманітних схем корупції й контрабанди товарами.

Висновки. У результаті проведеного аналізу встановлено, що незначне зниження рівня тіньової економіки насамперед відбулося у результаті адаптації суб’єктів господарювання до функціонування в умовах непрогнозованості карантинних обмежень. Саме це підтверджується визначеними підприємствами оптимістичними планами у діловій активності, забезпеченням збереження сталого споживчого й інвестиційного попиту в умовах різного рівня епідемічної небезпеки та, як результат, покращенням у їх звітному періоді (порівнюючи із січнем-вереснем 2020 року) отриманих фінансових результатів від діяльності підприємств на засадах сприятливої зовнішньоекономічної кон’юнктури. Таким чином, державна політика детінізації економічних процесів повинна орієнтуватись на основні корупційні ризики і проблеми. Тобто, і проект Антикорупційної стратегії, який підготовлений Національною академією із запобігання коруп-

ції, і законопроект, який підготовлений вже до другого читання у Верховній Раді України, відповідають такій вимозі. У свою чергу, за практичної відсутності актуальної затвердженої Антикорупційної стратегії, потребує розробки ще й програма щодо її реалізації. Однак, запропоновані законопроектом 4135 різні законодавчі зміни і проект Антикорупційної стратегії на 2021-2025 рр. також передбачають, що державна програма із виконання Антикорупційної стратегії обов’язково повинна містити такі складові: номер, найменування і зміст заходу; конкретні обґрунтовані показники (індикатори) щодо виконання заходу; встановлені строки щодо виконання заходу; безпосередньо виконавців заходу; джерела і обсяги фінансування заходів. Загалом, такі вимоги щодо змісту будь-якої державної програми є належними й надалі актуальним є їх дотриматися на етапі підготовки і затвердженні державної програми із реалізації положень Антикорупційної стратегії.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Леонова О.О. Умови реалізації державної політики у сфері детінізації економіки України. Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2018. Вип. 1 (53). С. 52-57.
2. Безземельна Т.О. Організаційно-правовий механізм державного регулювання підприємницької діяльності. Держава та регіони [текст]. 2009. № 2. С. 23.
3. Горбулін В. П. Державне управління науково-технічними та економічними процесами реалізації Україною стратегічного курсу на європейську і євроатлантичну інтеграцію / В. П. Горбулін. К.: ДП «НВЦ» Євроатлантикінформ», 2010. 272 с.
4. Офіційна веб-сторінка Міжнародного центру перспективних досліджень URL: <http://icps.com.ua>.
5. Офіційна веб-сторінка Генеральної прокуратури України. URL: www.gp.gov.ua.
6. Офіційна веб-сторінка Державної служби статистики України URL: www.ukrstat.gov.ua
7. Ukraine's system of crony capitalism. The challenge of dismantling 'systema' (J. Lough, Chatham House; 2021): URL: <https://bit.ly/3zAd4Se>.