

В. ТАЦІЙ,
академік НАН України,
ректор Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого,
президент Академії правових наук України

ПРАВОВІ ЗАСОБИ ДЕТИНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ

У вузькому розумінні тіньова економіка — це економічна діяльність, яка з якихось причин не враховується офіційною статистикою і не потрапляє до валового національного продукту. Вона проявляється у сукупності нелегальних і псевдолегальних операцій, що забезпечують рух речей, прав, дій як у нелегальній, так і в легальній сферах економіки. Як свідчать опубліковані дані, криміногенний потенціал тіньової економіки за своїми обсягами досяг рівня легальної економіки.

Тіньовій економіці притаманний системний характер. Її головними зацікавленими суб'єктами виступає значна частина підприємців, злочинний світ, бюрократичний апарат і власне пересічні громадяни, які споживають товари та послуги. Якщо брати до уваги довготривалу соціально-економічну і соціально-політичну перспективу української держави і суспільства, то всі ці соціальні групи більше втрачають від тіньової економіки, ніж одержують.

Останнім часом внаслідок істотних прорахунків у проведенні реформ рівень тіннізації України виявляє тенденцію до зростання. Об'єктивні труднощі обліку в цій сфері зумовлюють значні розбіжності у даних. За розрахунками Світового банку, у 1994 р. тіннізація досягала 48,1 % сукупного обсягу ВВП, а у 1995 р. — 42,4 %. За різними оцінками, в останні роки на неї припадало від 50 до 60 %. Тобто критичний її рівень, який за західними оцінками дорівнює 30—35 %, у нашій країні перевищено майже вдвічі ¹. Щорічний відплив капіталу за межі України становить мільярдні суми. За деякими оцінками, за кордоном перебуває до 20 млрд. дол. США, неофіційно експортованих з України ².

Майже вдвічі зросла і кількість злочинів, виявлених у сфері економіки. Так, якщо у 1990 р. їх було 35723, то у 1999 р. — 65724, а за 9 місяців 2000 р. — 45400 ³. З урахуванням латентної злочинності реальна ситуація значно гірша. Таке становище, особливо якщо взяти до уваги інші соціально-політичні чинники, можна розцінювати як критичне. Воно стало реально загрожувати економічній і національній безпеці держави.

У зв'язку з вищевикладеним постає одвічне запитання: «Що робити?». Як діяти у такій скрутній ситуації, аби надійно протистояти повному краху вітчизняної економіки, її подальшій тіннізації і криміналізації? Одні пропонують повернутися до колишньої адміністративно-командної економіки. Другі — посилити і розширити кримінальну відповідальність за різноманітні правопорушення у сфері економічної діяльності. Треті — продовжувати рухатися до розбудови цивілізованого ринку і соціально орієнтованого ринкового господарства. Четвертих — а це насамперед представники кримінальної тіньової економіки — влаштовує і сучасний стан речей.

Перший шлях, безперечно, є хибним. Адже у сучасних умовах повернення до колишньої системи управління економікою вже неможливе, оскільки може призвести до ще глибшої

економічної і соціально-політичної кризи у суспільстві з її непередбачуваними наслідками. До того ж саме директивна економіка поклала початок системній кризі у країні.

Посилення ж кримінальної відповідальності за різноманітні правопорушення у сфері економічної діяльності, хоч і приведе до певних позитивних зрушень, проте принципово не змінить існуючу ситуацію на краще. Але й сучасний стан економіки країни навряд чи влаштує когось у суспільстві, окрім кримінальних, мафіозних структур.

У цьому контексті хочу звернути увагу на правові заходи детінізації економіки. Глибоко впевнений (і мене в цьому підтримують інші члени робочої групи Кабінету Міністрів України з розробки проекту нового Кримінального кодексу України), що сфера дії кримінальної відповідальності за економічні злочини має бути звужена і оптимізована до об'єктивної необхідності. У вересні 2000 р. Верховна Рада України схвалила у другому читанні проект нового Кримінального кодексу України. Нині триває робота з його підготовки до третього читання.

Проект нового Кримінального кодексу України ґрунтується на низці концептуальних засад, загально визнаних у цивілізованому світі. Серед них:

- 1) визнання Кримінального кодексу України єдиним джерелом кримінального законодавства;
- 2) нормативне закріплення одного з основних принципів кримінального законодавства — немає ні злочину, ні покарання, якщо про це не йдеться у законі;
- 3) визнання єдиною підставою для кримінальної відповідальності наявності у діяннях особи ознак складу злочину, встановленого кримінальним законом;
- 4) закріплення принципів відповідальності особи;
- 5) посилення кримінальної відповідальності за вчинення тяжких та особливо тяжких злочинів з наданням можливості застосування до осіб, які скоїли менш тяжкі злочини, покарань, не пов'язаних з позбавленням волі;
- 6) включення до проекту ряду норм, спрямованих на посилення боротьби з організованою злочинністю (зокрема у проекті КК детальніше, порівняно з чинним КК України, описано поняття, форми співучасті у злочині, види співучасників та особливості їх кримінальної відповідальності) тощо;
- 7) розширення кола норм, що передбачають можливість звільнення від кримінальної відповідальності (приміром при діяльному каятті чи примиренні з потерпілим) або від покарання (наприклад за умовно-дострокового звільнення або звільнення за хворобою);
- 8) проведення через всю особливу частину проекту КК ідеї ефективного захисту основ національної безпеки України, життя, здоров'я, волі, честі й гідності особи, охорони інших найважливіших цінностей та інтересів тощо.

Разом з тим, уроки застосування та реформування чинного КК України, а також восьмирічний досвід підготовки проекту нового КК змусили відмовитися у ньому від низки положень. **По-перше**, проект передбачає: деідеологізацію кримінального законодавства, що означає усвідомлення необхідності і можливості вирішувати за

допомогою КК суто практичні, утилітарні завдання. Адже наївно очікувати від застосування КК перевиховання злочинців, викорінення злочинності, виховання громадян у дусі законослухняності тощо.

По-друге , потрібна деміфологізація кримінального законодавства. Не варто розраховувати, що кримінальна відповідальність, правові засоби можуть стати панацеєю у розв'язанні складних економічних і соціальних проблем розвитку України. Слід виходити з того, що кримінальне право є останнім, крайнім заходом боротьби з негативними явищами в економіці та суспільному житті. Саме тому не можна захоплюватися надто популярною у буденній правосвідомості ідеєю посилення репресивних заходів. Разом з тим в останніх законодавчих актах про внесення змін до чинного КК простежується прагнення розв'язати засобами кримінального права ті чи інші проблеми сучасного українського суспільства. При цьому Верховна Рада України, очевидно, перебуває під впливом буденної суспільної правосвідомості, не оцінюючи її критично. Так, нещодавно КК доповнено новою статтею про відповідальність за невиплату заробітної плати, пенсій, стипендій та інших обов'язкових платежів. З одного боку, такі діяння справді порушують конституційні права громадян. Але з другого — навряд чи правова заборона у змозі розв'язати соціально-економічну проблему. Таку заборону можна розглядати лише як додаток до економічних, фінансових та інших засобів впливу. Але при ефективності цих засобів не буде необхідності і в самій правовій забороні.

По-третє , важливою тенденцією є декриміналізація, тобто виключення з числа злочинних таких діянь, які не становлять суспільної небезпеки, тобто не завдають істотної шкоди економічним, політичним, соціальним чи іншим інтересам особи, суспільства і держави. Так, зокрема, не виправдало себе визнання злочином спекуляцій, одержання незаконної винагороди від громадян за виконання робіт, пов'язаних з обслуговуванням населення, порушення правил торгівлі, незаконної торговельної діяльності, потрави посівів і пошкодження насаджень тощо.

По-четверте , стоїть завдання детінізації економічного життя країни. Очевидно, що хоча засоби виведення з «тіні» накопичених капіталів здебільшого лежать поза межами кримінального права, але й правовим засобам теж належить певне місце у цьому процесі.

Чи не найважливішою є проблема легалізації доходів громадян. Відомо, що 31 березня 2000 р. Президентом України було видано Указ «Про заходи щодо легалізації фізичними особами доходів, з яких не сплачено податки». Цей Указ встановлює вихідні, рамочні положення для Кабінету Міністрів України, який зобов'язаний був у місячний термін розробити проект відповідного закону України про легалізацію доходів фізичних осіб. Верховна Рада досі не розглянула такий проект. Втім, і представлений Кабінетом Міністрів законопроект побудований на певних компромісах і не до кінця послідовний.

Необхідно відверто відповісти на запитання: чи допускаємо ми легалізацію доходів, здобутих злочинним шляхом? Від чесної відповіді на нього залежить ефективність заходів із залучення тіншових капіталів в економіку України. Якщо відповідь буде негативною, то можна прогнозувати невисоку ефективність усіх запланованих заходів. Якщо ж ми припускаємо можливість легалізації злочинних доходів, то за наявності певних державних гарантій можна очікувати від цього позитивних результатів. Але гарантії потрібні обов'язково. Інакше матимемо, як наслідок, дискредитацію подібних заходів, втрату довіри населення до влади.

Вирішуючи питання про правові засоби детінізації економіки, слід виходити з того, що єдиним джерелом кримінального права є Кримінальний кодекс. Саме його норми

визначають, які суспільно небезпечні діяння є злочинними, і встановлюють покарання для осіб, котрі вчинили злочин. Отже, треба враховувати, що вплив кримінального закону обмежений, оскільки йдеться про застосування **крайніх**, найсуворіших заходів державного примусу. Існує три види кримінально-правових норм: норми-дефініції, норми-заборони і заохочувальні норми. Саме характер цих норм і визначає можливості правового впливу на детінізацію економіки. Це означає, що ми можемо: 1) дати визначення певних кримінально-правових понять; 2) у разі потреби визнати кримінальними ті чи інші діяння; 3) заохочувати певну поведінку ділків тіньової економіки.

Насамперед, враховуючи, що одним із складників детінізації економіки є переведення тіньового капіталу (тобто одержаного незаконним шляхом) у легальну економіку, необхідно, використовуючи перший вид норм, дати в КК визначення, які саме доходи є незаконними. Аналіз криміногенного потенціалу як джерела економіки дає підстави для висновку, що існують дві групи суспільно небезпечних діянь, боротьба з якими потребує пильної уваги.

До **першої** групи належать діяння, криміналізація яких уже відбулася на тих чи інших етапах розвитку суспільства. Йдеться про **традиційні злочини** (контрабанда, злочини проти власності, наркобізнес); **економічні злочини** (ухилення від сплати податків, зборів, інших обов'язкових платежів, заборонені види підприємницької діяльності, фіктивне підприємництво, шахрайство з фінансовими ресурсами, незаконні діяння з цінними паперами та ін.); **посадові злочини** (хабарництво, зловживання владою або посадовим становищем, посадовий підлог та ін.).

До **другої** групи входять суспільно небезпечні діяння, які ще тільки мають бути визнані кримінальними. Зокрема, необхідно терміново вирішити питання про визнання такими відмивання коштів, здобутих **незаконним** шляхом (саме тут знадобиться визначення поняття незаконних доходів). У цих випадках використовуються норми-заборони.

Нарешті, зусилля законодавців мають бути спрямовані на використання правових засобів, котрі сприяють легалізації тіньового капіталу. Це означає, що треба передбачити кримінально-правову норму, яка б стимулювала суб'єктів тіньової економіки до декларації своїх доходів.

Таким чином, можна виділити **три** групи правових засобів детінізації економіки: 1) кримінально-правові, що перешкоджають переведенню капіталу з легальної економіки в тіньову (боротьба з традиційною злочинністю); 2) правові засоби, які сприяють легалізації тіньового капіталу (його амністія); 3) правові засоби боротьби з ухиленням від оподаткування та іншими фінансовими злочинами.

Кримінологи стверджують, що своєрідним криміногенним фактором є саме чинне державне фінансове, бюджетне, податкове, валютне, банківське, митне, зовнішньоекономічне законодавство. Суперечливість, внутрішня неузгодженість, безсистемність, зарегламентованість і забрудненість, наявність прогалін, економічна необґрунтованість — найхарактерніші риси законодавства України перехідного періоду. Досить сказати, що з 1992 до 1999 рр. Закон України «Про підприємництво» змінювався 30 разів, законодавство про оподаткування при всій його громіздкості за рік змінювалося кілька разів, а сферу приватизації регулюють близько 600 нормативних актів. Як з такого правового поля не піти у «тінь»? Суб'єктами нормотворчості ігнорувалася головна передумова нормативного регулювання економічних відносин — забезпечення ефективності суспільного виробництва. Тому необхідно реформувати законодавчий процес на принципах його прозорості і економічної ефективності, привести різні галузі

законодавства у відповідність до сучасних потреб суспільства. Нині вкрай важливо визначитися з базовими законодавчими актами та кодексами. Якомога швидше треба прийняти цивільний, бюджетний, податковий та кримінальний кодекси. Крім того, я б виділив чотири головні напрями дій:

— державі та її лідерам чітко визначитися з умовами легалізації тінювих капіталів і проголосити податкову амністію під гарантії уряду;

— вжити протекціоністських заходів щодо створення сприятливого інвестиційного клімату для виробника, а не для посередницьких фірм;

— удосконалити чинне законодавство з метою забезпечення суспільного виробництва і зведення до мінімуму економічно необґрунтованих заборон і санкцій.

— зміцнити державну владу, здатну діяти у напрямі підтримки законної підприємницької діяльності та її захисту.

Усі ці принципові положення могли б бути сформульовані в Указі Президента як норми прямої дії зі встановленням жорсткого контролю за їх виконанням.

Для створення правового режиму підприємництва, який би відповідав суспільній значущості цієї діяльності, треба — на **політичному рівні** — скликати конференцію за участю представників підприємницьких структур і вищих органів державної влади для розробки і підписання угоди «Про основні принципи взаємовідносин влади і бізнесу», а на **рівні законодавства** — повернутися до ідеї введення до Конституції України структурного розділу «Економічна система».

Має бути прийнятий Закон «Про систему державного регулювання ринкової економіки в Україні», а в ньому чітко визначені організаційно-правові механізми впливу держави на ринок та співвідношення державних і ринкових важелів. Це внесе ясність у відносини між суб'єктами та об'єктами управління, позитивно впливатиме на розвиток законодавства у даній галузі і забезпечить правові межі невтручання держави у певні сфери підприємницької свободи (проект Господарського кодексу, на нашу думку, такого завдання не вирішує). Назріла необхідність у Законі «Про гарантії підприємницької свободи», який передбачав би правові механізми захисту підприємця і відповідальності держави та її органів за необґрунтоване і незаконне втручання у діяльність підприємців.

Сьогодні залишається актуальною розробка концепції оподаткування, пристосованої до нашого суспільства, яка б забезпечувала потреби соціально-економічного розвитку на тривалу перспективу. Саме така концепція має спочатку одержати громадську підтримку, і лише потім можна приймати той чи інший варіант Податкового кодексу. Тут важливе не саме по собі скорочення податків як таких, а встановлення остаточного режиму оподаткування, що забезпечить подальше інвестування і реінвестування економіки.

Нині створені загальні правові засади, методичні та частково інформаційні засоби для запровадження в Україні кримінологічної експертизи проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів. Необхідність кримінологічної експертизи неодноразово відзначалася у державних програмах, інших документах вищих органів державної влади. У Посланні Президента України до Верховної Ради 2000 р. «Україна: поступ у XXI століття» також визнано надзвичайну важливість запровадження кримінологічної експертизи. Доречно зауважити, що проект такого закону Академією правових наук України вже розроблено.

Справа за малим — якомога швидше прийняти всі зазначені вище нормативні акти.

Отже, правовим заходам детінізації економіки належить важливе, але не вирішальне значення, оскільки йдеться про застосування крайніх, найсуворіших заходів державного примусу. Сфера дії кримінальної відповідальності за економічні злочини має бути звужена і оптимізована до об'єктивної необхідності. У сучасних умовах для детінізації економіки найбільш важливе значення має реформування законотворчого процесу на принципах його прозорості і економічної ефективності, приведення різних галузей законодавства у відповідність до сучасних потреб суспільства. Вкрай необхідно якомога швидше визначитися з базовими законодавчими актами та кодексами, прийняти цивільний, бюджетний, податковий та кримінальний кодекси. Мають бути прийняті закони України «Про систему державного регулювання ринкової економіки в Україні», «Про гарантії підприємницької свободи», «Про кримінологічну експертизу нормативно-правових актів».

Проблема детінізації економіки — це, передусім, проблема політико-економічна. Для успішного її розв'язання потрібна ціла система заходів: політичних, економічних, правових, організаційних, технічних, виховних. Тому реалізація лише окремих пропозицій стосовно зменшення податків, посилення громадського контролю тощо не дадуть бажаного результату.

Треба розробити та затвердити на державному рівні комплексну програму дій, які реально сприяли б поверненню тіньової економіки у правове поле держави. А в основі державного регулювання цього процесу мають бути не силові, а економічні важелі. Окрім того, держава повинна надійно гарантувати на конституційному рівні правовий захист цього процесу.

¹ [\[до тексту\]](#) Воробйов Є., Тимченко Б. Тіньова економіка в умовах системної кризи // Економіка України. — 1999. — № 8. — С.43—47.

² [\[до тексту\]](#) Там само.

³ [\[до тексту\]](#) Злочинність в Україні. — Київ, 1998. — С.53.