

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ПРАВОВИМИ ЗАСОБАМИ І ПРОБЛЕМИ ДЕРЕГУЛЯЦІЇ

О.П. Подцерковний

*Національний університет «Одеська юридична академія»,
завідувач кафедри господарського права і процесу доктор юридичних наук,
професор, арбітр МКАС при ТПП України, член-кореспондент НАПрНУ*

Безпекові питання розвитку держави сьогодні набувають усе більшої актуальності завдяки збільшенню ризиків сталому функціонуванню України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної і правової держави. Сукупність вказаних характеристик, визначених у статті 1 Конституції України, неможливо забезпечити без потужної економіки та постійного розвитку тих її ланок, які здатні в умовах різноманітних зовнішніх і внутрішніх викликів попереджати дестабілізацію фінансово-економічної ситуації та слугувати надійною основою для формування доходів Державного та місцевих бюджетів, зайнятості населення, екологічного, освітньо-наукового і демографічного розвитку країни.

На жаль 28 років незалежності України характеризуються недостатньою ефективністю державної безпекової політики, коли неповною мірою задовольняються суспільні потреби усунення зовнішніх та внутрішніх загроз сталого та поступального розвитку господарських відносин на сучасній науковій основі. Також неповною мірою використовуються позитивні приклади зарубіжних країн щодо правового забезпечення елементів економічної безпеки як запоруки добробуту людей та розвитку усіх інститутів громадянського суспільства, які не можуть ефективно розвиватися в умовах різких змін матеріального базису під впливом зовнішніх та внутрішніх чинників. Аналіз сьогодення і перспектив ефективного забезпечення економічної безпеки в Україні свідчить про те, що притаманні нашій державі підходи, форми, методи і механізми правового усунення загроз сталому розвитку економіки не лише не створюють умови для підвищення ефективності економіки, але й провокують часті коливання регулюючого впливу, які за своєю природою самі становлять загрозу продуктивним силам суспільства. Також звертає на себе увагу розбіжність між економічними

та правовими поглядами на систему функціонування безпекової складової суспільного розвитку, що не дозволяє повною мірою інтегрувати безпекові елементи державної економічної політики у звичайні господарські механізми, утворює можливості для руйнівного впливу зовнішнього агресора та внутрішніх негативних чинників на економічні відносини.

Почасти відповідальні державні рішення приймаються без достатньої уваги до безпекових складових суспільних відносин.

Чого тільки варто, наприклад, нещодавнє скасування Указу Президента «Про застосування штрафних санкцій за порушення норм з регулювання обігу готівки» 1995 року, зокрема, штрафні санкції за проведення готівкових розрахунків без подання одержувачем коштів платіжного документа (товарного або касового чека, квитанції до прибуткового ордера, іншого письмового документа), який би підтверджував сплату покупцем готівкових коштів; штрафні санкції за неоприбуткування, неповне та/або несвоєчасне оприбуткування у касах готівки тощо.

Такі рішення мають безпосередній вплив на рівень тінізації економіки, адже усі прогресивні зрушення у сфері примусу НБУ до використання безготівкового обігу, який є найвиразним інструментом запобігання тіншових операцій, не будуть нічого варті без реальних санкцій до порушників відповідних норм. Не кажучи вже про те, що у цьому разі виникають запитання щодо конституційності скасування Указів Президента, які діяли до прийняття відповідних законів, а не до їх скасування. При чому, представники бізнесу скаржилися у цьому разі не стільки на існування цього Указу як такого, а на непропорційно великі штрафи, що ним впроваджувалися (іноді – до 5-кратної суми готівки)[2]. Але це питання можна було б вирішити навіть за допомогою судової практики, реалізуючи відповідні рішення ЄСПЛ, а також внесенням Президентом України в Верховну Раду відповідного Закону, що унормував би такі питання. Разом із тим маємо досить загрозливу, як для економіки зі значною тіншовою частиною, дію з усунення з правової системи вагомих стимулів безготівкового обігу.

Звичайно, негативний рівень наведеного рішення на економічні відносини можна буде відчутити не одразу, адже в Україні сформувалися певні традиції використання готівки у господарському обігу. Але після перших відчутних порушень цієї традиції виникає

загроза дестабілізації економічних відносин завдяки різкому збільшенню готівкової маси та зменшенню обсягу коштів, що використуються в банківській системі.

Не менші зауваження можна заявити й щодо скасування мінімальної суми сплати послуг за нотаріальні дії. Основною ідеєю Указу було зрівняння розміру плати за послуг державних та приватних нотаріусів. Тепер приватні нотаріуси не маю додержуватися будь-яких обмежень. На перший погляд, вільне ціноутворення сприяє ринковим відносинам. Але з іншого – по суті йдеться про скасування вагомого джерела наповнення бюджету та перенесення тіньових операцій у ранг приховування реальних розмірів нотаріальних послуг. Також необхідно враховувати, що нотаріальні послуги не є можуть сприйматися повноцінним ринковим механізмом і тут не можна створювати повноцінну конкуренцію, адже вона може відбутися на шкоду якості надання нотаріальних послуг та призведе до зловживань. Це типова комерціалізація чергової сфери суспільного життя, яка не має бути комерціалізованою за природою.

Попри численні зауваження до скасування низки Указів Президента необхідно зауважити про те, що відповідні скасування відбулися без реального експертного обговорення, це, вочевидь не відповідає зарубіжному досвіду у відповідній сфері та ґрунтується на вельми сумнівній концепції вільного ринку, який саме себе врегулює. Ця концепція була фактично відкинута розвинутими країнами світу, а рівень регулювання економіки, особливо у фінансовій сфері, грошового обігу в цивілізованому світі постійно зростає.

Так само в Західних країнах постійно збільшуються вимоги до суб'єктів господарювання у контексті захисту прав споживачів. В Україні цей захист постійно зменшується. Нещодавній приклад – скасування Кабінетом Міністрів України вимоги щодо оформлення книг скарг та пропозицій, що очевидно підриває потребу громадян у механізмі зворотного зв'язку між власниками бізнесу та споживачами.

По суті йдеться про скасування публічно-господарської вимоги, яка не несла будь-яких істотних організаційних та майнових обтяжень для бізнесу, але слугували гарантією додержання прав споживачів. Відповідно, маємо непропорційне скасування обмежень свободи підприємництва на шкоду прав споживачів, що, до

речі, ставить питання про пропорційність не лише заходів державного впливу, але й заходів скасування інструментів захисту прав споживачів.

У 2015 році була вчинена спроба скасувати вимоги до нотаріального посвідчення підписів засновників на установчих документах суб'єктів господарювання. Це вилилося у численні рейдерські напади на бізнес та вимусило владу повернутися до традиційної практики нотаріального посвідчення підписів засновників на установчих документах.

Численні приклади непередбаченого дерегулювання можна спостерігати у змінах до Господарського кодексу України. Чого тільки варта у цьому контексті виключення частини сьомої статті 63 Господарського кодексу України на підставі Закону № 4618-VI від 22.03.2012, яка передбачала поділ підприємств залежно від кількості працюючих та обсягу валового доходу від реалізації продукції за рік на малі підприємства, середні та великі підприємства, із встановленням відповідних критеріїв застосування норм Кодексу.

Здавалося б таке виключення можна було б допустити лише в умовах відсутності потреби у градації підприємств залежно від кількості працюючих та обсягу валового доходу від реалізації продукції за рік. Але такі умови відсутні. Зокрема, Законом України від 05.10.2017 р. №2164-VIII внесено зміни до ст. 2 Закону про бухоблік, а саме: додано класифікацію підприємств (крім бюджетних установ). Тепер усі підприємства можуть належати до мікропідприємств, малих, середніх або великих підприємств. Законом України від 05.10.2017 р. №2164-VIII «Про внесення змін до Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» (щодо удосконалення деяких положень) внесено зміни до ст. 2 Закону про бухоблік, а саме: додано класифікацію підприємств (крім бюджетних установ). Тепер усі підприємства можуть належати до мікропідприємств, малих, середніх або великих підприємств.

І це при тому, що Угода про асоціацію Україна – ЄС ч. 1 ст. 76 Опередбачає «Законодавство та процедури»¹. Сторони домовилися, що їхнє відповідне торговельне та митне законодавство, як принципове питання, має бути стабільним та всеохоплюючим та, що положення і процедури мають бути пропорціональними, прозорими, передбачуваними, недискримінаційними, об'єктивними й

мають застосовуватися уніфіковано та ефективно, а також, *inter alia*, забезпечать: «f) скорочення витрат і збільшення передбачуваності для суб'єктів господарювання, зокрема для малих та середніх підприємств». Глава 10 Угоди про асоціацію «Політика у сфері промисловості та підприємництва передбачає у статті 378, що сторони розвивають та зміцнюють співробітництво з питань політики у сфері промисловості та підприємництва і таким чином покращують умови для підприємницької діяльності для всіх суб'єктів господарювання з особливою увагою до малих та середніх підприємств (МСП). У ст. 379 Угоди прямо встановлено зобов'язання: впровадження стратегій розвитку МСП, що ґрунтується на принципах Європейської хартії малих підприємств. Отже, є зобов'язання щодо впровадження відповідної Хартії малих підприємств, законодавча підстава реалізації якого, як виходить, скасована.

Усе це показує, що скороспіле виключення положень про малі та середні підприємства не мало ані економічної, ані правової підстави, але фактично вибило законодавчу базу з-під їх кваліфікації та потребує сьогодні термінового перезакріплення в ГК України. Адже державна економічна політика не може не враховувати різницю у регулюючому впливі на підприємства різної економічної сили – великі малі та середні. Звісно, якщо йдеться про системну державну економічну політику. А саме за відсутності такої системності, підкріпленої виключенням кваліфікації відповідних підприємств з провідного кодифікованого акту господарського законодавства, навряд чи не доводиться говорити про дієве сприяння державою розвитку економіки.

Названі та багато інших прикладів з регуляторної політики показують, що невідкладно потрібно починати робити політико-правові висновки, пропонуючи на законодавчому рівні поставити перешкоди на шляху дестабілізації ринкових відносин.

Тут має бути враховано, що у публічно-правових обмеженнях свободи господарської діяльності зацікавлена не лише держава, але й самі суб'єкти господарювання. Ці обмеження у багатьох випадках слугують гарантією утвердження суспільного господарського порядку в економіці, стають на заваді отримання неконкурентних переваг одних суб'єктів перед іншими, виключають «хижацькі» способи ведення бізнесу тощо.

Багато у чому необґрунтована дерегуляція має елементи загрози національній безпеці. Особливо, якщо ця дерегуляція відбувається без фахового обговорення та у спосіб, що суперечить загальним засадам державної регуляторної політики.

На жаль, прийнятий у 2018 році Закон України «Про національну безпеку» питання економічної безпеки розглядає досить поверхнево.

Можна відмітити, що сталий розвиток національної економіки у ч. 3 ст. 3 названо другим фундаментальним національним інтересом після державного суверенітету і територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу, недопущення втручання у внутрішні справи України. Крім того, у ч. 4 цієї ж статті Закону зазначено, що державна політика у сферах національної безпеки і оборони спрямовується на забезпечення воєнної, зовнішньополітичної, державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, кібербезпеки України тощо. На жаль на цьому по суті закінчується законодавче врегулювання питань економічної безпеки.

У цьому контексті, зокрема Є.М. Білоусов навіть відзначав, що закон «фактично нівелює значення стратегії економічної безпеки, роблячи з неї лише окремий напрям забезпечення загальнонаціональної безпеки. Така позиція, за умови виділення в окремі програмні документи стратегії забезпечення воєнної, громадської та цивільної, кібербезпеки тощо, означає другорядне значення економічного сектору, на думку законодавця, в процесі вирішення безпекових проблем України»[2].

І ця проблема не випадкова, адже серед напрямів національної безпеки саме економічна безпека не знаходить визначення у положеннях Закону, хоча визначаються поняття воєнної безпеки, державної безпеки тощо.

Законом скасовано інший «безпековий» закон: «Про основи національної безпеки України», який не просто згадував поняття економічної безпеки, але й характеризував «загрози національної безпеки», зокрема, у сфері економіки:

– істотне скорочення внутрішнього валового продукту, зниження інвестиційної та інноваційної активності і науково-технічного та технологічного потенціалу, скорочення досліджень на стратегічно важливих напрямках інноваційного розвитку;

- ослаблення системи державного регулювання і контролю у сфері економіки;
- нестабільність у правовому регулюванні відносин у сфері економіки, в тому числі фінансової (фіскальної) політики держави; відсутність ефективної програми запобігання фінансовим кризам; зростання кредитних ризиків;
- критичний стан основних виробничих фондів у провідних галузях промисловості, агропромислового комплексу, системах життєзабезпечення;
- недостатні темпи відтворювальних процесів та подолання структурної деформації в економіці;
- критична залежність національної економіки від кон'юнктури зовнішніх ринків, низькі темпи розширення внутрішнього ринку;
- нераціональна структура експорту з переважно сировинним характером та низькою питомою вагою продукції з високою часткою доданої вартості;
- велика боргова залежність держави, критичні обсяги державних зовнішнього і внутрішнього боргів;
- небезпечно для економічної незалежності України зростання частки іноземного капіталу у стратегічних галузях економіки;
- неефективність антимонопольної політики та механізмів державного регулювання природних монополій, що ускладнює створення конкурентного середовища в економіці;
- критичний стан з продовольчим забезпеченням населення;
- неефективність використання паливно-енергетичних ресурсів, недостатні темпи диверсифікації джерел їх постачання та відсутність активної політики енергозбереження, що створює загрозу енергетичній безпеці держави;
- «тінізація» національної економіки;
- переважання в діяльності управлінських структур особистих, корпоративних, регіональних інтересів над загальнонаціональними.

Виникає запитання – скасування згадки на відповідні загрози означає, що це вже не загрози, чи це відмова від захисту економічної безпеки загалом?! Запитання залишається відкритим, але воно не може залишатися відкритим.

За такої ситуації завданням юристів-господарників стає підняття на новий рівень фахової дискусії щодо побудови сучасних меха-

нізмів господарсько-правового забезпечення економічної безпеки України, адаптованих до потреб ринкових відносин, накопиченої практики господарювання та пристосованих до управлінських потреб державних органів. При цьому вказане осучаснення вимагає ґрунтовного наукового відповідного практичного досвіду України щодо впровадження економіко-правових реформ; відповідних стандартів і досвіду ЄС та інших іноземних держав; комплексного дослідження та термінового і ефективного вирішення конкретних проблем в даній

Література

1. Фатєєва А.А. Драконівські штрафи в сфері обігу готівки: скасування у суді та скасування взагалі за допомогою практики ЄСПЛ URL: <https://taxlink.ua/ua/blog/drakonivski-shtrafi-v-sferi-obigu-gotivki-skasuvan.htm#hcq=qAvVeur>
2. Білоусов Є.М. Господарсько-правові засоби забезпечення економічної безпеки України», подану на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право». – 12.0.04; Національний університет імені Ярослава Мудрого, 2018. – С.