

УДК 346.5, 342.9, 336.02, 338.2

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2021.02.8>

ПРАВОВІ ЗАСОБИ ТА ІНСТРУМЕНТИ РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

LEGAL MEANS AND INSTRUMENTS OF REGULATION ECONOMIC RELATIONS IN UKRAINE

Пирога І.С.,

доктор юридичних наук,

професор кафедри конституційного права

та порівняльного правознавства

Ужгородського національного університету

<https://orcid.org/0000-0002-2798-7795>

Пирога С.С.,

старший викладач

Карпатського університету імені Августина Волошина,

<https://orcid.org/0000-0002-7093-3207>

У роботі досліджуються найбільш оптимальні форми і методи юридичного впливу на суспільні відносини в сфері економіки. Відсутність основного елемента господарського механізму – конкуренції вимагає належної оцінки причин існуючих проблем, правильного вибору і оптимального набору засобів впливу на економічні відносини з метою прискорення соціально-економічного розвитку України. Серед численних правових проблем державного регулювання соціально-економічної сфери виділено дві, які є взаємообумовленими – забезпечення стабільності курсу гривні і підвищення частки товарів власного виробництва на внутрішньому ринку. Для забезпечення стабільності курсу гривні обґрунтовано необхідність його фіксації на тривалий термін зі встановленням допустимого коридору коливань, у якому курс змінюється в обох напрямках з однаковою імовірністю. Девальвація курсу не повинна плануватися у Державному бюджеті і використовуватися як спосіб приховування його фактичного дефіциту. Реальний дефіцит бюджету слід визначати сумою відсотка девальвації гривні і відсотка запланованого безпосередньо дефіциту бюджету. Курс гривні у Державному бюджеті фіксувати не слід, оскільки така норма закону звільняє Національний банк України від конституційного обов'язку по забезпеченню стабільності курсу гривні, передбаченого ст. 99 Конституції України. Засобом підтримання стабільного курсу гривні є збільшення частки товарів/послуг власного виробництва на внутрішньому ринку і досягнення мінімального критичного рівня 50% упродовж одного-двох років. Для оцінки досягнутого рівня слід використовувати не статистичні показники, а лише фактичні суми зарахованого

до бюджету ПДВ, одержаного від реалізації товарів/послуг. Досягнення запропонованого рівня передбачає перехід до інноваційно-інвестиційної моделі розвитку економіки. Запропоновано два власні джерела інвестицій – введення нового податку на вивезений капітал і примусова легалізація капіталів, вивезених з України раніше.

Ключові слова: Державний бюджет, стабільність курсу гривні, дефіцит бюджету, податок на вивезений капітал, примусова легалізація капіталів.

The paper investigates the most optimal forms and methods of legal influence on public relations in the field of economics. The absence of the main element of the economic mechanism – competition requires a proper assessment of the causes of existing problems, the right choice and the optimal set of means of influencing economic relations in order to accelerate the socio-economic development of Ukraine. Among the numerous legal problems of state regulation of the socio-economic sphere, two are identified, which are interdependent – ensuring the stability of the hryvnia exchange rate and increasing the share of goods of own production in the domestic market. To ensure the stability of the hryvnia exchange rate, the need to fix it for a long time with the establishment of an allowable range of fluctuations, in which the exchange rate changes in both directions with equal probability, is substantiated. The devaluation of the exchange rate should not be planned in the State Budget and used as a way to hide its actual deficit. The real budget deficit should be determined by the sum of the percentage of hryvnia devaluation and the percentage of the planned direct budget deficit. The

hryvnia exchange rate should not be fixed in the State Budget, as such a provision of the law releases the National Bank of Ukraine from the constitutional obligation to ensure the stability of the hryvnia exchange rate provided for in Art. 99 of the Constitution of Ukraine. The means of maintaining a stable hryvnia exchange rate is to increase the share of goods / services of own production in the domestic market and to reach the minimum critical level of 50% within one or two years. To assess the achieved level, it is not necessary to use statistical indicators, but only the actual amounts of VAT contributed to the budget received from the sale of goods / services. Achieving the proposed level involves the transition to innovation and investment model of economic development. Two own sources of investment are proposed – the introduction of a new tax on exported capital and the forced legalization of capital exported from Ukraine earlier.

Key words: State budget, stability of hryvnia exchange rate, budget deficit, tax on exported capital, forced legalization of capital.

Постановка проблеми. Правове регулювання економічних відносин – складна і багатоаспектна проблема, пов'язана з пошуком найбільш оптимальних форм і методів юридичного впливу на суспільні відносини в сфері економіки. Реформування економіки України з самого початку було орієнтовано на перехід до вільного ринку, який передбачає досить стримане правове регулювання економічних відносин, обмежене від надмірного втручання держави в ринкові відносини, пов'язані з виробництвом, розподілом і споживанням товарів і послуг.

«Вільний ринок» – це, скоріше, теоретична абстракція, «ідеальний тип», за термінологією М. Вебера [1], ніж реальна економічна система. Хоча цей ідеал і вихваляється сучасними лідерами ринкового лібералізму як керівний принцип, чисто теоретична модель подібного лібералізму не була використана в жодній із країн, які досягли успіхів у ринкових перетвореннях.

Послідовники Дж. Кейнса стверджують, що система вільного ринку позбавлена внутрішнього механізму, здатного забезпечити необхідну макроекономічну рівновагу. Прихильники такого підходу вітають ідею активного втручання держави в економіку шляхом проведення жорсткої бюджетної, податкової, валютної та економічної політики. Крім цього, Дж. Кейнс був прихильником м'якого впливу на економіку – через зниження ставки банківського відсотка в умовах кризи і підвищення цієї ставки в умовах високих темпів економічного зростання.

У ринковій економіці в умовах приватної власності, свободи, ініціативи та підприємництва основний елемент господарського механізму – конкуренція, що забезпечує координацію діяльності

учасників суспільного виробництва через попит, пропозицію, ціни, витрати виробництва та багато іншого [2]. Ринковий механізм в Україні запроваджувався в умовах тотального дефіциту споживчих товарів і повної монополізації виробництва. Відповідно очікувати на розвиток конкуренції не доводилося. А тому були приречені на невдачу намагання будь-що-будь реалізувати в соціальній практиці ідеї, закони, для втілення яких у такому суспільстві немає ні матеріальних, ні духовних передумов.

Велика частина проблем підприємництва пов'язана з недосконалістю законодавства, а також відсутність дієвого механізму реалізації нормативно-правових актів на практиці. Більшість перешкод у розвитку підприємництва походить від недоліків економічної та правової політики, яка задає основні параметри зовнішнього середовища, в якому йде розвиток підприємництва.

У зв'язку з цим арсенал правових форм, які може застосувати держава у своїй законотворчій діяльності, залежить від пізнання економічних відносин і об'єктивних законів їхнього розвитку. Чим ретельніше вивчені певні групи економічних відносин, на регулювання яких спрямований правовий акт, тим ширший набір правових форм, які можуть бути використані органами правотворчості; чим більша свобода вибору найбільш оптимальної правової форми, тим менша небезпека прояву суб'єктивізму в правотворчій діяльності держави в економічній сфері.

При розробці та прийнятті правових актів держава зобов'язана оформити економічні відносини, які підлягають регулюванню в таку правову форму, яка найкращим чином відповідала би своєму конкретному економічному змісту. Необхідно забезпечити внутрішню єдність обраної правової форми і регульованих економічних відносин. Названа умова виражається в необхідності узгодження усіх прийнятих норм права, що становлять правову форму.

Сукупність правових норм, що складають певну правову форму у вигляді системи, може бути ефективною лише в тому випадку, якщо створює умови для вільної творчої діяльності господарюючих суб'єктів, використовуючи при цьому весь потенціал ринкової економіки. Особливе значення має стабільність правових актів, що регулюють економічні відносини. Від правильного вибору і оптимального набору засобів впливу на економічні відносини залежить процес розвитку суспільства. Держава, використовуючи потенціал права, може прискорювати чи гальмувати економічний розвиток, ставити перепони розвитку економіки в одних напрямках і сприяти її розвитку в інших.

Метою роботи є визначення національних пріоритетів економічної політики України, правових засобів та інструментів її реалізації.

Виклад основного матеріалу. Перехід до ринкового механізму ціноутворення на базі балансу попиту і пропозиції товарів /послуг передбачає, що ціна товарів визначається наявною сумою коштів у покупців, які хочуть придбавати будь-який товар/послугу. Якщо пропозиція товарів обмежена, застосовується елементарний спосіб задоволення попиту – підвищення цін. Єдина доступна для споживачів протидія – скорочення обсягів споживання товарів/послуг, на які підвищується ціна. У результаті на перших порах відбувається накопичення складських запасів готової продукції, а потім – і скорочення обсягів виробництва. Якщо система працює в такому режимі, відсутні будь-які стимули для розвитку, а основним регулятором економіки є розмір мінімальної зарплати.

Відсутність платоспроможного попиту на внутрішньому ринку уряд намагається компенсувати реалізацією товарів на зовнішньому. Так був сформований хибний пріоритет економіки – стимулювання експорту товарів/послуг, що забезпечується державною підтримкою експортерів. Оскільки попитом на зовнішньому ринку користуються лише сировина і товари з низькою доданою вартістю, Україна стала сировинним додатком розвинутих країн. З економіки вимиваються товари з високою доданою вартістю, які доводиться імпортувати. Ця політика, на диво, стабільна і реалізується упродовж всієї історії незалежної держави Україна. Ніколи не спостерігалось навіть намірів змінити цей пріоритет, хоча майже всі розуміють хибність такого курсу для економічної безпеки держави.

Економічна політика, спрямована на стимулювання експорту, має низку недоліків, основними з яких є: по-перше, реальний попит на зовнішньому ринку існує тільки для сировинних галузей, тому основним експортним товаром є сировина [3]; по-друге, з економіки вимиваються товари з високою доданою вартістю, а отже, скорочується кількість робочих місць, які потребують певної кваліфікації персоналу; по-третє, для економіки не потрібна ні наука ні освіта; по-четверте, відсутній попит на інновації і дослідно-конструкторські розробки; по-п'яте, кваліфіковані кадри повинні також покидати країну, оскільки не знаходять гідної оцінки своєї праці в Україні; по-шосте, державна підтримка експорту сприяє зловживанням – фіктивному експорту з метою отримання відшкодування ПДВ, незаконному вивозу капіталів, корупції на митниці при ввезенні-вивезенні товарів/послуг і оптимізації (мінімізації) податкових платежів; по-сьоме, експорт сировини і товарів з низькою доданою вартістю та імпорт промислових товарів є постійно діючим інфляційним чинником, який знецінює гривню і погіршує платіжний баланс. Цей перелік можна продовжувати довго. А кожен пункт цього

переліку породжує нові проблеми і нові негативні наслідки для держави і суспільства.

Неналежна оцінка причин існуючих проблем тільки погіршує стан справ. Негативне сальдо торговельного балансу уряд намагається виправити стимулюванням експорту, а Національний банк підтримує істотно знижений курс гривні для створення сприятливих умов для експортерів і несприятливих – для імпортерів. Така політика обмежує легальний імпорт, обмежуючи надходження до бюджету за рахунок податків, акцизів, мита та зборів, одночасно стимулює контрабандний імпорт, що погіршує конкурентоспроможність українських товарів і підживлює корупцію на митниці та у сфері оподаткування.

Такий сценарій розвитку визначається політикою уряду, Національного банку і Верховної Ради впродовж усіх років незалежності України. Уряд вважає низький рівень оплати праці конкурентною перевагою України. У результаті склалася така економічна ситуація. В Україні 12 млн пенсіонерів, 95 % яких отримує доходи у рази нижчі за прожитковий мінімум (йдеться про реальний прожитковий мінімум, тобто вартість споживчого кошика [4], а не цифру, затверджену у бюджеті під назвою прожитковий мінімум). Усім цим людям економіка взагалі не потрібна, оскільки вони не є споживачами, за винятком продуктового набору і вживаних товарів з Європи. За 2018 рік субсидії призначили 6,537 млн домогосподарств (43,8 %) [5]. Загальна кількість домогосподарств в Україні у 2018 році – 14,9349 млн, середній розмір домогосподарства – 2,48 осіб [6]. Членам цих домогосподарств як споживачам економіка також не потрібна.

А це означає, що політика уряду грубо порушує принцип ринкової економіки – пропозиція виникає лише за наявності платоспроможного попиту. А відповідно інвестиції мають економічний сенс для інвестора лише при наявності попиту на товари/послуги, які можуть бути реалізовані. В Україні інвестиції можливі (економічно обґрунтовані) в сільське господарство (за умов функціонування ринку землі), фінансовий сектор і торгівлю імпортними товарами (переважна більшість яких завозиться нелегально, тобто без сплати податків і мита). Решта економіки України для інвестора інтересу не представляє. За таких умов є два механізми балансування бюджету: друкування грошей і запозичення під неприйнятні відсотки.

Радикальним засобом для забезпечення економічного розвитку є розширення частки товарів власного виробництва на внутрішньому ринку. Відповідно до звіту Казначейства України, частка товарів/послуг власного виробництва на внутрішньому ринку перебуває в межах 20–23 % (табл. 1). Для порівняння: 80% виробленої в Євросоюзі продукції йде на внутрішній ринок. Варто

зауважити, що левова частка попиту на внутрішньому ринку створюється за рахунок субсидій домогосподарствам (які перераховуються монополістам безпосередньо) і коштів, які пересилають остарбайтери. За оцінками фахівців, заробітчани пересилають в Україну 9–10 млрд доларів США щорічно. Одночасно щорічно з України нелегально вивозиться 9–10 млрд доларів США [(Illicit Finan-

cial Flows from Developing Countries: 2004–2013: 2015)]. Десятки мільярдів доларів витікають за кордон, замість того, щоб вкладати їх у власну економіку. Влада вишукує методи залучення іноземних інвестицій в українську економіку, тоді як було б варто припинити вивезення власних капіталів. Дуже доцільно повернути в економіку України капітали, які раніше були вивезені.

Таблиця 1. Обсяги споживання товарів / послуг в Україні [7, 8] (млрд грн)

Рік	ПДВ з вироблених в Україні товарів / послуг	Відшкодування ПДВ	ПДВ з вироблених і реалізованих в Україні товарів / послуг	Частка власного виробництва у споживанні	ПДВ з імпорту	
					Товари / послуги	Медичні препарати
2016	139,48936	-94,405435	45,083924	0,19901	178,198	3,2554121
2017	180,17301	-120,06059	60,112415	0,19351	246,226	4,2705278
2018	210,79084	-131,65943	79,13141	0,21147	290,097	4,9673976
2019	240,82857	-151,90123	88,927348	0,23631	282,233	5,1549917

Частка власного виробництва у споживанні найбільш точно виражає загальний стан економіки і фінансів держави і однозначно визначає стратегію економічної політики держави – доведення частки власного виробництва на внутрішньому ринку принаймні до 50 %. Для вирішення нагальних проблем держава зобов'язана почати формування і реалізацію стратегії нарощування внутрішнього попиту, який відповідно до кейнсіанської концепції антикризового регулювання виступає вирішальним фактором економічного зростання. Заміщення імпорту товарами власного виробництва дозволить одержати нульове сальдо зовнішньоторговельного балансу, стабілізувати курс гривні і знизити інфляцію до прийняттого рівня 2–3% у річному вимірі.

Поки рівень споживання товарів власного виробництва не досягне критичного мінімуму 50 %, про якусь зважену політику в інтересах української держави (економічну, соціальну, податкову, бюджетну, митну та ін.) говорити не доводиться. Намагання збалансувати бюджет будь-якою ціною продукує рішення, які лише ускладнюють проблему. Примітивний і дуже згубний для держави спосіб балансування бюджету полягає у постійній девальвації гривні. З 1996 року (тобто з моменту запровадження гривні за курсом 1,76 грн за долар США) гривня девальвувала майже у 16 разів). Такий спосіб балансування бюджету зовсім не сприяє соціально-економічному розвитку держави. Перетворення України на найбіднішу країну Європи є красномовним підтвердженням цього факту.

Для забезпечення соціально-економічного розвитку держави абсолютно необхідною умовою

є стабільність курсу національної грошової одиниці щодо резервних валют. Досвід Польщі більш ніж красномовно підтверджує цей висновок. За тридцять років економічних реформ у Польщі злотий девальвував на кілька відсотків по відношенню до резервних валют. Треба виходити з того, що стабільність грошової одиниці – це вирішальна передумова соціально-економічного розвитку. Всі ухвалені рішення не повинні порушувати стабільність курсу гривні.

При оцінці курсу гривні щодо резервних валют слід врахувати, що девальвація є чи не основним стимулом для розвитку, який застосовують усі розвинені країни. Однак, якщо у розвинутих країнах девальвація грошової одиниці є рушійною силою розвитку, то в Україні вона використовується як джерело додаткових доходів, що діє як додатковий рукотворний обмежувачий фактор, який стримує соціально-економічний розвиток держави. Закладену у бюджеті девальвацію гривні слід розглядати як прихований дефіцит бюджету, який свідомо планується. Якщо у бюджеті закладається девальвація гривні на 3% і запланований дефіцит бюджету ще 3%, то фактичний запланований дефіцит бюджету становитиме 6%, а реальний – виявиться удвічі більший. Плануючи у бюджеті девальвацію гривні, законодавець звільняє Національний банк від конституційного обов'язку, визначеного ст. 99 Конституції України: «Забезпечення стабільності грошової одиниці є основною функцією центрального банку держави – Національного банку України».

Варто мати на увазі, що перевищення позначки бюджетного дефіциту у 3% «викликає питання у інвесторів про джерела фінансування дефіци-

ту» і «ризик зростання процентних платежів». Ця «червона межа» заснована на європейських нормативах (закріплених у Маастрихтській угоді про утворення Європейського Союзу). Хоча, як показує практика, далеко не всі країни ЄС дотримуються цього нормативу.

Для забезпечення економічного розвитку гривня має бути абсолютно стабільною по відношенню до резервних валют, тоді девальвація гривні не створюватиме додаткових проблем для економіки. Коливання курсу допустимі, але вони повинні відбуватися в обидва боки з однаковою імовірністю, при цьому середній курс гривні повинен залишатися стабільним упродовж тривалого терміну. Крім цього, допустимий коридор коливання гривні щодо інших валют повинен бути визначений на дуже тривалий період – мінімум п'ять років. Національний банк повинен нести реальну, а не політичну відповідальність за стабільність курсу гривні.

Абсолютна стабільність курсу гривні повинна визначати цільові орієнтири діяльності влади. Обговорювати можна засоби досягнення поставлених цілей. Одним із засобів забезпечення стабільності гривні є нарощування споживання товарів власного виробництва і досягнення критичного мінімуму 50 % упродовж одного-двох років. Для оцінки досягнутого рівня слід використовувати не статистичні показники, а лише фактичні суми зарахованого до бюджету ПДВ.

Підвищення частки товарів власного виробництва на внутрішньому ринку вимагає зміни цільових орієнтирів у сфері економіки і переходу до інноваційно-інвестиційної моделі розвитку України. Для нарощування обсягів виробництва високотехнологічних товарів потрібні інвестиції у виробничу сферу. Джерелом інвестицій можуть слугувати власні ресурси, які сьогодні вивозяться за кордон (в основному нелегально), і вивезені раніше капітали. Впродовж 2006 – 2016 з України вивезено понад 116 млрд доларів США [9]. Для залучення у виробничу сферу цих ресурсів потрібно не лише зупинити незаконний вивіз капіталів за кордон, але й повернути капітали, незаконно вивезені з України раніше. Досягнення мети потребує упродовження правових механізмів, які спонукають до руху у визначеному напрямку.

Для зупинення вивезення капіталів автором [10] запропоновано запровадити новий податок на вивіз капіталів. Ставка цього податку повинна бути доволі високою, не нижче 30 %. Платниками податку є усі іноземні компанії, бенефіціарами яких є резиденти України, а також усі компанії, бенефіціарних власників яких встановити не можливо або вони не розкривають своїх власників незалежно від причин. Об'єктом оподаткування є прибутки компаній з джерелом походження в Україні, а також активи, які реалізуються резидентами України на користь

нерезидентів. Потрібно не лише ввести новий податок, але й забезпечити його належне адміністрування.

Для повернення раніше вивезених капіталів пропонуємо оголосити примусову амністію капіталів. Протягом визначеного терміну (наприклад до кінця 2021 року) оголосити амністію вивезених капіталів резидентами України. Усі капітали, ввезені на територію України і легалізовані в Україні, підлягають оподаткуванню за ставкою 5 %. Власники легалізованих капіталів звільнюються від будь-якого переслідування з боку держави. До них не може виникнути жодних питань щодо походження капіталів і не може бути порушена адміністративна чи кримінальна справа ні з яких підстав, які пов'язані з набуттям капіталів.

Після закінчення терміну примусової амністії капіталів (наприклад 31 грудня 2021 р.) усі капітали, якими прямо чи опосередковано володіють резиденти України за кордоном, слід вважати незаконно вивезеними за межі митної території України. Виявлення таких капіталів передбачає сплату податку на вивіз капіталу за ставкою 30 %, пені за незаконний вивіз капіталу в такому ж розмірі 30 % і кримінальне переслідування за ухилення від сплати податку на вивезений капітал. Сумарна сукупність санкцій у цьому випадку може дорівнювати усій сумі незаконно вивезеного капіталу, що фактично означає повну його конфіскацію.

Висновки. Для забезпечення соціально-економічного розвитку необхідно забезпечити абсолютну стабільність гривні щодо резервних валют. Для забезпечення стабільності курсу гривні запропоновано визначити коридор можливого коливання курсу на тривалий період 10 – 15 років і забезпечити підтримування курсу в межах встановленого коридору. Основним засобом забезпечення стабільності курсу є збільшення обсягів споживання товарів/ послуг власного виробництва і досягнення критичного мінімуму 50%. Цільовим орієнтиром у сфері економіки є перехід до інноваційно-інвестиційної моделі розвитку України, що потребує інвестицій у виробничу сферу. Джерелом інвестицій визначено фінансові ресурси, які вивозяться за кордон зараз чи були вивезені раніше. Для обмеження вивозу капіталів слід запровадити додатковий податок на вивіз капіталів. Повернення капіталів вивезених раніше запропоновано здійснювати шляхом оголошення разової примусової легалізації капіталів резидентами України. Після закінчення терміну примусової легалізації усі виявлені за межами митної території України капітали слід вважати вивезеними незаконно. Санкції за незаконний вивіз капіталів повинні встановлюватися такі, що фактично означає їх повну конфіскацію. А власники незаконно вивезених капіталів підлягають кримінальному покаранню.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Вебер М. Избранные произведения (социологическая мысль Запада) / Пер. с нем. М.: Прогресс, 1990. 808 с.
2. Портер М. Конкуренция / Пер. с англ. М.: Издательский дом «Вильямс», 2005. 608 с.
3. Товарна структура експорту України у 2017 році. URL: <https://forumkyiv.org/uk/analytics/ukrayinskij-eksport:-krok-vpered-chi-big-na-misci>
4. Про затвердження наборів продуктів харчування, наборів непродовольчих товарів та наборів послуг для основних соціальних і демографічних груп населення: Постанова Кабінету Міністрів України № 780-2016-п від 11.10.2016. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/780-2016-%D0%BF>.
5. Онлайн-карта енергетичного сектору України. URL: <https://ua-energy.org/uk/posts/kilkist-domohospodarstv-subsydiantiv-zmenshy-las-do-15-mln>
6. Соціально-демографічні характеристики домогосподарств України у 2018 році: статистичний збірник. Київ, 2018. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2018/zb/07/zb_sdhdu2018pdf.pdf
7. Доходи Державного бюджету України. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/income/2018/>
8. Соціально-демографічні характеристики домогосподарств України у 2019 році: статистичний збірник. URL: https://ukrstat.org/uk/druk/publicat/kat_u/2019/zb/07/zb_sdhdu2019.pdf
9. Виведення капіталів з України: масштаби та напрямки запобігання: аналітична доповідь / за редакцією Я. А. Жаліла. К.: НІСД, 2013. 39 с. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/capital_2013-c47ae.pdf
10. Пирого І. С. Податки на вивіз капіталу і на великі статки. *Науковий вісник Ужгородського національного Університету. Серія: Право*. 2018. № 51. Т. 2. с.22–25.