

## АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК: 354:336.025

DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2021.2/016>

**Бондаренко О.Г.**

доктор наук з державного управління, доцент,  
начальник кафедри оперативного мистецтва оперативного факультету  
Національної академії Національної гвардії України

**Яровой Т.С.**

к.н.держ.упр., доцент, доцент кафедри публічного адміністрування,  
ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

### ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕТІНІЗАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

*У статті здійснена класифікація підходів, щодо систематизації принципів формування та реалізації механізмів державної політики детінізації національної економіки, на дві групи: загальні принципи – визначають функціонування всіх систем управління; спеціальні принципи – застосовуються конкретно до процесів детінізації національної економіки та базуються на специфічних особливостях тіньової економіки та притаманних їй закономірностях. Дотримання при розробці механізмів державної політики детінізації національної економіки, принципів, як загальних, так і спеціальних (функціональних), сприяє ефективності їх реалізації у контексті дотримання положень соціально-економічного розвитку країни. Визначено, що мета механізмів державної політики детінізації національної економіки, визначається як мінімізація рівня тіньового сектора економіки та вихід держави на якісно новий рівень за рахунок залучення капіталу тіньового сектора для структурної перебудови економіки і збільшення частки легального сектора економіки в матеріальній і не матеріальній сферах забезпечивши йому конкурентоспроможний розвиток з урахуванням необхідності зростання добробуту населення. Для досягнення поставленої мети необхідним є вирішення наступних диференційованих завдань: вироблення державної стратегії процесу детінізації національної економіки; обґрунтування ключових напрямків процесу детінізації національної економіки на коротко-, середньо- та довгостроковий період; визначення пріоритетних напрямів структурної перебудови економіки, у які можна буде залучити капітал тіньового сектора економіки; визначення пріоритетних кластерів на національному та регіональному рівнях виходячи з пріоритетних напрямків структурної перебудови економіки; розробка комплексу заходів щодо стимулювання роботи в легальному секторі економіки. правове забезпечення заходів з детінізації національної економіки тощо. Як спеціальну систему механізмів реалізації державної політики детінізації національної економіки необхідно розглядати у контексті динамічного цілісного середовища, що дозволяє здійснювати вплив на зростання показників легального сектора економіки.*

**Ключові слова:** державна політика, механізми, тіньова економіка, стратегічні орієнтири, протидія.

**Постановка проблеми.** Основним завданням державної політики щодо детінізації національної економіки є розробка та реалізація відповідних стратегічних орієнтирів, які повинні закріплюватися відповідними інституційними структурами на основі чіткого визначення ролі та функцій органів державної влади в досягненні конкретних цілей. Тому, механізми державної політики детінізації національної економіки є важливою складовою соціально-економічного розвитку кра-

їни. Завдяки його ефективному функціонуванню забезпечується ефективна реалізація Стратегії детінізації національної економіки. Удосконалення механізмів державної політики детінізації національної економіки є об'єктивною потребою, що вимагає відповідальності держави та активної участі суб'єктів ринкових відносин [1].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Найвагоміший внесок у розробку державної політики детінізації національної економіки здійснено

такими зарубіжними вченими, як Дж. Гросман, Ф. Бретт, Дж. Модінгер, Т. Рейтер, Р. Седдіг, Дж. Робінсон, К. Коттке, Дж. Жданович та ін. Теоретичні та методологічні аспекти розробки механізмів державної політики детінізації національної економіки містяться в працях вітчизняних учених, зокрема таких як: О. І. Барановський, В. Г. Бодров, С. А. Буткевич, З. С. Варналій, Л. К. Воронова, Н. Т. Гончарук, С. Г. Гуржій, О.П. Дяченко, І. В. Коломієць, В. А. Некрасов, В. А. Ребало, Г. Л. Рябцев, С. А. Солодніков, С.С. Стоянова-Коваль, С. О. Синянський, та інших. Водночас узагальнення досягнень сучасної управлінської думки засвідчує, що залишається низка проблем, яка не отримала належного висвітлення та розв'язання. Це уповільнює збалансоване відтворення й ефективність функціонування механізмів реалізації державної політики детінізації національної економіки в Україні.

**Мета статті** – обґрунтування науково-методологічних та практичних засад формування механізмів державної політики детінізації національної економіки.

**Виклад основного матеріалу.** На сьогодні єдиного загальноприйнятого універсального поняття про тіньову економіку не сформульовано. Різноманіття позицій обумовлено різними факторами але, як правило, ця відмінність міститься у характері вирішуваних теоретичних і прикладних задач що вирішуються, а також у методології і методиці дослідження. Досліджуючи тіньову економіку пропонуємо дотримуватись наступних положень: фундаментальний теоретичний аналіз; статистична оцінка, оптимізація соціально-економічної політики; вдосконалення правоохоронної діяльності; забезпечення економічної безпеки.

Тіньова економіка є складною економічною категорією, тому жодне визначення не може з цілковитою повнотою і точністю розкрити її сутність. Дослідження цього питання дозволило узагальнити та розкрити природу відношень державної політики та тіньової економіки, уточнити і розширити існуючі поняття термінів: «тіньова економіка» – це економічна діяльність яка знаходиться за межами законних відносин та охоплює усю соціально-економічну сферу діяльності людей, при цьому її наслідки відбиваються не тільки на економічній стабільності держави а безпосередньо на соціально-економічному становищі громадян як суб'єктів господарських відношень; «тіньовий сектор економіки» – це певна частина тіньової економіки конкретної держави, яка перебуває у відсотковій зворотно-пропорційній залежності від ВВП. Чим

нижчий показник тіньової економіки тим вищий показник ВВП; «розвиток тіньової економіки» – це широкомасштабний процес проникнення тіньової економіки в усі сфери соціально-економічної діяльності, який доводить існування взаємозв'язку між легальною та нелегальною економікою.

На нашу думку, механізми державної політики детінізації національної економіки представляють собою комплексну систему державного управління, складовими якої є конкретні механізми управління (організаційно-економічний, політичний, нормативно-правовий, інформаційно-аналітичний, мотиваційний тощо), які в сукупності здатні забезпечити реалізацію збалансованої та ефективної державної політики детінізації національної економіки.

В Україні становлення механізмів державної політики детінізації національної економіки, розпочалося з набуттям нею незалежності в 1991 році. Необхідно зазначити, що створення правових основ у досліджуваній сфері здійснювалося не у зв'язку з закономірностями розвитку суспільства, а здебільшого було пов'язане з бажанням виключити Україну з “чорного” списку країн та територій, які не ведуть боротьбу з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом [2-3]. Перші кроки в цьому напрямі були пов'язані з ратифікацією нашою державою відповідних міжнародних нормативно-правових актів та прийняттям ряду нормативно-правових документів, спрямованих на їх реалізацію.

Очевидно, що на даному етапі становлення механізмів державної політики детінізації національної економіки, діяльність органів державної влади була більше спрямована на регулювання легальних фінансових потоків як у межах України, так і за її межами.

Нормативно-правові акти у досліджуваній сфері спрямовувалися на боротьбу з організованою злочинністю взагалі, а державні механізми щодо державної політики детінізації національної економіки, окремо не виділялася і не зосереджувала на собі увагу керівних органів та інституцій. Крім того, наприкінці ХХ століття в Україні був відсутній орган зі спеціальною компетенцією щодо регулювання фінансових потоків.

Отже, на сучасному етапі в Україні сформовано основні важелі механізмів державної політики детінізації національної економіки, які здатні повною мірою контролювати фінансові потоки, виявляти в них відхилення від норм чинного законодавства та притягувати винних осіб до відповідальності.

Україна є учасником основних міжнародно-правових актів у зазначеній сфері, зокрема, Конвенції Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, Конвенції ООН про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин, Конвенцію ООН проти транснаціональної організованої злочинності. Приєднавшись до зазначених документів, Україна визнала їх складовою національного законодавства. Для їхнього ефективного застосування основні положення конвенцій були трансформовані в національне законодавство.

Сьогодні функції держави щодо детінізації національної економіки суттєво ускладнюються. Основними стратегічними завданнями, які ставляться перед Україною в контексті детінізації національної економіки є:

- забезпечення прозорості фінансової системи;
- декриміналізація і детінізація економічних відносин;
- виявлення та руйнування схем легалізації незаконних доходів і фінансування тероризму;
- покращення міжнародного іміджу України;
- підвищення інвестиційної привабливості економіки України для іноземних інвесторів;
- розширення кореспондентських відносин українських банків з фінансовими установами держав-членів Міжнародної організації по боротьбі з відмиванням капіталу.

Вважаємо за доцільне розглянути концептуальні складові механізмів державної політики детінізації національної економіки. Першим елементом механізмів державної політики детінізації національної економіки є принципи його формування. Принципом є вихідне положення будь-якої теорії [4], на підставі якого має діяти проєктований механізм. Сукупність принципів, на яких ґрунтується механізм щодо зменшення масштабів тіньової економіки надає йому властивості, які посприяють реалізації його мети. Крім того дозволяє використати найефективніші методи реалізації поставлених задач. Методи реалізації механізмів державної політики детінізації національної економіки, які обумовлені сукупністю принципів, схильні до змін в залежності від зміни умов зовнішнього та внутрішнього середовища.

Нами здійснена класифікація підходів, щодо систематизації принципів формування та реалізації механізмів державної політики детінізації національної економіки, на дві групи: загальні принципи – визначають функціонування всіх сис-

тем управління; спеціальні принципи – застосовуються конкретно до процесів детінізації національної економіки та базуються на специфічних особливостях тіньової економіки та притаманних їй закономірностях.

Дотримання при розробці механізмів державної політики детінізації національної економіки, принципів, як загальних, так і спеціальних (функціональних), сприяє ефективності їх реалізації у контексті дотримання положень соціально-економічного розвитку країни. Регулювання процесів детінізації національної економіки не може принципово відрізнитися від цілісного загальнодержавного механізму регулювання економіки, закріпленого в українському законодавстві [5]. При цьому відзначимо, що єдність використовуваних заходів і методів впливу на процеси в економіці країни не виключає їх специфічних комбінацій у заходах щодо детінізації національної економіки.

На підставі вищевикладених положень інтегральна мета механізмів державної політики детінізації національної економіки, визначається як мінімізація рівня тіньового сектора економіки та вихід держави на якісно новий рівень за рахунок залучення капіталу тіньового сектора для структурної перебудови економіки і збільшення частки легального сектора економіки в матеріальній і нематеріальній сферах забезпечивши йому конкурентоспроможний розвиток з урахуванням необхідності зростання добробуту населення (рис. 1).

Для досягнення поставленої мети необхідним є вирішення наступних диференційованих завдань:

- 1) вироблення державної стратегії процесу детінізації національної економіки;
- 2) обґрунтування ключових напрямків процесу детінізації національної економіки на коротко-, середньо- та довгостроковий період;
- 3) визначення пріоритетних напрямів структурної перебудови економіки, у які можна буде залучити капітал тіньового сектора економіки;
- 4) визначення пріоритетних кластерів на національному та регіональному рівнях виходячи з пріоритетних напрямків структурної перебудови економіки;
- 5) розробка комплексу заходів щодо стимулювання роботи в легальному секторі економіки.
- 6) правове забезпечення заходів з детінізації національної економіки тощо.

Наступний елемент механізму – суб'єкти державної політики детінізації національної економіки:

- 1) органи виконавчої влади;
- 2) органи законодавчої влади;

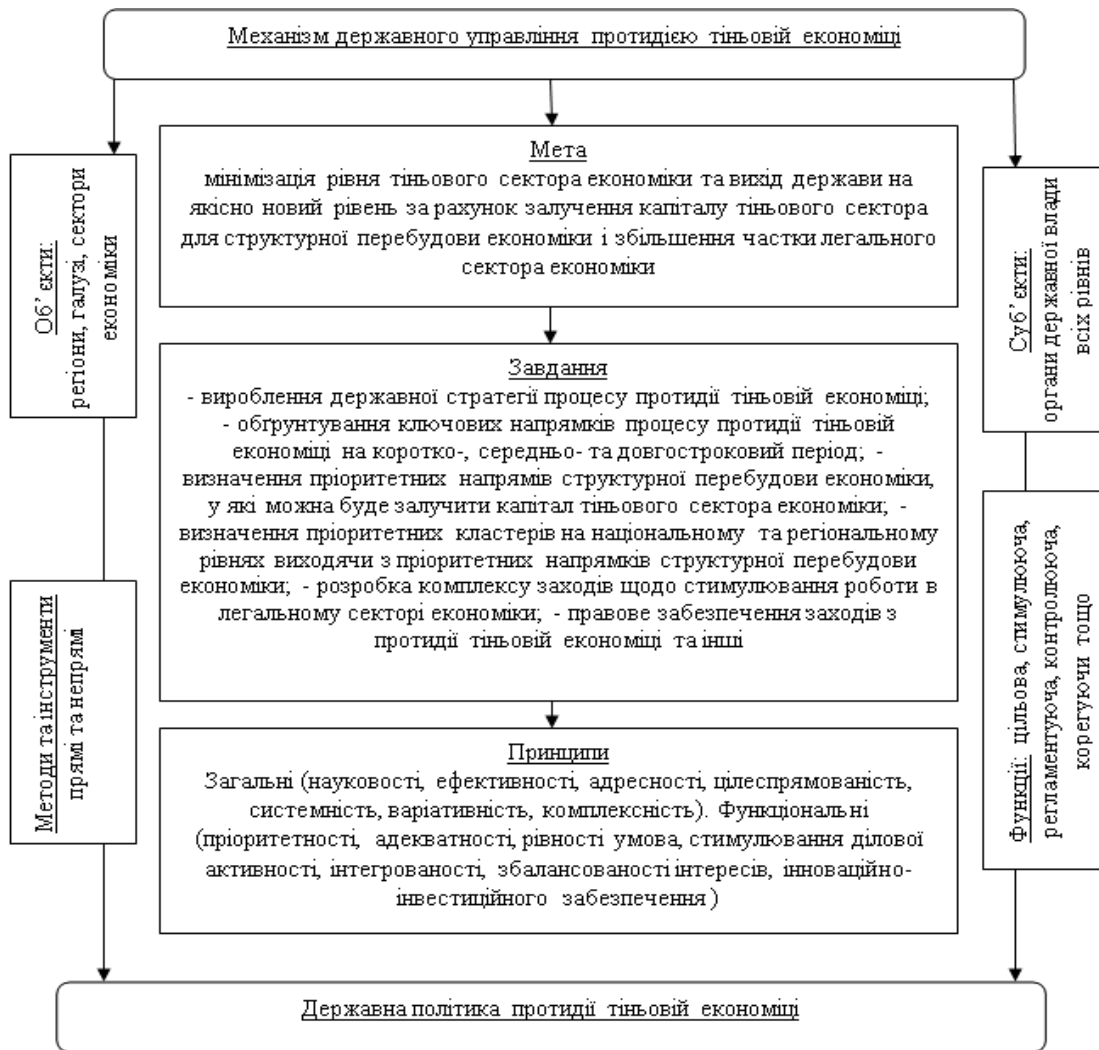


Рис. 1. Концептуалізація структури механізмів державної політики детінізації національної економіки

Джерело: розроблено авторами

3) суб'єкти, на які спрямовані заходи щодо детінізації національної економіки (домогосподарства, підприємства, органи державного управління, галузеві та підприємницькі спілки тощо);

4) інші учасники процесу детінізації національної економіки.

Механізми державної політики детінізації національної економіки включають наступні об'єкти: об'єкти процесу детінізації національної економіки (сектор домогосподарств, реальний сектор, сектор послуг, фінансовий сектор, сектор державного управління); інвестиційний потенціал тіньового сектора економіки; діяльність з впровадження заходів спрямованих на зменшення масштабів тіньового сектора економіки; форми організації процесу детінізації національної економіки на рівні економіки в цілому, на рівні окремих регіонів, галузей (нормативно-правова база, інституційна інфраструктура, інформаційне забезпечення тощо).

В умовах трансформаційної економіки для розробки науково обгрунтованих заходів щодо зменшення масштабів тіньового сектора економіки необхідно вирішити два основних завдання:

По-перше, визначити соціально-економічні, політичні цілі і план економічних перетворень, які повинні знайти своє відображення в програмі соціально-економічного розвитку України.

По-друге, сформулювати систему стимулів у господарюючих суб'єктів, яка б сприяла їх переходу в легальний сектор економіки.

Крім того, процес детінізації національної економіки повинен здійснюватися на основі співробітництва всіх гілок влади, а також ефективного функціонування механізму державного регулювання. Узгодження інтересів держави і господарюючих суб'єктів – це основне завдання процесу детінізації національної економіки. Процес детінізації національної економіки може здійснюватися

за допомогою прямих та непрямих інструментів державної політики.

До прямих інструментів впливу державної політики на процес детінізації національної економіки відносять:

- державні програми підтримки перспективних галузей економіки для забезпечення структурної перебудови економіки;
- підтримка перспективних кластерів на національному та регіональному рівнях;
- залучення наявних ресурсів держбюджету для стимулювання пріоритетних галузей, національної економіки;
- підтримка розвитку інфраструктури кластерів у рамках соціально-економічних програм розвитку регіонів;
- пільгове надання приміщень, устаткування у лізинг тощо у рамках пріоритетних кластерів;
- державне замовлення на НДДКР в пріоритетних галузях 5-го і 6-го технологічних укладів;
- створення державної лізингової кампанії для просування наукомісткої продукції на зовнішній ринок;
- надання інвестиційного кредиту для розробки інновацій за пільговими ставками.

Непрямі інструменти механізмів державної політики детінізації національної економіки полягають у формуванні системи мотивів і стимулів для роботи в легальному секторі економіки; вона буде досяжна за допомогою комплексної податкової, бюджетної, структурної, митної політики, здійснюваної за допомогою комплексу відповідних заходів:

- спрощення діючого податкового законодавства та законодавства з питань регулювання господарської діяльності;
- зниження податкового навантаження до стимулюючого розвитку підприємницької діяльності;
- спрощення доступу до законів, та інших нормативних актів і коментарів до них з питань регулювання господарської діяльності та оподаткування;
- реформування судової системи для надійного захисту приватної власності;
- реформа державного управління та місцевого самоврядування на основі досвіду розвинутих країн;
- постійно діюча система ефективної боротьби з корупцією;
- дерегуляція через зменшення кількості не виправданих узгоджень та ліцензій;
- державна допомога в просуванні вітчизняної продукції на світовий ринок;

– повернення «інвестиційної пільги по податку на прибуток» для перспективних галузей та кластерів української економіки;

– звільнення від ПДВ імпортованого в Україну наукоємного обладнання, що не має аналогів в Україні;

– звільнення від податку на землю підприємств, які володіють високотехнологічним і дослідницьким устаткуванням в пріоритетних галузях 5-го і 6-го ТУ;

– введення податкових «канікул» для галузей, які випускають кінцеву продукцію та галузей 5-го і 6-го ТУ;

– звільнення від податків дивідендів, отриманих в результаті реалізації інвестиційно-інноваційних проектів у пріоритетних галузях економіки [6].

Прямі і непрямі інструменти, які розглянуті вище, є частиною механізмів державної політики детінізації національної економіки. Чітке визначення інструментів впливу на процес детінізації національної економіки дозволить зробити цей механізм більш ефективним, враховуючим особливості трансформаційної вітчизняної економіки.

Розглядаючи системно стратегічні орієнтири реалізації механізмів державної політики детінізації національної економіки, необхідно визначити послідовність регулюючих впливів, рис. 2.

Державна політика повинна реалізуватись на основі системного підходу до вибору методів здійснення впливу держави на процеси, що відбуваються у цій сфері, а також визначення і застосування ефективних інструментів впровадження намічених заходів у практичне буття. Застосування інструментів у поєднанні з механізмами державної політики детінізації національної економіки, при цьому, визначення ефективного їх симбіозу дасть можливість досягти високої результативності щодо подолання тіньових процесів в вітчизняній економіці [7].

Одним із базових інструментів активізації механізмів детінізації національної економіки є забезпечення ефективної державної політики. Аналіз наукової літератури дозволив з'ясувати, що система реалізації механізмів державної політики детінізації національної економіки визначається взаємодією ключових компонентів [8].

Як спеціальну систему механізмів реалізації державної політики детінізації національної економіки необхідно розглядати у контексті динамічного цілісного середовища, що дозволяє здійснювати вплив на зростання показників легального сектору економіки.



Рис.2. Етапи реалізації стратегічних орієнтирів механізмів державної політики детінізації національної економіки

\*Джерело: розроблено авторами

Отже, формування та реалізація механізмів державної політики детінізації національної економіки необхідно здійснювати з урахуванням основних концептуальних положень, а саме:

1) політика детінізації національної економіки формується і коригується відповідно до соціально-економічного становища в державі;

2) політика детінізації національної економіки повинна враховувати фази економічного циклу: криза, депресія, поживлення і підйом;

3) політика детінізації національної економіки має бути спрямована не тільки на зростання економіки і доходів бюджету, але й на зростання добробуту населення;

4) органи законодавчої влади розробляють і вводять в дію законодавчі акти, що забезпечують державну підтримку програми детінізації національної економіки у відповідності до реалізованої державної економічної політики;

5) формування інфраструктури спрямованої на досягнення поставлених результатів;

6) в політиці детінізації національної економіки центральне місце має належати кадровому забезпеченню, тобто відбору, підготовці та підвищенню кваліфікації його керівників і співробітників;

7) політика детінізації національної економіки орієнтується на підвищення обсягів поставок вітчизняних товарів легального сектора економіки, як на внутрішній так і на зовнішній ринок;

8) політика щодо детінізації національної економіки повинна координуватися з політикою розвитку підприємництва, при цьому серед створюваних підприємств особлива увага повинна бути приділена створенню підприємств у пріоритетних галузях економіки;

9) сформована політика детінізації національної економіки сприяє у вирішенні актуальних соціальних проблем (наприклад, наповнення Пенсійного фонду та зростання пенсій, захист працівників, створення нових робочих місць в легальному секторі економіки тощо).

**Висновки.** Обґрунтована необхідність удосконалення структури механізмів державної політики детінізації національної економіки, яка включає комплекс прямих та непрямих інструментів державної політики реалізованих у напрямку мінімізації рівня тіньового сектора економіки та виходу держави на якісно новий рівень за рахунок залучення капіталу тіньового сектора для структурної перебудови вітчизняної економіки і збільшення

частки легального сектора економіки. Для досягнення поставленої мети необхідним є вирішення наступних диференційованих завдань: вироблення державної стратегії процесу детінізації національної економіки; обґрунтування ключових напрямків процесу детінізації національної економіки на коротко-, середньо- та довгостроковий

період; визначення пріоритетних напрямів структурної перебудови економіки, у які можна буде залучити капітал тіньового сектора економіки; розробка комплексу заходів щодо стимулювання роботи в легальному секторі економіки; нормативно-правове забезпечення заходів з детінізації національної економіки тощо.

#### Список літератури:

1. Варналій З.С. Теоретичні засади детінізації економіки України. *Вісник Вінницького політехнічного інституту*. 2014. № 1. С. 46–53.
2. Дяченко О.П., Гришова І.Ю. Стратегія державної політики у сфері детінізації економіки України. *Право та державне управління: збірник наукових праць*. 2016. № 4(25). С. 207–213.
3. Вишневецька В.О., Синякова А.В. Тінізація і гарантування економічної безпеки держави. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2016. Вип. 13. С. 110–112.
4. Дмитрієв Ю. В. Оцінка корупційних ризиків у системі державного управління: поняття та зміст. *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 1–2(1). С. 141–149.
5. Мерніков Г. Формування політики України у сфері національної безпеки: контроль процесу громадськими інститутами. URL: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/januar2009/12.htm>
6. Ситник Г.П. Організаційно-правові засади забезпечення національної безпеки України: навч. посіб. / Г.П. Ситник, В.М. Олуйко. Хмельницький: Вид-во ХУУП, 2005. 236 с.
7. Шевцов А., Мерніков Г. Формування та реалізація державної політики у сфері національної безпеки у країнах-членах ЄС. URL: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/Jul08/13.htm>
8. Власюк О. С. Національна безпека України: еволюція проблем внутрішньої політики : вибр. наук. праці / О. С. Власюк. К. : НІСД, 2016. 528 с.

#### **Bondarenko O.H., Yarovoy T.S. PECULIARITIES OF THE FUNCTIONING OF THE STATE POLICY OF DETINIZATION OF THE NATIONAL ECONOMY**

*The article classifies the approaches to systematization of the principles of formation and implementation of mechanisms of state policy of de-shadowing of the national economy into two groups: general principles – determine the functioning of all management systems; special principles – are applied specifically to the processes of de-shadowing of the national economy and are based on the specific features of the shadow economy and its inherent patterns. Adherence to the development of mechanisms of state policy to de-shadow the national economy, principles, both general and special (functional), contributes to the effectiveness of their implementation in the context of compliance with the provisions of socio-economic development of the country. It is determined that the purpose of the mechanisms of state policy of de-shadowing of the national economy is defined as minimizing the level of the shadow sector and the state to a qualitatively new level by attracting shadow sector capital for structural restructuring and increasing the share of legal sector in tangible and intangible spheres. development taking into account the need to increase the welfare of the population. To achieve this goal it is necessary to solve the following differentiated tasks: development of a state strategy for the process of de-shadowing of the national economy; substantiation of key directions of the process of de-shadowing of the national economy in the short, medium and long term; identification of priority areas of structural adjustment of the economy, in which it will be possible to attract capital from the shadow sector of the economy; identification of priority clusters at the national and regional levels based on the priority areas of economic restructuring; development of a set of measures to stimulate work in the legal sector of the economy. legal support for measures to de-shadow the national economy, etc. As a special system of mechanisms for implementing the state policy of de-shadowing of the national economy should be considered in the context of a dynamic holistic environment that allows to influence the growth of the legal sector of the economy.*

**Key words:** state policy, mechanisms, shadow economy, strategic guidelines, counteraction.