

**О. П. Дяченко**

кандидат економічних наук,  
доцент кафедри обліку і оподаткування  
Одеського державного аграрного університету

## **МЕТОДОЛОГІЧНИЙ ІНСТРУМЕНТАРІЙ РЕАЛІЗАЦІЇ КОМПЛЕКСНОГО ДЕРЖАВНОГО МЕХАНІЗМУ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ ПРОТИДІЇ РОЗВИТКУ ТІНЬОВОЇ ЕКОНОМІКИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ**

*У статті досліджується методологічний інструментарій реалізації комплексного державного механізму регулювання процесів протидії розвитку тіньової економіки на місцевому рівні. Проаналізовано основні стратегії державної політики протидії розвитку тіньової економіки. Запропоновано методологічний конструкт інституційного механізму державного регулювання процесу протидії розвитку тіньової економіки.*

**Ключові слова:** тіньова економіка, місцеве самоврядування, протидія розвитку, державний механізм, стратегія держави.

**Постановка проблеми.** Значимість місцевого рівня в системі державного регулювання полягає в його наближеності до потреб населення відповідної території. Саме тут надається найбільша кількість адміністративних послуг органів державної влади, відбувається системна взаємодія влади та громадянина, спостерігаються найбільша поширеність корупційних взаємодій (дрібного або побутового масштабу). Відтак протидія розвитку тіньової економіки в країні не може розпочатися без суттєвих зрушень на місцевому рівні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідження методологічного інструментарію реалізації комплексного державного механізму регулювання процесів протидії розвитку тіньової економіки на місцевому рівні висвітлювались у наукових розробках зарубіжних та вітчизняних вчених, зокрема: Шнайдера Ф., Гутмана П., Рибчака О.С., Гришової І.Ю., Краус Н.М., Наумова О.Б., Прохоренко О.Я., Шабатури Т.С., Галицького О.М., Гнатєвої Т.М., Воротіна В.Є., Мотренка В.Т., Митяй О.В. та інших науковців [1–10].

Ми поділяємо наукову позицію, в якій обґрунтовано, що в сучасних умовах найбільшу ефективність демонструє використання програмно-цільового (проектного) методу механізму державного регулювання протидії розвитку тіньової економіки. Основними перевагами

застосування такого підходу є: комплексність вирішення проблеми, досягнення мети і завдань; концентрація тимчасових, фінансових і людських ресурсів; визначення пріоритетності заходів, черговості і строків їх реалізації; забезпечення інтеграції заходів, що носять різний характер, при їх чіткої послідовності в загальному процесі досягнення кінцевої мети, передбаченої програмою; співвідношення наявних та запланованих фінансових ресурсів з розробленими комплексами заходів за напрямками програми; ефективність використання бюджетних коштів; створення сприятливих умов, необхідних для подальшого розвитку економіки.

**Мета статті.** Головною метою цієї роботи є аналіз методологічного інструментарію реалізації комплексного державного механізму регулювання процесів протидії розвитку тіньової економіки на місцевому рівні.

**Вклад основного матеріалу.** В Україні вже існує достатньо розвинуте інструментально-методичне забезпечення розробки та реалізації окремими суб'єктами місцевої влади власних програмно-цільових антикорупційних стратегій. Зокрема, в системі міністерства внутрішніх справ України використовується методологія, згідно з якою передбачаються наступні етапи розробки місцевих антикорупційних програм [1]:

1) підготовчий, який полягає у визначенні в юридичній особі відповідного структурного підрозділу (уповноваженої особи, робочої групи), відповідальної за розробку проекту відповідної програми протидії розвитку тіньової економіки; аналізі дотримання працівниками юридичної особи вимог законодавства за попередній звітний період; затвердженні структури програми на наступний звітний період; наданні заінтересованими структурними підрозділами юридичної особи своїх пропозицій до проекту програми з урахуванням аналізу та оцінки ризиків тінізації у діяльності структурного підрозділу відповідно до його повноважень;

2) безпосередньої розробки проекту програми, який полягає в опрацюванні наданих структурними підрозділами своїх пропозицій; аналізі результатів здійснення заходів, передбачених в програмі протидії розвитку тіньової економіки юридичної особи за попередній звітний період; імплементації вимог національного законодавства до повноважень конкретної юридичної особи;

3) узгодження, що полягає в забезпеченні відкритого доступу до проекту програми протидії розвитку тіньової економіки усіма працівниками юридичної особи; в опрацюванні, в межах своїх повноважень, проекту програми заінтересованими структурними підрозділами; обговоренні проекту програми з іншими працівниками юридичної особи; подання, в разі потреби, проекту програми в установленому порядку на погодження до організації вищого рівня (засновника або організації, до сфери управління якої належить юридична особа);

4) затвердження та оприлюднення, який полягає в прийнятті керівництвом юридичної особи рішення про затвердження програми протидії розвитку тіньової економіки. Після чого відповідна програма доводиться до відома усіх працівників юридичної особи, забезпечується до неї постійний доступ працівників та громадськості, зокрема, шляхом розміщення на офіційному веб-сайті юридичної особи.

Варто зазначити, що органами місцевої влади вже сприйнята практика використання програмно-цільового методу у розробці антикорупційних заходів. На прикладі окремих адміністративно-територіальних одиниць [2; 3] проаналізовано наявний досвід у цій сфері з метою виявлення його позитивних і негативних характеристик і перспектив вдосконалення.

Враховуючи високий рівень вітчизняної тіньової економіки на сучасному етапі, нами запро-

поновано структуру орієнтованого Плану організаційно-економічних заходів з питань протидії розвитку тіньової економіки в регіоні, до структури якого включено такі напрямки державної політики:

1. Мінімізація податкових зобов'язань через належне оформлення трудових відносин.

2. Приховування або зменшення реальних валових доходів суб'єктами господарювання.

3. Незаконна експлуатація виробничих об'єктів та надр області.

4. Протидія розвитку тіньової економіки у сфері будівництва.

5. Протидія розвитку тіньової економіки в агропромисловому виробництві та екологічній сфері.

6. Протидія розвитку тіньової економіки на споживчому ринку.

7. Протидія розвитку тіньової економіки у сфері зовнішньоекономічної діяльності.

8. Протидія розвитку тіньової економіки у сфері фінансів, фондового ринку, приватизації.

9. Протидія розвитку тіньової економіки у бюджетній сфері.

10. Контроль за виконанням плану спільних заходів.

З огляду на це ми поділяємо думку О. Рибчак про те, що протидія тіньовій діяльності повинна відбуватися за двома основними напрямками, пов'язаними зі зміною пропорцій тіньової та легальної економіки: зниження частки тіньової економіки і розвиток легальної економіки. Зниження частки тіньового сектора зумовлює необхідність розробки стратегій державного впливу на тіньову економіку із зазначенням їх основних переваг і недоліків та обґрунтування можливості застосування (табл. 1) [4]. При цьому під стратегією варто розуміти чіткий поетапний план дій впливу на тіньовий сегмент із зазначенням відповідальних інститутів, сегментів дії і часових меж, інструментів та бажаного результату.

При цьому нами доводиться необхідність використання ліберальної стратегії державного впливу на протидію розвитку тіньової економіки, що включає заходи протидії тіньового сектору в державних структурах законодавчої та виконавчої влади.

Виходячи з вищевикладеного, нами запропонований методологічний підхід до виокремлення механізмів протидії розвитку тіньової економіки: інституціонально-управлінський, політико-правовий, соціально-економічний, суспільно-громадянський та етично-психологічний з урахуванням того, що найбільшу ефек-

тивність суспільство отримує в разі непоодинокого самостійного застосування тих чи інших з перерахованих механізмів в тій чи іншій галузі державного регулювання, а у випадку синергетичного поєднання всіх цих механізмів в єдиному комплексному механізмі запобігання та протидії розвитку тіньової економіки, закріпленому в Національній стратегії протидії розвитку тіньової економіки та є стрижневим інструментом загальнодержавної, регіональної і місцевої політики детінізації.

Підводячи підсумки розгляду комплексного інституційного механізму протидії розвитку тіньової економіки, зазначимо наступне:

1) з позицій компетенційного і організаційного взаємозв'язку державно-правові (державні і місцеві) інститути та інститути громадянського суспільства утворюють внутрішньодержавний інституціональний механізм протидії розвитку тіньової економіки. Причому рівні такої системи

розділені лише технічно з метою оптимальної систематизації, а на практиці тісно взаємопов'язані, і з позицій системності елементного складу являють собою єдине організаційно-правове явище;

2) в аспекті компетенційного забезпечення ефективного здійснення діяльності щодо протидії розвитку тіньової економіки ключовим серед всіх органів місцевої влади виступає представницький орган територіального формування, покликаний безпосередньо вирішувати завдання місцевого самоврядування і виражати інтереси населення через представників.

Крім зазначених вище, І.Ю. Гришова пропонує механізми протидії розвитку тіньової економіки.

1. Адаптаційний. Приведення структури органів державної влади у відповідність з рекомендаціями та стандартами країн-членів ЄС. Забезпечення прозорості та гласності.

2. Каральний. Створення системи ефектив-

Таблиця 1

Основні стратегії державної політики протидії розвитку тіньової економіки

| Характеристика                                  | Вид стратегії державного впливу на тіньову економіку  |   |   |   |
|---|---|---|---|---|
|   | Консервативна   | Ліберальна  | Радикальна  | Антикорупційна  |
| На що направлена                                | Боротьба з кримінальною складовою   | ВЕД (галузі) з найбільшим рівнем тінізації економічних відносин   | Повне викорінювання всіх форм прояву тіньової економіки                         | “Верхівкова” та “низова” корупція   |
| Прийнятна (допустима) частка тіньової економіки | Стратегія залишає можливим існування тіньової економіки за виключенням кримінальної складової | 10-20% від ВВП (у галузях, що торкаються питань національної безпеки – 5-7%)  | Стратегія припускає повну відсутність будь-яких форм прояву тіньової діяльності | Націлена на боротьбу тільки з корупцією   |
| Інструменти дії                                 | В основному жорсткі силові методи   | Оптимізація процесу фіскального адміністрування та оподаткування, розвиток безготівкових розрахунків, реформа ринку праці | Всі існуючі та доступні державні важелі впливу                                  | Жорсткий контроль виконання і створення національної програми по боротьбі з корупцією |
| Основні недоліки                                | Не стосується решти галузей тіньової діяльності   | Необхідна постійна модернізація моделі  | Дуже широкий цільовий спектр  | Складність у виконанні  |
| Основні переваги                                | Вже налагоджений механізм протидії  | Можливий ефект мультиплікатора та сприятливий вплив на інші сфери життя суспільства                                       | Націленість на усунення всіх форм прояву тіньової економіки                     | Створить ряд позитивних ініціатив для розвитку промисловості та зростання інвестицій  |
| Можливість застосування до вітчизняних реалій   | Найбільш проста стратегія антитіньової політики   | Багатогранна стратегія - постійно вимагає ряду досліджень і розробок  | Неготовність вітчизняної економіки і суспільства до подібної стратегії          | Вже позиціонується як національна програма  |

Джерело: удосконалено автором відповідно [4; 5]

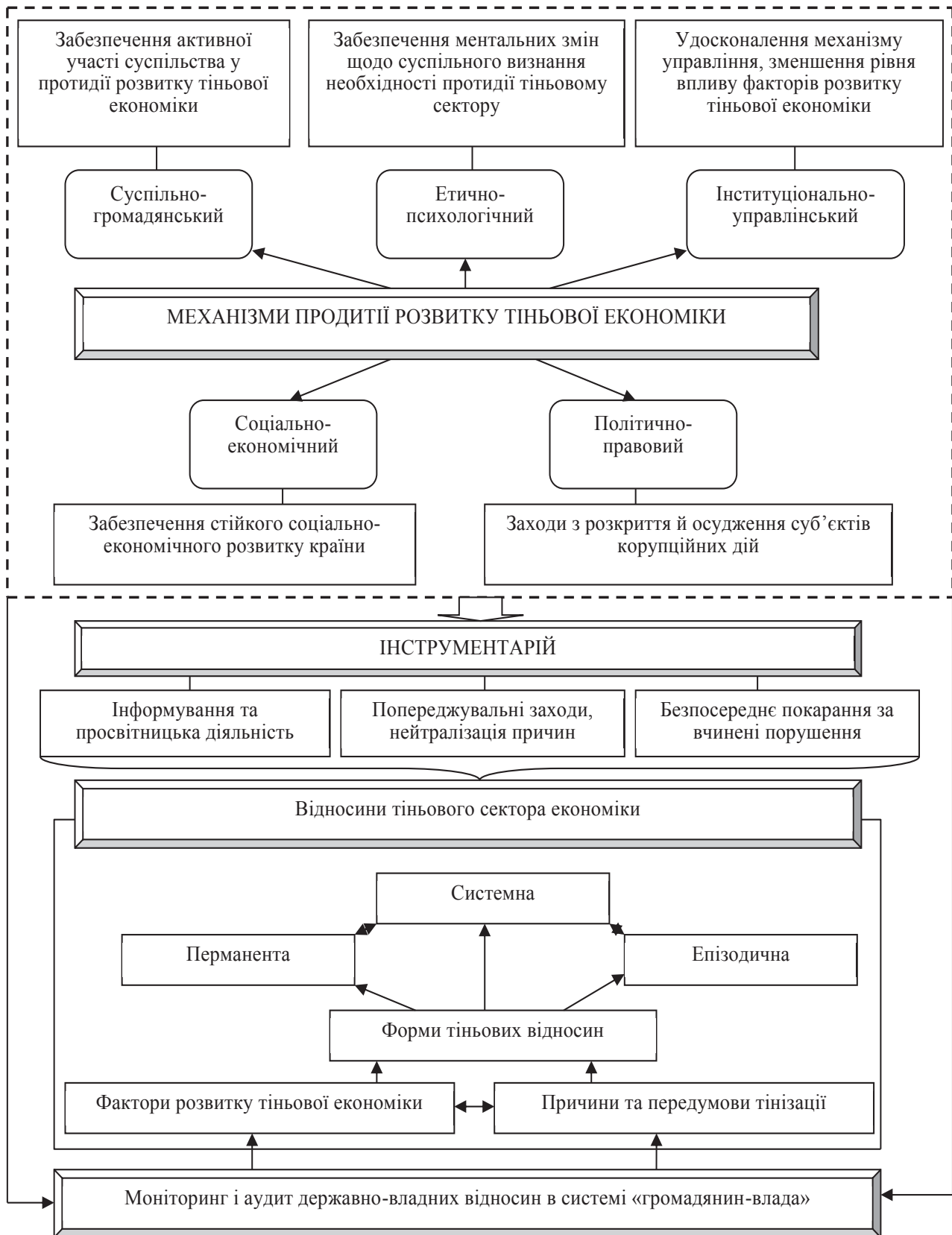


Рис. 1. Методологічний конструкт інституційного механізму державного регулювання процесу протидії розвитку тіньової економіки

Джерело: запропоновано автором

ної протидії розвитку тіньової економіки, за якої вчинення корупційних діянь тягне неминучу відповідальність осіб, винних в їх вчиненні, з настанням негативних соціальних та службових наслідків (втрати пенсійного забезпечення; обмеження кар'єрного зростання, зайняття політичною діяльністю).

3. Організаційно-управлінський. Чітке законодавче визначення процедур прийняття управлінських рішень. Оптимізація чисельності державних структур з метою уникнення нехтування в роботі, зменшення кількості контрольних та наглядових інстанцій.

4. Правовий. Уніфікація нормативно-правових актів у сфері проведення державної політики щодо протидії розвитку тіньової економіки. Удосконалення правового механізму проведення атестації державних службовців.

5. Превентивний. Запобігання соціальним передумовам тінізації економіки та усунення причин, що спричиняють вчинення корупційних діянь.

6. Соціально-економічний. Створення системи суспільних відносин, за якої правомірна поведінка службовців публічної служби є соціально престижною і вигідною. Забезпечення справедливої та адекватної оплати праці, завдяки чому можна було б уникнути негативних проявів протегування, клановості та сімейності [6].

Як видно з рис. 1, така системна проблема як протидія розвитку тіньової економіки вимагає відповідного системного інструментарію та комплексного механізму боротьби з нею, що передбачає спільні скоординовані системні дії представників шести суспільних інститутів: державної виконавчої влади; органів місцевого самоврядування; силових органів включно із судами; бізнесу; громадянського суспільства та засобів масової інформації як «четвертої гілки влади». Невипадково ЗМІ як формальний інститут громадянського суспільства винесені в окрему категорію, оскільки в сучасному цивілізованому світі мас-медіа небезпідставно вважаються головним інструментом контролю за діяльністю влади [7].

До механізмів протидії розвитку тіньової економіки, крім зазначених, відносять також соціально-економічний, політичний, етично-психологічний та ін. Дію соціально-економічних механізмів, на наш погляд, має обумовлювати те, що вдосконалення механізмів державного регулювання економіки і розумне визначення

сфер державної присутності в економіці повинні звужувати підґрунтя, на якому розвивається тіньовий сектор. Той же ефект дає наведення порядку у сфері місцевих фінансів [8].

На нашу думку, спільна державна політика протидії розвитку тіньової економіки зазначених суб'єктів в програмно-цільовому вимірі має поєднувати три стратегічні напрямки:

1) стратегії суспільного усвідомлення, котра полягає в загальному аудиті й моніторингу ситуації та вдосконалення на цих підставах стратегії протидії розвитку тіньової економіки; громадянській просвіті щодо детінізації; вільному доступі до інформації і незалежних ЗМІ;

2) стратегії попередження, сутність якої лежить у сфері формування транспарентності органів влади; активного залучення інститутів громадянського суспільства до діяльності щодо протидії розвитку тіньової економіки; зменшення втручання держави в справи бізнесу та суспільства; прийнятті кодексів етики для чиновників, підприємців; зниженні адміністративних бар'єрів;

3) стратегії невідвратної відплати, котра передбачає підвищення професіоналізму та ефективності розкриття корупційних злочинів силовими структурами; формування сильної і незалежної судової влади; неухильне виконання закону; громадську експертизу нормативно-правових та державно-управлінських рішень; доступність громадянами правової допомоги і захисту.

**Висновки і пропозиції.** З огляду на вищевикладене вважаємо за необхідне уніфікувати і формально закріпити обов'язкове включення до складу координаційно-дорадчих органів із запобігання розвитку тіньової економіки представників громадськості (населення конкретного територіального формування) в кількості не менше 1/3 від загальної кількості її членів за умови наявності спеціальної (юридичної) освіти (професійних навичок) не менше, ніж у половини з них. Звісно ж, така вимога дозволить збалансувати публічно-владні та громадські засади в діяльності щодо протидії тіньовій економіці на рівні місцевого самоврядування на основі взаємного контролю, з урахуванням досягнення реальності права населення на участь у здійсненні антикорупційних заходів, ефективності здійснення профільних повноважень органів державної влади і, як наслідок, рішення стратегічних завдань держави щодо протидії розвитку тіньової економіки.



У зв'язку із цим, на нашу думку, потребують особливої уваги з боку компетентних органів і безпосередньої реалізації два базових напрямки інституційної оптимізації механізму державного регулювання протидії розвитку тіньової економіки. По-перше, це вдосконалення нормативного забезпечення. По-друге, слід підкреслити необхідність оперативної техніко-організаційної оптимізації інструментів вищезазначеного механізму. У зв'язку із цим актуальними являється послідовна і системна інформатизація даної сфери, а також мінімізація умов щодо розвитку тіньової економіки в частині безпосереднього контакту державних органів влади і громадян. В останньому випадку дієвим можна визнати створення спільних інститутів, що сприяють скороченню проявів тінізації.

#### Список використаної літератури:

1. Дяченко О.П. Запобігання поширення сучасних тенденцій розвитку тіньової економіки з позиції ефективного державного управління. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2017. № 5. С. 114.
2. Месюк М.П. Механізми регулювання взаємодії інститутів влади і громадянського суспільства: організаційно-правовий аспект [Текст]: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2014. 20 с.
3. Москаленко Н.В. Фінансовий моніторинг як інструмент економічної безпеки. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. 2009. № 1. С. 1–7.
4. Рибчак О.С. Тіньова економіка та особливості її розвитку в Україні: автореф. дис. на здобуття наук, ступеня канд. екон. наук: спец. 08.00.01 «Економічна теорія та історія економічної думки». Київ, 2012. 20 с.
5. Краус Н.М. Регуляторні механізми детінізації економіки країни: Монографія. URL: [http://pidruchniki.com/69027/ekonomika/regulyatorni\\_mehanizmi\\_detinizatsiyi\\_ekonomiki\\_krayini#95](http://pidruchniki.com/69027/ekonomika/regulyatorni_mehanizmi_detinizatsiyi_ekonomiki_krayini#95).
6. Гришова І.Ю., Красноручський О.О. Корупційні ризики та зарубіжна методологія їх оцінки в системі економічної безпеки // Проблеми і перспективи економіки та управління : науковий журнал / Черніг. нац. технол. ун-т. Чернігів: Черніг. нац. технол. ун-т, 2015. № 4(4). С. 40.
7. Lacko M. Hidden Economy – an Unknown Quantity? Comparative Analysis of Hidden Economies in Transition Countries, 1989–1995, Economics of Transition, № 1, 2000.
8. Гришова І.Ю., Гнатєва Т.М. Управління ризиками у контексті стратегії антикризового управління. Український журнал прикладної економіки. 2016. Том 1. № 3. С. 32.
9. Митяй О.В., Хлисту́н О.А. Науково-методологічні критерії формування механізму досягнення економічної безпеки підприємствами // Глобальні та національні проблеми економіки. Випуск № 2. Грудень 2014 р. Миколаїв. С. 630. URL: <http://global-national.in.ua/archive/2-2014/128.pdf>.
10. Shabaturova T. Financial mechanism of economic security company / T. Shabaturova, I. Grishova, A. Galitsky, S. Stoyanova– Koval, V. Zamlynsky, M. Shcherbata, T. Butenko // The collection includes material reports 3rd International Scientific and Practical Conference «Science and Society» held SCIEURO in London 20-21 March 2013. P. 160–180.

#### **Дяченко А. П. Методологический инструментарий реализации комплексного государственного механизма регулирования процессов противодействия развитию теневой экономики на местном уровне**

*В статье исследуется методологический инструментарий реализации комплексного государственного механизма регулирования процессов противодействия развитию теневой экономики на местном уровне. Проанализированы основные стратегии государственной политики противодействия развитию теневой экономики. Предложен методологический конструкт институционального механизма государственного регулирования процесса противодействия развитию теневой экономики.*

**Ключевые слова:** теневая экономика, местное самоуправление, противодействие развитию, государственный механизм, стратегия государства.

#### **Diachenko O. P. Methodological tool for realization of the complex state mechanism of regulation of processes of counteraction to the development of the shadow economy at the local level**

*The article deals with the methodological tools of the implementation of the complex state mechanism of regulation of processes of counteraction to the development of the shadow economy at the local level. The main strategies of the state policy of counteracting the development of the shadow economy are analyzed. The methodological construct of the institutional mechanism of state regulation of the process of counteracting the development of the shadow economy is proposed.*

**Key words:** shadow economy, local self-government, counteraction to development, state mechanism, state strategy.