

Олена ЛЕОНОВА

*Національна академія державного управління
при Президентові України*

Харківський регіональний інститут державного управління

**ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ФУНКЦІОНУВАННЯ
МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ДЕТІНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ**

Досліджується проблема історичного формування і поширення тіньової економіки, а також особливостей історичного становлення та теоретичних основ функціонування механізмів державного регулювання детінізації економіки України. Неофіційна економічна діяльність фактично являє собою господарську систему, яка базується на криміналізованих соціально-економічних відносинах, що, у свою чергу, не підлягає контролю з боку держави та суспільства. Це істотно впливає на всі сторони економічної діяльності, на політичне й суспільне життя країни. Розглядається, як з'являються і поширюються нові тенденції у розвитку тіньової економічної діяльності, що визначає форми прояву тіньової економіки в реальному житті, її причини, методи боротьби держави із цим негативним явищем.

Ключові слова: тіньова економіка, механізми державного управління, легалізація, детінізація, господарські реформи.

Olena Leonova. Theoretical bases of the functioning of the state regulation mechanisms of the deshadowing of the economy of Ukraine

It is investigated the historical problem of the formation and spread of the shadow economy, as well as the peculiarities of the historical formation and the theoretical foundations of the functioning of the mechanisms of state regulation of the deshadowing economy of Ukraine. Since the existence of informal economic activity actually operates the new economic system in which the play set criminal socio-economic relations, which, in turn, controlled by the state and society. This greatly affects all aspects of economic activity, political and social life of the country. Appear and apply new trends in the development of shadow economy, defining forms of shadow economy in real life, its causes and methods to combat the state this negative phenomenon.

Key words: the shadow economy, mechanisms of public administration, legalization, deshadowing, economic reform.

Детінізація економічних відносин має свою історію становлення та існування, її бурхливий розвиток в Україні неможливо пов'язувати тільки з ринковими перетвореннями. Радикальні політичні, економічні та соціальні зміни в будь-якій з країн світу характеризуються активізацією тіньових проявів в економічній діяльності. Тіньова економіка властива всім країнам, незалежно від рівня та моделі економічного розвитку. Але, за оцінками експертів, саме в постсоціалістичних країнах, у тому числі в Україні, неофіційна економічна діяльність майже нарівні конкурує з офіційною в багатьох галузях національної економіки. Тому важливого значення набуває дослідження теоретичних основ функціонування механізмів державного регулювання детінізації економіки України.

Проблеми формування та розвитку тіньової економіки системно почали вивчати економісти з 30-х рр. минулого століття. Передусім необхідно відмітити наукові роботи К. Харта, який уперше ввів у науковий обіг термін «тіньова економіка», та П. Гутманна. Подальше дослідження проблем тіньової економіки, спроби визначення її масштабів та функціонування механізмів державного регулювання детінізації економіки маємо в працях таких учених, як: Дж. Арвай, В. Бакуменко, Д. Блейдс, Л. Головка, Л. Дідківська, Е. де Сото, Р. Клітгаард, В. Князев, К. Макафі, С. Роз-Аккерман, С. Ротенберг, В. Танзі, Е. Фейг, Л. Абалкін, С. Барсукова,

Г. Вечканов, С. Глінкіна, Ф. Глісін, С. Ковальов, Т. Корягіна, Л. Косалс, В. Куліков, В. Радаєв, Р. Ривкіна, Ю. Сурмін, Л. Тимофєєв, Ю. Трещевський, О. Турчинов та ін.

Проведений аналіз дозволяє стверджувати, що дослідження механізмів державного регулювання у сфері детінізації економічних відносин в Україні є і нині актуальними та потребують подальшої розробки в контексті досліджень публічного управління в Україні. Водночас ідеї, відображені в проаналізованих наукових працях, на сьогодні потребують подальшого розвитку. Зокрема, на нашу думку, слід детальніше розглянути історичний процес умов формування та поширення тіньової економічної діяльності.

Метою нашого дослідження є розгляд умов та історичних закономірностей формування тіньової економічної діяльності та дослідження впливу механізмів державного регулювання на економіку держави.

Особливе значення у формуванні механізму державного регулювання детінізації економічних відносин має історичний розвиток економіки, де «піки» зростання неофіційної економічної діяльності припадають власне на переломні моменти економічної історії: антимонопольне неофіційне виробництво епохи меркантилізму як початкової стадії розвитку капіталістичної економіки; контрабандна торгівля та работоргівля перед повним зникненням рабовласницького господарства; масове розкрадання державно-кооперативної власності за радянської моделі директивно-планової економіки; сучасний неофіційний сектор у країнах з перехідною економікою. На думку дослідників, зародження механізмів державного регулювання у сфері детінізації економіки в колишньому СРСР відбулося наприкінці 50-х – початку 60-х рр. ХХ ст.

У післявоєнні роки переважне застосування в системі управління організаційно-розпорядчих методів дозволило сконцентрувати обмежені ресурси на основних напрямках господарського будівництва та відносно швидко відбудувати зруйноване війною господарство. Але далі жорстка централізація управління господарського життя почала стримувати розвиток економіки, особливо на рівні підприємства. Діюча на той час система управління не дозволяла суб'єктам нижчого рівня управління (підприємствам) приймати самостійні господарські рішення, розпоряджатися виробленою продукцією та одержаним доходом, ефективно стимулювати виробничий персонал. Результатом такого становища стало те, що, з одного боку, підприємство не було економічно зацікавленим у розвитку виробництва, з іншого – в країні існував високий незадоволений попит, особливо на товари народного збагачення. Для деяких керівників підприємств, що шукали шляхи до швидкого збагачення, це стало основою застосування виробничих резервів для організації тіньових економічних процесів.

Владні структури намагалися боротися з тіньовою економікою. Так, навесні 1961 р. вийшла постанова ЦК КПРС та Ради Міністрів СРСР «Про заходи щодо попередження фактів обману держави й посилення контролю за достовірність звітів про виконання планів і обов'язків». Для виконання рішення створювались оперативні підрозділи слідчих, більш жорсткими стали перевірки господарської діяльності тощо. Організаційно-розпорядчі методи зберігали міцні позиції в системі управління народним господарством. Але поступово керівництво країни переконувалось у необхідності зміни існуючого становища. На березневому та вересневому (1965 р.) пленумах ЦК КПРС та ХХІІІ з'їзді партії, що проходив у березні – квітні 1966 р., були розроблені нові підходи до механізмів державного регулювання, керівництва економікою та економічною політикою, які полягали в тому, щоб посилити роль економічних методів та стимулів в управлінні народним господарством, поліпшити державне планування, поширити господарську самостійність та ініціативу підприємств, підвищити відповідальність та матеріальну зацікавленість виробничих колективів у результатах своєї діяльності. Ці принципи стали основою господарської

реформи, яка почалася з 1966 р. [8]. Однак реформа здійснювалася частково, необхідної господарської самостійності підприємства не одержали. Економічні методи управління не набули на той час відповідного поширення.

Ще одна спроба перейти до економічних методів державного управління здійснена на липневому Пленумі ЦК КПРС 1979 р., але й вона не дала позитивних результатів. Проводились експерименти щодо впровадження повного госпрозрахунку, самоокупності та самофінансування, але, як і раніше, справа не доходила до самостійного розподілу прибутку самими виробниками.

У 70-х – на початку 80-х рр. ХХ ст. тіньова діяльність у СРСР по суті стала елементом соціально-економічної системи, перетворилася на економічний інститут радянського суспільства. Сформувалася тіньова економіка, без якої державна економіка у цей період уже не могла нормально працювати [3].

У другій половині 1980-х рр. обсяг тіньової економіки оцінювався спеціалістами у 70 – 90 млрд крб на рік. Чисельність зайнятих у цьому секторі наблизилася до 30 млн осіб. Офіційно в СРСР зареєстровано у 1985 р. 64 тис. осіб, які займалися приватною практикою. При державному плануванні відповідним чином враховувалися тіньові господарські процеси. У цей час кожний третій карбованець не повертався в банк, а обертався каналами тіньової економіки [1, с. 121].

Таким чином, поява та розвиток тіньової економіки в післявоєнний період до початку 90-х рр. ХХ ст. по суті були реакцією на необґрунтоване застосування жорсткої системи організаційно-розпорядчих методів державного управління. Суб'єкти господарської діяльності поступово почали обходити їх, беручи як орієнтир власні економічні інтереси. Незважаючи на діючі політичні та юридичні заборони, економічна зацікавленість господарських суб'єктів почала поступово реалізовуватись у тіньовій діяльності.

Наприкінці 80-х – початку 90-х рр. ХХ ст. політична ситуація в країні різко змінилась. Необхідність застосування економічних методів управління, заснованих на приватній власності, стала очевидною. Перехід від державної форми власності на засоби виробництва до приватної здійснювався на основі приватизації. Унаслідок зловживань з боку осіб, які мали тіньові капітали, та безконтрольності з боку держави процес приватизації значною мірою став розширенням ресурсного потенціалу тіньової економіки.

В умовах ринкової свободи регулювальником виробництва стають уже не централізовані планові завдання, а закон попиту та пропозицій. У цих умовах усе більше на виробництво впливає діючий порядок організації господарської діяльності, встановлений державою порядок створення підприємства, отримання дозволів, ліцензій; взаємодія з контролюючими органами; бюрократизм державних чиновників та ін. З одного боку, чим вищий рівень податків, тим більше бажання виробника ухилитися від їхньої сплати та привласнити прибуток цілком. З іншого боку, запутаність, суперечливість та складність правил організації господарської діяльності, бюрократизм чиновників стають основою розвитку корупції. Підприємцю, щоб здійснювати на законних умовах господарську діяльність, доводиться платити корупціонерам хабарі. Якщо без корупційних виплат не обійтись, то вихід один: не платити офіційних податків. Тим самим система чиновницького корупційного управління сприяє поширенню та відтворенню тіньової економіки.

На думку багатьох дослідників, у перші роки після проголошення Україною незалежності різке зростання тіньової діяльності було також обумовлене тим, що ринкові перетворення проводилися без ґрунтовної наукової підготовки, без попередньої перевірки методів, засобів, напрямів реформ. Концепція перетворень не враховувала менталітет та культурні цінності народу України. Реформування проводилося за західними та російськими сценаріями. У ході ринкових перетворень були допущені великі помилки та прорахунки:

– лібералізація цін, формальне проведення приватизаційних процесів;

- виснажлива грошова політика;
- відкриття кордонів для масового завозу імпортованих товарів, не завжди якісних, з одного боку, та вивозу за кордон матеріальних цінностей та грошей – з іншого;
- різкий розподіл суспільства на заможних та бідних;
- катастрофічне зубожіння більшої частини населення за рахунок практичного знищення банківських збережень, падіння курсу національної валюти, багатомісячних затримок заробітної плати, пенсій, стипендій;
- звуження сфери зайнятості та безпрецедентного зростання безробіття;
- створення системи жорсткого податкового пресу;
- послаблення контролю та покарань за економічні злочини.

Таким чином, курс реформування економіки призвів не до формування системи загальноприйнятих правил господарської діяльності, а до активізації тих суб'єктів, які діяли проти офіційних правил та законів, тобто сприяли поширенню в Україні тіньової економіки, що стала стійким соціальним явищем.

На той час розвиток детінізації економічних відносин в Україні проводився залежно від центрів концентрації тіньової економічної діяльності та пріоритетності тих чи інших механізмів державного регулювання.

За останнє десятиріччя ХХ ст. тіньова економіка в Україні досягла таких обертів, що почала загрожувати економічній і національній безпеці держави. За розрахунками німецької консультативної групи, обсяги тіньової економіки в сукупному валовому внутрішньому продукті становили 39 % (1993 р.), 48 % (1994 р.) та 51 % (1995 р.) [4]. Наприкінці 1990-х рр. частка тіньової економіки в Україні, за оцінками деяких аналітиків [2; 7], підвищилася до рівня 70 %.

За підрахунками доктора економічних наук Маргарити Шаленко, чисельність зайнятих у «тіньовій» сфері (включно з вторинною зайнятістю) у 1992 – 1995 рр. збільшилася з 4,3 млн до 10 млн осіб, або 37,9 % фактично зайнятих в економіці. Із загальної кількості тих, хто належить до «тіньової» сфери, у 1996 р. майже 35 % (3,5 млн осіб) формально не зайнятих, які отримують доходи в неофіційному секторі; 9,5 % (950 тис. осіб) – зайнятих у підсобному господарстві; значна частина – 55,7 % (5,6 млн осіб) мають нерегламентовану вторинну зайнятість. Майже 38 % зайнятих створюють 40 % ВВП, що збігається з оцінками Світового банку і відповідає розрахункам учених [5].

Такий розмах тіньових операцій веде до того, що фактично функціонує нова господарська система, у якій відтворюється сукупність висококриміналізованих соціально-економічних відносин, що, у свою чергу, не підлягають контролю з боку держави та суспільства. Вона істотно впливає на всі сторони економічної діяльності, на політичне й суспільне життя країни.

На наш погляд, існування неофіційної економіки – це ознака неформально організованої офіційної економіки. Ознаки тіньової діяльності свідчать про серйозні негативні наслідки цього явища для суспільства. Але багато дослідників вважають, що в ринкових системах тіньова економіка стає своєрідним економічним стабілізатором. Відзначаючись високою гнучкістю та динамічністю, вона здатна швидко заповнювати економічні ніші, які створюються внаслідок кризових явищ та неефективного управління.

Показник тіньової діяльності 40 – 50 % є вже критичним. На цьому рівні вплив тіньових факторів стає настільки відчутним, що суперечність між неприхованим і тіньовим секторами спостерігається майже в усіх сферах життєдіяльності суспільства.

Починаючи з 1997 – 1998 рр. процес детінізації економічних відносин почав поступово розвиватися. Були впроваджені такі механізми державного регулювання:

- удосконалення чинного законодавства, лібералізація правового поля для підприємства;

- зниження рівня бартерних операцій (з 42,4 % у 1997 р. до 2,3 % – у 2003 р.);

Public administration mechanisms

- підвищення якості використання бюджетних коштів, зокрема шляхом обмеження негрошових форм розрахунків з бюджетом та заборони бюджетних взаємозаліків, переходом на казначейську форму обслуговування бюджетних операцій;
- подолання гіперінфляції та забезпечення надійної грошової стабілізації, позитивних змін у структурі грошової маси, зокрема зменшення кількості грошей, що обертається поза банками, з 48,9% – у 1997 р. до 35,7% від грошової маси у 2003 р.;
- здійснення заходів щодо впорядкування системи зайнятості населення, надання субсидій населенню та створення додаткових робочих місць для працевлаштування зареєстрованих безробітних тощо [6].

На жаль, слід констатувати, що механізми державного регулювання, вжиті державою останнім часом щодо виводу тіньових економічних процесів у легальну сферу, не були достатньо дієвими, не мали системного комплексного характеру. З'явилися і поширюються нові тенденції в розвитку сфери тіньової господарської діяльності. Для виконання економічної функції наша держава застосує різноманітні механізми державного регулювання господарської діяльності, основні з яких визначені в ст. 12 Господарського кодексу України. Пріоритетність державного регулювання детінізації економіки, реалізації економічної політики в цілому, виконання цільових економічних та інших програм, програм економічного і соціального розвитку зумовлює формування сприятливого середовища для удосконалення механізмів та інструментів державного регулювання детінізації економічних відносин.

Але існує і певний позитивний вплив тіньових процесів на економіку країни, а саме: тіньовий сектор наповнює внутрішній ринок конкурентоспроможною продукцією, стримує інфляційні процеси, безробіття тощо. Вважаємо, що тіньову діяльність слід не ліквідувати, її необхідно планомірно виводити в офіційну економічну діяльність. Прискорити цей процес можна завдяки вдосконаленню науково-методичних підходів до оцінювання обсягів тіньової економіки, прогнозування й планування заходів щодо детінізації на основі побудови математичних моделей та їх економетричного аналізу.

Отже, тіньова економіка існує в будь-яких економічних системах з державною формою організації суспільного життя, але в різних системах вона має свою специфіку. Історія не надає прикладів, коли б проведення господарських реформ державною владою та застосування механізмів державного регулювання сприяло легалізації та зменшенню тіньового сектору. Тіньова економіка як частина офіційної економіки займає об'єктивне місце в системі суспільного відтворення. З'ясовано, що під впливом окремих чинників тіньова економіка мала тенденцію до зниження своїх обсягів. Але механізми державного регулювання у сфері впровадження та застосування детінізаційної політики держави не були достатньо дієвими, тому має місце поширення нових тенденцій розвитку тіньової господарської діяльності. Для підвищення темпів розвитку економіки України та сприяння легалізації тіньового сектору економіки пропонуємо:

- створити сприятливе середовище для розвитку бізнесу;
- провести моніторинг офшорних зон;
- удосконалити податкову систему;
- створити і впровадити прозору систему податкових пільг;
- оптимізувати адміністрування податків;
- розробити механізми притягнення до юридичної відповідальності недобросовісних платників;
- подолати нелегальний ринок праці;
- удосконалити соціальне страхування і знизити фіскальне навантаження на фонд оплати праці (у тому числі провести пенсійну реформу);

- забезпечити адекватну оплату праці;
- легалізувати оплату праці;
- підвищити обізнаність громадськості, забезпечити її вплив на рішення влади;
- забезпечити державну підтримку інноваційних та інвестиційних проектів у реальному секторі економіки;
- зміцнити систему органів державної влади;
- застосувати суворі міри покарання за корупцію і рейдерство;
- мінімізувати державне регулювання різних сфер життя;
- забезпечити прозорість реального сектору економіки.

Список використаних джерел / List of references

1. **Задорожний Г. В.** Економічна безпека і тіньова економіка / Задорожний Г. В., Івашченко П. О., Тютюнникова С. В. – Харків : ХІБМ, 1999. – 208 с. [Zadorozhnyi H. V. *Ekonomichna bezpeka i tinova ekonomika* [Economic security and the shadow economy] / Zadorozhnyi H. V., Ivashchenko P. O., Tiutunnykova S. V. – Kharkiv : KhIBM, 1999. – 208 s.].
2. **Знаменський Г. Л.** Державна законодавча політика – важливий фактор детінізації і декриміналізації економіки / Г. Л. Знаменський // Детенизация экономики: опыт экономико-правового и экономико-математического исследования : сб. науч. тр. / НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк : ИЭПИ НАН Украины, 2000. – С. 37 – 44 [Znamenskyi H. L. *Derzhavna zakonodavcha polityka – vazhlyvyi faktor detinizatsii i dekriminalizatsii ekonomiky* [State legislative policy – an important factor legalization and decriminalization of economy] / H. L. Znamenskyi // Detenizatsiya ekonomiki: opyt ekonomiko-pravovogo i ekonomiko-matematicheskogo issledovaniya : zb. nauch. tr. / NAN Ukrainyi. In-t ekonomiko-pravovyih issledovaniy. – Donetsk : IEPi NAN Ukrainyi, 2000. – S. 37 – 44].
3. **Корягина Т.** Теневая экономика в СССР / Т. Корягина // Вопр. экономики. – 1990. – № 3. – С. 3 – 111 [Koryagina T. *Tenevaya ekonomika v SSSR* [The shadow economy in the USSR] / T. Koryagina // Vopr. ekonomiki. – 1990. – № 3. – S. 3 – 111].
4. **Николайчук О.** Наши их глазами / О. Николайчук // Бизнес. – 1999. – № 12. – С. 56 [Nikolaychuk O. *Nashi ih glazami* [Our eyes of their] / O. Nikolaychuk // Biznes. – 1999. – № 12. – S. 56].
5. **Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2003 році** : Послання Президента України до Верховної Ради України // Економіст. – 2004. – № 4. – С. 17 – 46 [Pro vnutrishnye i zovnishnye stanovyshche Ukrainy u 2003 rotsi : Poslannya Prezydenta Ukrayiny do Verkhovnoyi Rady Ukrayiny [On the internal and external situation of Ukraine in 2003 : President of Ukraine to the Verkhovna Rada of Ukraine] // Ekonomist. – 2004. – № 4. – S. 17 – 46].
6. **Рижиков В. С.** Економічна культура: історичний аспект, аналіз та перспективи розвитку в умовах становлення економічних відносин ринкового типу / В. С. Рижиков // Акт. пробл. економіки. – 2015. – № 1(163). – С. 52 – 59 [Ryzhykov V. S. *Ekonomichna kultura: istorychnyi aspekt, analiz ta perspektyvy rozvytku v umovakh stanovlennia ekonomichnykh vidnosyn rynkovoho typu* [Economic culture: a historical perspective, analysis and development prospects in conditions of economic relations of market type] / V. S. Ryzhykov // Akt. probl. ekonomiky. – 2015. № 1(163). – S. 52 – 59].
7. **Тіньова економіка як об'єкт наукових досліджень.** – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua> [Tinova ekonomika jak obiekt naukovykh doslidzhen [The shadow economy as an object of research]. – Rezhym dostupu : <http://old.niss.gov.ua>].
8. **Турчинов А.** Теневая опухоль государственного бюджета / А. Турчинов // Голос Украины. – 1998. – № 175. – С. 3 [Turchinov A. *Tenevaya opuhol gosudarstvennogo byudzheta* [Shadow swelling state budget] / A. Turchinov // Golos Ukrainyi. – 1998. – № 175. – S. 3].

Надійшла до редколегії 20.04.18