

Олександр КОВАЛЕНКО

## ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ПРОЦЕСІ ПОДОЛАННЯ КОРУПЦІЇ І ТІНЬОВОЇ ЕКОНОМІКИ

**Постановка проблеми.** Державне управління в країні, що посідає найвищі позиції у світових рейтингах рівня корупції та тіньового сектору економіки потребує нових підходів зокрема у створенні законодавчого поля.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** В науковій літературі опис явищ корупції і тіньової економіки представлено досить широко. Корупцію і тіньову економіку досліджували В.І. Антипов, З.С. Варналій, О.Г. Кальман, А.О. Мандибура, С.М. Серьогін, О.В. Антонова, К.І. Швабій, І.В. Шпекторенко. Досліджуються історичне походження, прояви в суспільному житті, оцінюється рівень корупції і тіньової економіки, поступово вдосконалюються методи розрахунків прихованої долі доходів. Разом з тим, причини, які визначають рівень та динаміку корупції не розглядаються в контексті чинників, що можуть вплинути на поступове зниження рівня корупції та тіньової економіки. До цих чинників належать з одного боку, традиції українського пост-радянського чиновництва, з іншого – традиції українських бізнес-структур, які мають коротку історію, вимірювану 20-ма роками періоду формування ринкових відносин, в яких етиці бізнесу поки що не знаходиться місця. Вирішення проблеми подолання негативних явищ корупції та тіньової економіки потребує нової якості державного управління, заснованого на відповідальності перед суспільством за зростання їх проявів у суспільному житті, а також взаємної відповідальності суспільства і бізнесу, відкритого та продуктивного публічного діалогу.

**Метою статті** є дослідження зв'язку тіньової економіки і корупції та можливостей їх подолання в державному управлінні.

**Виклад основного матеріалу.** Термін «неформальний сектор економіки» вперше з'явився у доповіді, підготовленій Міжнародною Організацією Праці (МОП) з питань зайнятості (Кенія, 1972 р.), де зазначалось, що проблемою зайнятості є не безробіття, а наявність значного прошарку трудящої бідноти, яка працює у дуже важких умовах, виробляє товари та послуги, але не визначається, не реєструється та не регулюється державними органами влади. Саме це явище отримало в доповіді назву «неформальний сектор економіки». Діяльність у неформальному секторі необов'язково здійснюється з навмисним ухиленням від сплати податків і внесків на соціальне страхування, порушенням трудового законодавства тощо. Нелегальна (тіньова) зайнятість може бути як у формальному, так і у неформальному секторі, може мати характер як зареєстрованої, так і не зареєстрованої легальної зайнятості.

Динаміка тінізації свідчить, що на її рівень в період соціально-економічних перетворень впливає ціла низка чинників, а саме:

1. нестабільність податкового законодавства; високий податковий тиск і нерівномірність податкового навантаження на суб'єктів господарювання, низький рівень податкової дисципліни;
2. надмірне регулювання підприємницької діяльності;
3. низький рівень заробітної плати в державному секторі економіки;
4. корупція в державних органах та органах місцевого самоврядування;



**КОВАЛЕНКО**  
**Олександр**  
**Олександрович,**

аспірант кафедри економічної теорії та фінансів Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, м. Харків.

**Анотація:** у статті висвітлено проблеми зв'язку корупції і тіньової економіки та перспективам їх подолання в процесі державного управління. Вирішення проблеми подолання негативних явищ корупції та тіньової економіки потребує нової якості державного управління. Таке управління засноване на відповідальності перед суспільством за зростання їх проявів у суспільному житті.

**Ключові слова:** корупція, тіньова економіка, тіньова заробітна плата, соціально-правовий контроль, функції державного управління.

УДК 311:36

5. правова незахищеність суб'єктів господарювання від зловживань з боку посадових осіб;

6. недостатня прозорість процедури приватизації державного майна.

Найбільшою небезпекою для держави є те, що тіньова економіка може з її високою прибутковістю затягнути легальну економіку у руйнівну конкуренцію, наслідком чого є підвищення рівня економічної злочинності. Реалії в тому, що значна частина легального бізнесу пересунулась в нелегальний сектор з усіма небажаними наслідками для найманого працівника, що набуває загрозливий характер епідемії. Загальна чисельність працюючих в тіні за експертними оцінками становить 10-11 млн. осіб. 2,5 млн. громадян отримують в Україні мінімальну заробітну плату.

Ключовою проблемою, пов'язаною з існуванням тіньового ринку праці є нелегальні доходи громадян, не враховані і відповідно не оподатковані.

При цьому податок з доходів фізичних осіб є основним джерелом наповнення місцевих бюджетів, метою яких є вирішення проблем кожного окремо взятого населеного пункту. При цьому система податків і штрафів за їх несплату втрачає актуальність на фоні поширеної адміністративної корупції. Всі викладені обставини спричиняють відсутність довіри до державних інституцій.

Зволікання в утворенні рішень і непослідовність комплексного підходу до проблеми тінізації ринку праці слід назвати головними проблемами в цій сфері.

Практично у всіх дослідженнях, що існують, тягар податків і зборів на соціальне страхування є одним з основних причин існування тіньової заробітної плати [7].

В числі інших причин існування тіньової економіки також називають:

1) інтенсивність (якість) державного регулювання економіки (як правило, вимірюється через кількість законів, ліцензій тощо), що впливає на свободу вибору індивідуума, який працює в офіційній економіці;

2) регулювання ринку праці в офіційній економіці;

3) якість послуг публічного (державного) секторів економіки [7]

Вітчизняні вчені серед причин ТСЕ називають: неправовий характер реформ; дисфункції ринку; диспропорції доходів і витрат [1]; корупції та бюрократії.

Тіньовий сектор економіки пов'язаний з існуванням ефективної чи неефективної держави, що утворює більш чи менш прийнятні умови для існування бізнесу.

Об'єктивні суперечності, що виникають між короткотерміновими цілями економічних агентів і довготерміновими макроекономічними завданнями держави лежать в основі тіньової економіки.

Слід погодитись із тим, що існування тіньової економіки неможливо без її систематичної підтримки і допомоги з боку корумпованих офіційних осіб державно-господарського, владно-силового і правового апарату, що особисто зацікавлені в розквіті злочинного бізнесу, оскільки мають від нього вагомий корупційний зиск [4].

Тіньова економіка є хворобливою реакцією на всю сукупність обставин, що складаються в державі, суспільстві і економіці. Неможна не помітити впливу на тіньову економіку явищ необміркованих державних рішень в економічній сфері, необгрунтованості політики переходу до нових економічних відносин, загального зниження авторитету органів державної влади, недосконалості чинного законодавства [6].

До проявів диверсифікованих часток чорної економіки можна віднести всі види корупції, всі форми використання та привласнення державної, комунальної і корпоративної власності.

Із свого боку, корупція впливає на всі сфери економіки України. Її провокує масова тінізація економічного сектору України, що, в свою чергу, є економічним підґрунтям корумпованих зв'язків. Найбільш актуальна проблема сучасної України полягає в тому, що система «бюрократія - корупція - тіньова економіка - бізнес-структури» є замкнутою і самовідновлюваною системою, що черпає енергію свого розвитку в легальній економіці і політиці.

Корупція - явище соціальне, пов'язане з виникненням держави і соціальних класів. Там, де є влада, там є і корупція. Вона існує в усіх країнах світу, незалежно від полі-

тичного устрою. Справа лише в тому, як вона виявляється і які наслідки спричиняє у державі (вони можуть бути політичними, економічними, морально-культурними).

Корупція може також призводити до соціально-політичної нестабільності, масових хвилювань трудящих через невдоволення цим явищем в органах державної влади. Корупція пов'язана з бюрократією, характерною, для будь-якої влади, призводить до її деморалізації в очах народу. Причини корупції полягають по-перше, у складності інституційних систем забезпечення адміністративного управління діяльністю державних органів, що дає змогу посадовцям скористатися владою в особистих цілях. Крім того, громіздкий адміністративний апарат із невиправдано низьким бюджетом підсилює бюрократію, знижує контрольні функції відповідних органів, що призводить до зацікавленості в корупції з боку політичних, комерційних структур і чиновників держапарату. З цих причин державі необхідна політична воля, аби здійснювати адекватну правову реформу.

По-друге, це нестабільна політична і соціально-економічна ситуація в країні, що призводить до різнобічної стагнації в політиці, економіці та соціальному розвитку суспільства, екстремальних обставинах, за відсутності орієнтиру в суспільстві, представники влади зазвичай вдаються до всіляких спекуляцій задля власної наживи. У таких ситуаціях завжди виявляється слабке дотримання законності в державній діяльності, що дає чиновникам можливість зловживати довіреною їм владою. Тож для ліквідації корупції необхідно стабілізувати ситуацію в країні та вивести її в стабільний демократичний стан.

По-третє, це сильне лобіювання інтересів значних фінансово-промислових компаній у вищому політичному ешелоні державної влади, що призводить до ухвалення специфічної державної політики, яка послуговується певним угрупованням, а за ухвалення таких рішень, як правило, їх представники отримують особисті матеріальні вигоди. Для вирішення схожих проблем необхідно посилити роль засобів масової інформації, розширивши їх правову базу для професійної діяльності, запроваджувати демократизацію виборчого процесу із залученням моніторингу, а також переглянути виборче законодавство на предмет унеможливлення лобіювання інтересів комерційних компаній.

По-четверте, сприятливим підґрунтям для процвітання корупції є авторитаризм у політичній системі, слабка демократія, бідність і відсталість країни. В умовах слабкорозвинених країн «Богом» є правитель, а народ позбавлений прав вільно висловитися і тим більше брати участь у державному або демократичному інституті для вияву певного незадоволення. З іншого боку, в бідній країні відсутні засоби для утримання державної служби на достатньому рівні і задля наживи влада вдається до зловживань в особистих інтересах. Для таких слабкорозвинених країн необхідна правова реформа, демократизація всієї сфери суспільного життя і ліквідація неписьменності у країні. Але знову-таки потрібна політична воля політичної еліти, яка навряд чи бажає втратити свою владу і можливість наживатися при владі. З цієї причини багато авторитарних режимів зрештою приречені або на державний переворот, або на революцію [3].

Проте існує один чинник, який зумовлює прояви всіх інших чинників - це відсутність жорсткого соціально-правового контролю за діяльністю посадових осіб та їх відповідальністю в умовах демократизації суспільного життя і переходу до ринкових відносин [2]. В Україні ця обставина тягне за собою специфічні ознаки корупції: зрощування державного апарату з підприємницькими і комерційними структурами з послідуочим формуванням їх ділових відносин поза межами правового поля, специфічність ставлення громадськості до існування корупції та сприяння її розвитку, складність урядової структури бюрократичних процедур, лобіювання прийняття та зміни нормативно-правових актів, відсутність належного механізму здійснення ротачії кадрів, низький рівень оплати праці та надання соціальних послуг [5].

Регуляторні акти у області бізнесової діяльності безпосередньо впливають на динаміку долі тіньового сектору у ВВП. Слід у цьому сенсі з метою підвищення соці-

альної ефективності держави та бізнесу утворити постійнодіючу комісію при Верховній Раді з питань експертизи законодавчих актів, що приймаються, на предмет їх можливого впливу на збільшення тіньового сектору ВВП, яка має робити висновки про можливість прийняття тих чи інших регуляторних актів. Зокрема обов'язкову функцію вхідної експертизи законодавчих актів може виконувати і бюджетний комітет. Необхідно здійснити інституалізацію такої функції у діяльності Верховної Ради шляхом внесення змін до регламенту її діяльності.

Корупційні відносини сформувались історично і лише підтримуються незалежно від якості законодавчих актів, що приймаються. Їх поглиблення може виникати у разі примноження бюрократичного апарату або бюрократичних процедур, що супроводжують надання державою тих чи інших послуг. І в цьому сенсі є необхідність вхідного аналізу законодавства за критерієм недопущення внаслідок прийнятих законодавчих актів зростання бюрократичного апарату чи процедур, оскільки в державі, де зменшується кількість населення, велика частина населення позбавлена соціального захисту внаслідок наявності тіньового ринку праці, а заробітні плати і пенсії мають символічний характер такі тенденції є неприродними і асоціальними. Про соціальну відповідальність держави перед суспільством тоді неможна говорити.

За таких умов слід говорити про інституалізацію соціального аудиту діяльності органів державної влади як основу забезпечення соціально-правового контролю за діяльністю посадових осіб та їх відповідальності перед суспільством.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** В умовах зрощування державного апарату з підприємницькими і комерційними структурами, формування їх ділових відносин поза межами правового поля, складності бюрократичних процедур, лобіювання прийняття та зміни нормативно-правових актів слід говорити про впровадження соціального аудиту діяльності органів державної влади як основу забезпечення соціально-правового контролю за діяльністю посадових осіб та їх відповідальності перед суспільством. З іншого боку головним запобіжником зростання частки тіньового сектору економіки і примноження корупційних зв'язків є активізація функції державного управління, пов'язаної з подоланням корупції. Інституалізація такої функції можлива через забезпечення вхідного контролю законодавчих актів на предмет їх можливого впливу на частку тіньового сектору економіки та зростання корупції.

#### *Література:*

1. Антипов В.І. Тіньова економіка та економічна злочинність: світові тенденції, українські реалії та правові засоби контролю (теоретико-методологічне узагальнення). – Вінниця : ДП ДКФ, 2006. – 1040 с.
2. Кальман О. Г. Місце і значення соціально-правового контролю в системі заходів протидії корупції в Україні / О.Г. Кальман // Відповідальність посадових осіб за корупційну діяльність: зб матеріалів міжнар. наук.-практ. семінару. - Х. : НЮА ім. Ярослава Мудрого, 2003. - С. 148-151.
3. Ле Чунг Києн. Моделі боротьби з корупцією / Ле Чунг Києн, Хоанг Суан Києн // Персонал. – 2010. – № 1. – С. 90-98.
4. Мандибура А.О. Тіньова економіка та напрями законодавчої стратегії її обмеження. – К., 1998. – С. 134.
5. Створення організаційно-правових засад кадрової ротації як одного із дієвих елементів підготовки кадрів та попередження можливих корупційних проявів у державних органах : наук. розробка / С.М. Серьогін, О.В. Антонова, І.В. Шпекторенко та ін. – К. : НАДУ, 2009. – 60 с.
6. Тіньова економіка: сутність, особливості та шляхи легалізації / За ред. З.С. Варналя. – К. : НІСД, 2006. – С. 96-98, 102-105.
7. Швабій К.І. Дослідження структури тіньового сектору економіки / К.І. Швабій // Актуальні проблеми економіки. – 2010. – № 3 (105). – С. 115-121.