

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

УДК 351.83:336.761.4

СКОРОЧЕННЯ МАСШТАБІВ ПРОТИПРАВНОЇ ЗАЙНЯТОСТІ ЯК СКЛАДОВА ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕТІНІЗАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

Мельниченко О. А.,

д. держ. упр., проф.,

професор кафедри економічної політики та менеджменту ХарPI НАДУ, м. Харків

Забезпечено подальший розвиток тлумачення поняття “протиправна зайнятість”. Виявлено причини, мету, форми прояву та наслідки протиправної діяльності в різних сегментах “тіньової економіки”. Визначено можливість скорочення її масштабів як складової державної політики детінізації національної економіки.

Ключові слова: державна політика, детінізація, національна економіка, протиправна зайнятість.

Melnychenko O. A.,

Doctor of Sciences in Public Administration,

Professor, Professor of Economic Policy and Management Department, KRI NAPA, Kharkiv

CURTAILING ILLEGAL EMPLOYMENT AS COMPONENT OF STATE POLICY OF NATIONAL ECONOMY UNSHADOWING

Further development of interpretation of an ‘illegal employment’ concept has been provided. The causes, aim, forms of manifestation, and effects of illegal activity in different segments of shadow economy have been defined. The possibility of reducing its scale as a component of state policy of the national economy unshadowing has been determined.

Key words: state policy, unshadowing, national economy, illegal employment.

Від народження люди є законослухняними громадянами, але в міру дорослішання стикаються з невідповідністю між постійним зростанням власних потреб і можливостями їх задоволення, що передусім зумовлено низькими реальними доходами більшості населення. Зокрема, розмір соціальних виплат залежить від прожиткового мінімуму, параметри якого нині приблизно утричі нижчі порівняно з фактичною кількістю грошей, необхідних для більш-менш гідного життя. Не є гарантією забезпечення від бідності й працевлаштування, оскільки практично всі роботодавці (до того ж незалежно від форми власності підприємств, організацій, установ) не мають бажання, можливості та/чи необхідності платити гідну офіційну заробітну плату. Лише частково покращує ситуацію одночасне обіймання декількох посад, але нині й цей варіант став доволі проблематичним. За таких умов чимало представників найбільш активної частини населення шукає нетрадиційні джерела доходу, у т. ч. пов’язані з певною мірою протиправною (напівлегальною, нелегальною, кримінальною) діяльністю в різних сегментах “тіньової економіки” (“світло-сірому”, “темно-сірому”, “чорного”). Тим самим населення мимоволі сприяє зростанню її масштабів (“за різними підрахунками, обсяг тіньового сектора України сягає від 15 до 52 % ВВП; а рівень “тіньової” зайнятості – 9 %” [3]), оскільки “тіньова економіка” здебільшого виконує функцію “амортизатора”, дозволяючи отримувати додаткові доходи тоді, коли офіційних доходів замало чи ті взагалі не надходять.

© Мельниченко О. А., 2016

Вищевикладене, по-перше, актуалізує питання зваженої детінізації національної економіки – “комплексу взаємозв’язаних і взаємодоповнюваних заходів, що не лише дозволять легалізувати “тіньову” діяльність підприємств без скорочення обсягів виробництва й втрати їхні виробничих потужностей та ринків збуту, а й забезпечать істотне зменшення масштабів кримінальної компоненти тіньової економіки, що, зрештою, сприятиме поліпшенню соціально-економічної ситуації в країні” [7, с. 120]; по-друге, передбачає врахування пріоритетних напрямів реалізації державної політики у цій царині: “викорінення причин тінізації національної економіки; пригнічення джерел відтворення “тіньової економіки”; боротьба з усіма формами її прояву; заохочення до легальної діяльності” [8, с. 121]; по-третє, вимагає зосередження особливої уваги не лише на наслідках, а й на причинах наявної ситуації: передусім, масштабному безробітті та низьких офіційних трудових доходах.

Варто погодитись, що “методи боротьби з тіньовою економікою в Україні поки що залишаються безсистемними та некомплексними. Усі вони головним чином зводяться до покарання за порушення умов заборони. Використання санкцій без системи зворотного захисту фізичних та юридичних осіб від влади розкручує небезпечний “маховик” створення й підтримки розвитку тіньової економіки” [5, с. 11]. Щобільше, “спроби державної влади досягнути істотного зменшення рівня тінізації (нижче 10 %) та протидії корупції із застосуванням виключно репресивних методів без інституціональних змін призведуть до різкого зниження темпів зростання ВВП” [10, с. 15].

Варто також нагадати, що Указом Президента України “Про заходи щодо детінізації економіки України на 2002–2004 роки” від 5 квітня 2002 р. № 216/2002 одним із напрямів детінізації національної економіки було визначено легалізацію нерегламентованої зайнятості та доходів населення.

Зрештою, все це й обумовлює актуальність даного дослідження.

Різні аспекти детінізації національної економіки стали наріжним каменем дисертаційних досліджень О. Балко, О. Головченко, І. Мазур, А. Паракєєвої, С. Позднякова, О. Поліщук, В. Поповича, В. Серафимова, М. Флейчук, О. Фрадинського, А. Халецького та ін. Окремо слід виділити тих (І. Єлейко, Н. Сіряченко), хто вивчав проблему скорочення масштабів протиправної зайнятості населення.

Попри це науковці зберігають інтерес до даної проблематики. Зокрема, С. Баранов, І. Савич витлумачують сутність поняття “детінізація економіки”. В. Бобиль, С. Корецька визначають основні засади (методи) “детінізації” національної економіки. Т. Бусарєва, С. Ведернікова, В. Карпенко, І. Попов, І. Приварникова, К. Степанюк, В. Успенко конкретизують шляхи мінімізації рівня тіньової економіки України. З. Варналій, З. Живко розкривають необхідність, зміст і заходи з детінізації національної економіки. Т. Вишинська, Т. Мельник узагальнюють світовий досвід протидії тінізації зовнішньоекономічної діяльності в Україні. А. Вороніна, А. Компанієць досліджують причини виникнення, сфери поширення й наслідки явища неофіційної оплати праці і тіньової зайнятості населення, а також розроблено шляхи обмеження її масштабів. О. Ляш обґрунтовує напрями легалізації ринку праці в частині формування системи правових, адміністративних, організаційних заходів та інформаційного забезпечення в системі соціальної безпеки. О. Коваль, Ю. Харазішвілі визначають шляхи та кількісний вплив детінізації заробітних плат на макропоказники, “тіньову” заробітну плату, “тіньову” зайнятість і соціальний складник економічної безпеки держави. Н. Краус, Є. Самойленко запропонували основні стимуляційні інструменти, що можуть сприяти детінізації ринку праці в Україні. В. Міненко дослідив сутність і методи вимірювання зайнятості населення у неформальному секторі економіки. Т. Сидоренко запропонував комплекс спеціальних заходів, що стимулюватимуть процес детінізації з урахуванням позитивних і негативних результатів її впливу на населення та національну економіку.

М. Торжевський узагальнює досвід країн ЄС у сфері боротьби з тіньовою зайнятістю, визначає основні напрями державного регулювання захисту ринку праці для можливого використання в умовах інтеграції України до ЄС. О. Чижов обґрунтовує механізм спрямування діяльності страховиків і банків на скорочення тіньових грошових потоків. О. Шарікова визначає специфіку податкової політики як фактора легалізації “тіньової” заробітної плати.

Віддаючи належне напрацюванням вітчизняних науковців, слід наголосити на існуванні дефіциту комплексних досліджень у цій царині, а відтак, необхідності продовження наукових розвідок за даною проблематикою.

Метою статті є розроблення рекомендацій щодо детінізації національної економіки. Для досягнення цієї мети необхідно вирішити такі завдання: 1) забезпечити подальший розвиток тлумачення поняття “протиправна зайнятість”; 2) виявити причини, мету, форми прояву та наслідки протиправної діяльності в різних сегментах “тіньової економіки”; 3) визначити можливість скорочення її масштабів як складової державної політики детінізації національної економіки.

Детінізація зайнятості населення повинна здійснюватися відповідно “до міри протиправності кожного виду тіньової діяльності й бути спрямованою на запобігання збіднінню широких верств населення” [6, с. 243].

Напівлегальна зайнятість є формою самозайнятості, що передбачає надання послуг (наприклад, ремонт житла, догляд за чужими дітьми чи літніми людьми) і виробництво на продаж товарів (виробів народних промислів, сільськогосподарської продукції) задля отримання додаткових доходів. Цьому виду зайнятості притаманні несистематичність, цілком правомірні мотиви, відсутність додаткової найманої праці тощо. Така зайнятість приносить населенню незначні доходи та є переважно вторинною. Саме тому, з одного боку, більшістю осіб вона позиціонується як суспільно корисна діяльність і не набуває широкого розголосу (фактично приховується), тим самим уникаючи “зайвого клопоту” від додаткової уваги з боку органів державної влади, а з іншого – витрати на адміністрування такої діяльності не завжди можуть бути “відшкодовані” податковими надходженнями, що, зрештою, знижує ймовірність активних дій держави щодо легалізації такої зайнятості населення. До того ж більшість із них не мають наміру опиратися цьому: найуспішніші перетворюють приробіток на основний вид діяльності, оформившись як підприємці; натомість решта, хто матиме можливість істотного збільшення власних офіційних (у т. ч. трудових) доходів, доволі легко відмовиться від напівлегальної зайнятості.

Отже, скорочення масштабів напівлегальної зайнятості можливе передусім за рахунок створення сприятливих умов для розвитку підприємництва й підвищення реальних доходів населення. При цьому виграють усі: споживачі отримають більше якісних благ; працездатне населення – можливість законно займатися улюбленою справою; держава – зростання ВВП і податкових надходжень.

Нелегальна зайнятість має місце як мінімум у двох випадках, які всіляко приховуються її учасниками. Перший – часткове чи повне неофіційне працевлаштування персоналу, у т. ч. на легально працюючих підприємствах, а відтак – поширення “конвертованої” оплати праці. Основною причиною цього є невиправдано високі ставки нарахувань на фонд оплати праці, що сплачують підприємства. Тож, має місце зниження рівня соціальної захищеності працюючих осіб як у поточному періоді (передусім через небажання роботодавців оплачувати персоналу відпустки, лікарняні тощо), так і в майбутньому (унаслідок зменшення розміру ймовірної пенсії).

Другий – ведення без державної реєстрації загалом суспільно корисного малого чи середнього бізнесу, що зумовлено неможливістю отримати необхідні дозволи, небажанням платити “обтяжливі” податки, невпевненістю у довгострокових перспективах розпочатої справи тощо. При цьому, по-перше, створюється прецедент

“можливості порушення правових норм”, що “виправдовується” підвищенням трудових доходів населення, виробництвом суспільно корисної продукції та ефективнішим використанням ресурсів; по-друге, погіршується наповнення державного й місцевих бюджетів, а з тим – унеможлиблюється належне виконання економічно й соціально значущих завдань національного і місцевого рівнів; по-третє, формується сприятливе підґрунтя для поширення корупції та впливу кримінальних угруповань.

Варто відзначити, що саме “темно-сірий” сегмент тіньової економіки є першочерговим об’єктом для детінізації. Для цього слід здійснити комплекс заходів, як-от: “реальне та радикальне спрощення погоджувальних і дозвільних процедур щодо здійснення підприємницької діяльності; спрощення системи оподаткування, зниження податкового тиску за одночасного підвищення відповідальності за порушення у цій царині; використання непрямих методів податкового контролю; введення заборони на господарську діяльність тих фізичних осіб, які раніше вчинили серйозні податкові злочини; зменшення обсягу готівкових розрахунків, проведення майже всіх платежів через банківську систему та відповідний контроль за цими операціями; обов’язкове обґрунтування джерел походження грошових коштів при купівлі товарів, вартість яких перевищує певну заздалегідь визначену суму; зменшення соціального навантаження на підприємства за одночасного збільшення частки утримань з фізичних осіб, які підприємства сплачують до соціальних фондів; використання “м’якої” моделі адаптації некримінальних тіньових капіталів до діяльності у легальній економіці тощо” [8, с. 121]; “надавання податкових канікули тим підприємствам, в яких не виявлено фактів виплати “тіньової” заробітної плати” [4, с. 109]; упорядкування процедури використання праці трудових мігрантів тощо. При цьому слід зважати, що “детінізація (особливо на перших її етапах) призведе до істотного зниження рівня життя населення не лише через втрату нелегальних доходів, а й через відсутність адекватних компенсаторів (створення нових робочих місць у реальному секторі економіки, виплату соціальних трансфертів тощо), здатних забезпечити тотожні за розміром доходи” [6, с. 244]. Однак це в жодному разі не повинне стати фактором, що стримує проведення вищенаведених заходів; навпаки, необхідно більш зважено та обґрунтовано їх реалізовувати, консолідуючи зусилля держави й громадськості.

Кримінальна зайнятість спрямована на протиправне отримання надприбутків. Усі її види (враховуючи можливості їхньої декриміналізації) можна умовно поділити на такі групи: 1) *мають легальні “аналоги”*: контрабанда – зовнішньоекономічна діяльність; наркобізнес – офіційний обіг наркотичних засобів і прекурсорів; незаконний продаж зброї – постачання зброї для потреб української армії та державних силових структур, а також на експорт; “відмивання” грошей – обіг грошей; 2) *можуть бути легалізовані*: проституція, торгівля людськими органами та стовбуровими клітинами; 3) *є суто кримінальними*: корупція, виготовлення порнографічної продукції й торгівля нею, фальшування грошей, торгівля людьми, рекет, шантаж тощо.

Хоча кожний з вищенаведених видів кримінальної зайнятості має свою природу та специфіку, але їх поєднує масштабна корупція, яка фактично унеможлиблює результативну реалізацію державної політики щодо детінізації національної економіки. Покращання ситуації можливе завдяки проведенню заходів, які можна поділити на такі групи: 1) *декриміналізація*: активніше використання адміністративних засобів впливу; посилення кримінальних та економічних санкцій за злочини; забезпечення неминучості покарання винних; запровадження санкцій по відношенню до податкових сховищ і тих, хто користується їх послугами залежно від рівня прозорості операцій та міжнародного співробітництва; активніше залучення бухгалтерів і аудиторів до виявлення/інформування про порушення, пов’язані з “відмиванням” грошей; узгодження контрольно-ревізійних функцій правоохоронних органів; прийняття нових правил конфіскації та арешту

доходів, одержаних злочинним шляхом, які дадуть можливість застосовувати ці заходи не лише до прямих, але й до непрямих (конвертованих) доходів, здійснювати еквівалентну конфіскацію та конфіскацію доходів третьої особи; накладання обмежень на переказ і зняття коштів, обов'язкове підтвердження їх походження; 2) *легалізація*: нормативно-правове впорядкування зайняття проституцією, а також торгівлі людськими органами та стовбуровими клітинами; адміністративне обмеження та організаційно-правова допомога у цьому процесі; 3) *ліквідація (зменшення масштабів)*: “декларування доходів, витрат і статків особами, уповноваженими на виконання функцій держави й місцевого самоврядування, а також членами їхніх родин; забезпечення публічності такої інформації” [2, с. 286]; “формування банку даних на всіх осіб, притягнутих до відповідальності за корупційні діяння чи осуджених за інші злочини, щоб попередити їхнє перебування на державній службі” [9, с. 25]; посилення оперативної діяльності з викриття злочинних угруповань, корумпованих зв'язків з кримінальними структурами вищих посадових осіб та інших відповідальних працівників; створення належних умов роботи оперативним і слідчим тощо.

Отже, детінізація зайнятості населення передбачає здійснення низки заходів: “адміністративних – створенні цілісної системи упередження й профілактики здійснення тіньової діяльності; економічних – формування сприятливого середовища для розвитку підприємницької діяльності на конкурентній основі; правових – посилення відповідальності та уведення санкцій за правопорушення, які б підвищували ризики від здійснення тіньової діяльності” [1, с. 136].

Проведені узагальнення публікацій за даною проблематикою та результати власних досліджень дозволили дійти таких висновків.

На підставі результатів дослідження сутнісних характеристик вживаного поняттєвого апарату дістало подальшого розвитку тлумачення поняття “протиправна зайнятість”, під яким слід розуміти форму реалізації фізичних та інтелектуальних можливостей працездатних осіб в одному з сегментів “тіньової економіки”, що передбачає адміністративні та/чи кримінальні правопорушення.

У більшості випадків головною *причиною* протиправної зайнятості населення є злидні; *метою* – підвищення рівня та покращання якості власного життя, а доволі часто – виживання бідних прошарків населення; *формою прояву* – порушення відповідних статей Кодексу України про адміністративні правопорушення та/чи Кримінального кодексу України; *наслідками* – зростання масштабів “тіньової економіки” та розміру доходів учасників цього процесу, погіршення криміногенної ситуації.

Державна політика детінізації національної економіки передбачає здійснення комплексу заходів, спрямованих на легалізацію та декриміналізацію тих видів протиправної зайнятості, які фактично є суспільно корисними та здійснюються в межах чинного та/чи вдосконаленого законодавства.

Продовження наукових розвідок за даною проблематикою сприятиме подальшій детінізації національної економіки та підвищенню результативності реалізації державної політики в цій царині.

Список використаних джерел

1. Баранов С. О. Науково-теоретичні аспекти сутності детінізації національної економіки / С. О. Баранов // Інвестиції: теорія та практика. – 2014. – № 10. – С. 134–138.
2. Бобиль В. В. Роль механізму детінізації економіки України / В. В. Бобиль // Економіка та держава. – 2010. – № 10. – С. 283–288.
3. Боротися з тіньовим бізнесом напередодні кризи небезпечно. – Режим доступу : http://gazeta.ua/articles/business/_borotися-z-tinovim-biznesom-naperedodni-krizi-nebezpechno-ekspert/412497 .
4. Вороніна А. В. Тіньова економічна діяльність в Україні: реалії та шляхи вирішення / А. В. Вороніна, А. С. Компанієць // Регіональна економіка та управління. – 2015. – № 2, ч. I. – С. 107–110.

5. *Корецька С. О.* “Тіньова” економіка: наслідки та методи подолання / С. О. Корецька // Інвестиції: практика та досвід. – 2011. – № 20. – С. 15–18.
6. *Мельниченко О. А.* Державна політика щодо підвищення рівня та якості життя населення : дис. ... д. держ. упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / О. А. Мельниченко. – Запоріжжя, 2010. – 448 с.
7. *Мельниченко О. А.* Дослідження компонент іллегальної економіки та врахування їх результатів як елемент державної політики детінізації національної економіки / О. А. Мельниченко // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Дніпропетровськ : Вид-во ДРІДУ НАДУ, 2011. – № 1. – С. 113–122.
8. *Мельниченко О. А.* Напрями та засоби державного регулювання детінізації національної економіки // Наукові записки Міжнародного гуманітарного університету. – Одеса : Вид-во МГУ, 2014. – Вип. 22, ч. II. – С. 120–122.
9. *Мельниченко О. А.* Подолання корупції як складова державної політики детінізації доходів населення / О. А. Мельниченко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Дніпропетровськ : Вид-во ДРІДУ НАДУ, 2005. – № 4. – С. 20–27.
10. *Флейчук М. І.* Теоретико-методологічні засади детінізації економіки та протидії корупції в Україні в умовах глобалізації : автореф. дис. ... д-ра екон. наук : спец. 21.04.01 “Економічна безпека держави” / М. І. Флейчук. – К., 2010. – 33 с.

Надійшла до редколегії 19.02.2016 р.