

## СТАН І ПРОБЛЕМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕТІНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІЧНИХ ВІДНОСИН

*Автором обґрунтовано вплив тінізації економіки на ефективність державної політики регулювання економічних відносин, враховуючи умови функціонування державних органів влади та їх співіснування з суспільством. У статті доведено відсутність системних державних реформ національного господарства, а відтак не відбулося децентралізації, посилення конкуренції, підвищення прозорості. Виділено основні причини тінізації фінансових потоків, високого рівня тінізації оплати праці та земельних відносин. Перелічено певні кроки виконавчої влади у напрямі детінізації економіки.*

*Ключові слова:* тінізація, детінізація, економічні відносини, державна політика.

R. R. AUGUSTINE

Ternopil National Economic University, Ternopil, Ukraine

## ACCOUNTING AND STATISTICAL APPROACHES TO THE EVALUATION SCOPE AND LEVEL SHADOW ECONOMY

*The article substantiates the impact shadow economy on the effectiveness of state regulation of economic relations due to the conditions of functioning of public authorities and their coexistence with society. The author agrees that a high level of shadow economy is the result of imperfect structure and lack of effective reform of the institutional basis of the national economy. The article proves the absence of systemic state reforms of the national economy, and thus there was no decentralization, increased competition, increased transparency. The overall conclusion regarding systemic reforms is that they are implemented mainly to the extent that they benefit from (or hope to win) involved in the business power structure. Highlighted the main causes shadow financial flows, high shadow wages and land relations. This led to the conclusion that in order to ensure effective and consistent pace of reform must be the conditions under which stay in the illegal sector is too risky and expensive. Lists the specific steps the executive branch in the direction of reducing the shadow economy. But, in any case, further expanding the scope of the shadow economy in Ukraine is invalid.*

*Keywords:* shadow, legalization, economic relations, public policy.

**Постановка задачі.** Значна тінізація економіки, недостатність державних зусиль щодо її подолання призводять до викривлення принципів громадянського суспільства, формують негативний імідж України у світі, стримують надходження в країну іноземних інвестицій, не сприяють налагодженню торговельно-економічних стосунків українських підприємств із зарубіжними партнерами, стримують євроінтеграційні зусилля України. Все це об'єктивно зумовлює необхідність здійснення активних дій щодо детінізації економіки.

Зрозуміло, що детінізація економіки повинна передбачати цілісну систему заходів, спрямовану, передусім, на викорінення причин та передумов виникнення виявів тіньової економіки, представлених у попередніх розділах. Стратегічною метою детінізації економіки є істотне зниження рівня тінізації шляхом створення сприятливих умов щодо залучення тіньових капіталів до легальної економіки та примноження національного багатства. Виведення в офіційний сектор тіньових капіталів сприятиме суттєвому збільшенню національного інвестиційного потенціалу, матиме значний позитивний ефект для бюджетної сфери, слугуватиме зміцненню довгострокової стабільності та зорієнтованості національної економіки на зростання і розвиток, сприятиме забезпеченню економічної безпеки держави.

**Аналіз досліджень та публікацій.** Дослідження процесів державної політики детінізації економічних відносин знайшли достатньо широке висвітлення у працях З. С. Варналія [1], В. Дубровського [2], Я. А. Жаліла [8], О. В. Іванова [7], І. Г. Олієвської [5], А. І. Мокія [1], Т. А. Тишук [7], М. І. Флейчук [1], Ю. М. Харазішвілі [8] та ін. Проте для розробки та реалізації стратегічних програм детінізації економічних відносин необхідно дослідити причини низької ефективності державної політики регулювання економіки національного господарства.

**Виділення невирішених частин.** Подальше обмеження впливу чинників тінізації економіки не може базуватися лише на силових методах, які приносять тимчасовий ефект. Каральні дії, якщо вони не підкріплені комплексними заходами щодо створення сприятливого економічного середовища і поширення правової культури, сьогодні неефективні. Зокрема, слід виділити такі ризики з боку тінізації економіки для результативності реформ: (1) збереження високого рівня тінізації фінансових потоків загрожуватиме досягненню цілей стабілізації державного бюджету та знижує потенціал реформування фінансової системи; (2) недостатня надійність вітчизняного фондового ринку та страхових інститутів, спричинені їх інтегрованістю у тіньові схеми, є ризиком для запровадження II рівня пенсійної системи та переходу на страхову модель охорони здоров'я; (3) спотворення механізмів конкуренції внаслідок значних масштабів тінізації діяльності економічних суб'єктів та недостатня надійність вітчизняного фондового ринку через високий рівень тінізації фінансових потоків негативно позначаються на результативності реформ, спрямованих на

покращення бізнес-клімату та залучення інвестицій; (4) неформальна зайнятість та тінізація заробітних плат негативно позначаються на розмірах страхових внесків до Пенсійного фонду, фондів соціального страхування та обсягах надходжень до бюджету, що негативно впливає на стабільність системи державних фінансів та солідарної пенсійної системи, стримують нагромадження коштів накопичувальної складової пенсійної системи та розвиток її інвестиційного потенціалу; (5) маніпуляції з розміром офіційних доходів дозволяють нелегально працюючим та працюючим, що отримують частку заробітної плати «у конвертах», необґрунтовано отримувати від держави соціальну підтримку, що може негативно позначитися на результативності вирішення завдань реформи системи соціальної підтримки; (6) тінізація земельних відносин перешкоджає формуванню ефективних механізмів управління ринком землі у контексті земельної реформи.

**Формулювання цілей.** Метою статті є вивчення стану, передумов та проблем низької ефективності державної політики детінізації економічних відносин враховуючи соціальну, політичну, законодавчу, інтеграційну, інституціональну складові господарської діяльності.

**Виклад основного матеріалу.** Погодимося з тим, що високий рівень тінізації економіки є наслідком недосконалої структури та недостатньо ефективного реформування інституційного базису вітчизняної економіки. Зокрема, у інституційному розрізі до найсуттєвіших передумов високого рівня тінізації економіки належать такі.

1. Недостатня ефективність регулювання підприємницького середовища, що підтверджується погіршенням глобального індексу конкурентоспроможності, умов здійснення підприємницької діяльності та зниженням конкурентоспроможності вітчизняних підприємств. Недостатня ефективність діяльності законодавчих, виконавчих органів влади, судової системи та складність регуляторних процедур спричиняють корупцію у сфері державних послуг та тінізацію окремих видів економічної діяльності.

2. Непослідовне, нецільове та несистемне здійснення структурних реформ і недостатня цільова орієнтація заходів Програми економічних та соціальних реформ на 2010–2014 рр. на детінізацію економіки. Це призводить до негативних ефектів навіть у тих секторах та сферах, у яких реформи здійснюються. Тіньова економіка стає своєрідним «амортизатором» перехідного процесу і, у короткостроковій перспективі, підвищує ефективність функціонування суб'єктів господарювання. Програмою не передбачені механізми посилення контролю над вітчизняними фінансовими та капітальними активами, розташованими в офшорних юрисдикціях.

3. Суперечливість та дублювання законодавчої та нормативно-розпорядчої бази в окремих секторах, що підтверджується зниженням показників структурних складників індексу економічної свободи. Прогалини та суперечності законодавства породжують безкарність при здійсненні господарської діяльності поза легальним сектором, зумовлюють проблеми щодо функціонування правоохоронних органів.

4. Недієвість організаційно-інституційних механізмів антикорупційного законодавства. За оцінками експертів GRECO, неефективність дій української влади щодо протидії корупції пов'язана з недостатнім законодавчим забезпеченням боротьби з корупцією [4].

Не слід також забувати про теоретичні і прикладні основи потенційної конфліктогенності взаємодії основних елементів суспільства (у більш ширшому розумінні – держави як цілісного організму), коли умови функціонування державних органів влади та їх співіснування з громадянами (з суспільством) побудовані таким чином, що у довгостроковій перспективі неефективність таких зв'язків невідворотно спричинить посилення соціального напруження у суспільстві і призведе до революційних змін (що й відбулося у нашій державі у 2013–2014 рр.). Неможливо абсолютно усунути протиріччя і напруженість в соціумі, але цілком можливо шляхом регулювання знизити конфліктогенність суспільства до прийняттого рівня. Суспільство перебуває в рівновазі, якщо виконуються очікування більшості населення. Розуміння об'єктивних причин зростання напруженості, виявлення і моніторинг факторів, що здійснюють найбільш сильний вплив на конфліктогенність суспільства, лежить в основі формування заходів щодо зниження рівня напруженості в суспільстві [6, с. 6243–6250].

Погодимося з З. Варналієм, що при формуванні соціально-економічної політики необхідно враховувати існуючі протиріччя: «держава – ринок»; «влада – бізнес»; «податкові та інші контролюючі органи – платники податків». У наших умовах ці протиріччя намагаються вирішити суб'єктивними, науково не обґрунтованими методами, що призводить до діаметрально протилежних наслідків. Зокрема, намагаються підпорядкувати інтереси держави бізнесу, а як наслідок – одержуємо зрощення влади і бізнесу, розвиток корупції. З іншої сторони при намаганні підпорядкувати інтереси бізнесу державі – одержуємо різку реакцію підприємницького середовища у вигляді тотальної тінізації господарської діяльності. Відтак, оптимальний варіант – це консолідація інтересів держави та бізнесу на основі розвитку приватно-державного партнерства [1].

Аналізуючи процес реформування вітчизняної політичної, соціальної та економічної систем, які не враховували ризик конфліктогенності процесу варто зазначити, що економічну та політичну кризу можна було спрогнозувати з високим рівнем достовірності. Отже, не дивно, що загалом за наслідками реформ та інших заходів економічної політики уряду ані децентралізації, ані посилення конкуренції, ані підвищення прозорості в цілому не відбулося, швидше навпаки. Деякі спрощення (як, наприклад, запровадження

Єдиного соціального внеску внаслідок кодифікації податкового законодавства) та структурування політики (як-от у бюджетному плануванні) є самі по собі позитивними кроками, так само, як, скажімо, довгоочікуване розкриття інформації про власників банків на сайті НБУ. Але вони майже не мають системного ефекту, і саме тому за цими напрямками не спостерігаються істотні успіхи. Однак, навіть там, де «покращення» мало місце, його часто зводить нанівець або робить нестійким «провал» відповідних системних реформ.

Аналізуючи у цьому контексті діяльність попередньої владної команди зазначимо наступне. Так існувала думка, що «вертикаль» потрібна саме для того, аби робити реформи. Насправді ж, така політика не просто не є реформами в повному сенсі, але й часто використовується як заміник справжніх реформ, потрібних для підвищення ефективності. І, хоча в деяких інших випадках певне «затягування пасків» є дійсно необхідним і має супроводжувати реформи, як-от у випадку пенсійної системи чи ЖКГ, в Україні наразі (зокрема, у обох згаданих випадках) виконується тільки перша частина, і то обережно, з огляду на необхідність підтримувати певну популярність представників влади, надто перед виборами [2, с. 4–6]. Таким чином, загальний висновок стосовно системних реформ полягає у тому, що вони реалізуються переважно тією мірою, якою від них виграють (чи сподіваються виграти) причетні до влади бізнес-структури.

Це не нове явище у практиці проведення реформ за «обмеженого доступу» взагалі і, зокрема, в Україні. Більше того, такий політико-економічний механізм модернізації є одним із найголовніших, поряд з обмеженістю контролю та тиском з боку населення. Адже в умовах «обмеженого доступу», коли влада не зацікавлена у системних реформах, а громадянське суспільство перебуває у зародковому стані, саме всередині еліти можуть утворюватися достатньо потужні інтереси, які рухають реформи вперед. Але вони, звичайно, небезкорисливі. Тому загальна вада реформування під впливом такого роду інтересів – це неминуча втрата частини суспільної вигоди від реформ на користь тих, хто їх просував, свого роду «відкат». Відповідні групи отримують, у кращому разі, одноразові незароблені прибутки за рахунок суспільства (ренти), а в гіршому – монополії, які створюють для них можливість постійного отримання ренти, але з набагато більшими збитками для суспільства в цілому [2, с. 7-8; 3, с. 13].

Основні проблеми тінізації фінансових потоків полягають у використанні фінансових інститутів, зокрема банків, страхових компаній, торговців цінними паперами, кредитних спілок у схемах непродуктивного відпливу капіталів, ухилення від оподаткування та легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом. Проблеми та ризики, пов'язані з використанням фінансових інструментів у тінювих схемах, проаналізовані у аналітичній доповіді НІСД «Щодо першочергових заходів дегінізації фінансових потоків в Україні» [8]. Поряд з втратами державного бюджету, це стримує розвиток вітчизняних фінансових інститутів, негативно впливає на інвестиційну привабливість фондового ринку та надійність фінансових інструментів.

Так, високий рівень тінізації оплати праці пов'язаний з: 1) значним розривом між вартістю трудових ресурсів для роботодавця та фактичною сумою, яку працюючий отримає за свою працю; 2) толерантним ставленням працюючих до практики виплати неофіційних заробітних плат та, відповідно, позбавлення їх гарантій щодо пенсійного та соціального забезпечення; 3) відчуттям невідповідності сплачених податків та внесків якості державних послуг, що призводить до необхідності значних додаткових витрат з боку населення з метою отримання цих послуг на належному рівні; 4) відчуттям несправедливості системи розподілу пенсій, пов'язаної з наявністю великої кількості спеціальних, професійних, особливих та пільгових професійних режимів; 5) наявністю механізмів, які забезпечують легке вилучення коштів підприємств у нелегальний сектор економіки; 6) фактичною безкарністю порушень у сфері оплати праці.

До основних причин тінізації земельних відносин належать: 1) відсутність ефективно діючої системи обліку земель; 2) недосконалі процедури безоплатної передачі, продажу та відведення в оренду фізичним та юридичним особам земельних ділянок державної та комунальної власності; 3) заборона відчуження земель сільськогосподарського призначення (за інформацією Держземагентства, 98 % схем тінізації земельних відносин пов'язано з недотриманням цієї заборони); 4) недієві механізми викупу та оренди земельних ділянок під приватизованими об'єктами нерухомості; 5) недієві механізми контролю використання земель, відхилення фактичних даних щодо площ посівів сільськогосподарських культур від офіційних у 2013 р. складало у середньому понад 20 %) [7].

Отже, для забезпечення ефективного та послідовного поступу реформ має бути створено умови, за яких перебування у нелегальному секторі стає надто ризикованим та коштовним. При цьому, при здійсненні реформ необхідно дотримуватися принципу не погіршення умов ведення бізнесу та оплати праці сумлінних платників податків. В іншому випадку, такі заходи створюватимуть умови для подальшої тінізації економіки та підризу довіри до влади. Певні кроки у напрямі дегінізації економіки вже зроблено.

1. Податковим кодексом, прийнятим на виконання Програми економічних реформ на 2010–2014 рр., було передбачено зменшення податкового навантаження на бізнес-середовище, спрощення адміністративних процедур і вдосконалення процедур адміністрування податків, перехід до загальної системи оподаткування прибутку страховиків, що сприятиме зменшенню масштабів «схемного» страхування.

2. З метою вдосконалення правових та організаційних засад протидії корупції схвалено Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 рр., прийняті Закони України «Про засади запобігання та протидії

корупції» та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні порушення».

3. На виконання Національного плану дій на 2011 р. щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки вжито заходи щодо спрощення дозвільної системи та процедур ліцензування, зокрема, законодавчо затверджено вичерпний перелік документів дозвільного характеру, забезпечено перехід від принципу «єдиного офісу» до принципу «єдиного вікна» під час видачі документів дозвільного характеру, спрощено дозвільні процедури у будівництві, скорочено перелік видів діяльності, що підлягають ліцензуванню.

4. Законодавство у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, приведено у відповідність з рекомендаціями ФАТФ; Україну виключено зі списку країн, що мають стратегічні недоліки системи протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму («сірого» списку ФАТФ).

5. Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку (НКЦПФР) затверджено програму попередження фактів випуску та організації обігу цінних паперів, які можуть використовуватись для непродуктивного відпливу капіталів, ухилення від оподаткування та легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, що дозволило здійснювати моніторинг емітентів цінних паперів з ознаками фіктивності, осіб, пов'язаних з випуском і обігом фіктивних цінних паперів [7].

**Висновки.** У будь-якому випадку, подальше розширення сфери тіньової економіки в Україні є недопустимим. Поглиблене вивчення тенденцій виникнення і поширення, сутності та причин тіньової економіки дало можливість проаналізувати причини неефективності заходів, що впроваджуються з метою детінізації економіки.

Подальші дослідження повинні передбачати визначення засобів і механізмів протидії тіньовій економіці, які будуть направлені на зменшення витратності та зростання ефективності легальної економіки, а також створення паритетних умов для функціонування різноманітних форм бізнесу, що, своєю чергою, має підвищити конкурентоспроможність легальної економіки і зробити не вигідним приховування її результатів.

### Література

1. Варналий З. С. Налоговая безопасность Украины в контексте институциональных деформаций [Електронний ресурс] / З. С. Варналий. – Режим доступу : [ndi-fp.asta.edu.ua/files/doc/simp.../Varnaliy.ppt](http://ndi-fp.asta.edu.ua/files/doc/simp.../Varnaliy.ppt).
2. «Реформи» на півдорозі: консолідація «старого» ладу замість модернізації / В. Дубровський, Д. Боярчук, К. Руських, І. Орлова. – К. : Центр соціально-економічних досліджень, 2012. – 13 с.
3. Ерке Ю. Пропозиції щодо детінізації економіки України / Ю. Ерке, О. Бетлій, Р. Кірхнер / Інститут економічних досліджень та політичних консультацій. – Берлін, Київ, 2011. – 23 с.
4. Мокій А. І. Підвищення ефективності інституційного середовища як чинник детінізації економіки [Електронний ресурс] : аналітична записка / А. І. Мокій, М. І. Флейчук. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/716/>
5. Олієвська М. Г. Засоби та механізми протидії тіньовій економіці [Електронний ресурс] / М. Г. Олієвська. – Режим доступу : <http://gisap.eu/ru/node/526>
6. Перов Е. В. Когнитивное моделирование конфликтогенности общества / Е. В. Перов // XII всероссийское совещание по проблемам управления, Москва 16–19 июня 2014 г. – М. : Научный центр изучения социально-экономических конфликтов. – С. 6243–6250.
7. Тишук Т. А. Щодо пріоритетних напрямів детінізації економіки України [Електронний ресурс] : аналітична записка / Т. А. Тишук, О. В. Іванов. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/676/>
8. Тіньова економіка в Україні: масштаби та напрями подолання : аналітична доповідь / Т. А. Тишук, Ю. М. Харазішвілі, О. В. Іванов ; за заг. ред. Я. А. Жаліла. – К. : НІСД, 2011. – 96 с.

### References

1. Varnaliy Z. S. Tax security of Ukraine in the context of institutional deformations. URL : [ndi-fp.asta.edu.ua/files/doc/simp.../Varnaliy.ppt](http://ndi-fp.asta.edu.ua/files/doc/simp.../Varnaliy.ppt).
2. Dubrovsky V., Boyarchuk D., Ruskuch C., Orlova I. «Reform» on the halfway: consolidation of the «old» system instead of upgrading. K. Center for Social and Economic Research, 2012, 13 p.
3. Erke J., Betliy A., Kirchner R. Proposals for Ukraine shadow economy. Institute for economic research and policy consulting, Berlin/Kyiv, 2011, 23 p.
4. Mokiya A. I., Fleychuk M. I. Improving the efficiency of the institutional environment as a factor reducing the shadow economy : an analytical note. URL : <http://www.niss.gov.ua/articles/716/>
5. Oliyevska M. G. Means and mechanisms for combating shadow economy. URL : <http://gisap.eu/ru/node/526>
6. Perov E. V. Cognitive modeling of conflicts of society, XII All-Russia conference on control problems, Moscow on June 2014, Moscow, Scientific Research Center sotsialno-economic conflicts, P. 6243–6250.
7. Tyshchuk T. A. With respect to priority areas shadow economy Ukraine : an analytical note. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/676/>
8. The shadow economy in Ukraine: the scope and directions of overcoming the analytical report / T. A. Tyshchuk, Y. M. Harazishvili, O. V. Ivanov, Ed. by J. A. Galilo, Kyiv, NISS, 2011, 96 p.

Надійшла 17.11.2014; рецензент: д. е. н. Васильців Т. Г.