

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ
ПЕРСОНАЛОМ

О.П. ДЯЧЕНКО



ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ
ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ПРОТИДІЇ РОЗВИТКУ
ТІНЬОВОЇ ЕКОНОМІКИ В УКРАЇНІ

Монографія

Одеса – 2018

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ
УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ**

О. П. ДЯЧЕНКО

**ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ
ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ПРОТИДІЇ РОЗВИТКУ
ТІНЬОВОЇ ЕКОНОМІКИ В УКРАЇНІ**

Монографія

Одеса
Фенікс
2018

*Затверджено до друку Вченою радою
Міжрегіональної Академії управління персоналом
Протокол № 14 від 20 грудня 2017 року*

Рецензенти:

Ворона Петро Васильович, д. держ. упр, доц., зав. кафедри публічного адміністрування Інституту підготовки кадрів Державної служби зайнятості України;

Крюков Олексій Ігоревич, д. держ. упр., проф., професор кафедри публічного адміністрування в сфері цивільного захисту Національного університету цивільного захисту України;

Парубчак Іван Орестович, д. держ. упр, проф., зав. кафедри публічного управління та адміністрування Львівського національного університету ветеринарної медицини та біотехнологій імені С.З. Гжицького.

Дяченко О.П.

Д 99 Теоретико-методологічні засади державної політики протидії розвитку тіньової економіки в Україні: Монографія. – Одеса : Фенікс, 2018. – 295 с.

ISBN 978-966-928-339-9

У монографії висвітлюються сучасні проблеми функціонування державної політики протидії розвитку тіньової економіки. Державна політика протидії розвитку тіньової економіки розглядаються як система послідовних дій органів державної влади у взаємодії з інститутами громадянського суспільства, які вирізняються партнерським характером взаємодії, відкритістю і прозорістю відносин, взаємною відповідальністю на процеси, що охоплюють всі етапи соціально-економічного життя суспільства та складаються із конкретних механізмів, які в сукупності сприяють забезпеченню реалізації збалансованої та ефективної економічної політики держави. Основна увага приділена структурно-функціональній концепції державної політики щодо протидії розвитку тіньової економіки в Україні, яка включає комплексну впорядковану сукупність напрямів, принципів, підходів, методів, інструментів і засобів, що направлені на зниження рівня тіньового сектора економіки до рівня характерного для розвинених країн і перетворення капіталів тіньового сектора на дієвий ресурс розвитку України. Дається оцінка стану становлення, функціонування та розвитку механізмів державної політики протидії розвитку тіньової економіки в Україні, здійснюється моніторинг рівня тінізації в країні. Розроблено структуровану модель підвищення ефективності функціонування комплексного механізму державної політики протидії розвитку тіньової економіки, шляхом приведення його у відповідність до міжнародних норм.

УДК 354:336.025

ВСТУП

В сучасних глобалізаційних умовах для будь-якої з держав, незалежно від рівня розвитку її соціально-економічної і законодавчої систем, розвиток тіньового сектора економіки призводить до поширення корупції, засобів і методів кримінальної конкуренції, переорієнтації діяльності господарюючих суб'єктів в інтересах злочинних організацій, і в результаті – до суттєвої деформації державної економічної системи в цілому та проблем державного управління у сфері протидії розвитку тіньової економіки. Найсприятливішими для розвитку тіньової економіки є нові фінансові ринки в країнах із перехідною економікою. Світова спільнота визнає, що розвиток тіньової економіки, став глобальною загрозою економічній безпеці, у зв'язку з чим від держав вимагається прийняття узгоджених заходів боротьби з цим суспільно небезпечним явищем як на національному, так і на міжнародному рівнях.

Однією зі складових суспільного розвитку України є стабільність економічної системи, а тіньова економіка зумовлює дестабілізацію та знижує авторитет органів влади, що створює перешкоди на шляху євроінтеграційних процесів. Важливими напрямками вітчизняної державної політики в сучасних умовах мають бути: організація ефективної роботи органів державної влади щодо протидії розвитку тіньової економіки; приведення до міжнародних стандартів відповідної нормативно-правової бази; контроль за тіньовими потоками. Для реалізації цих напрямів потребують удосконалення механізми державної політики протидії розвитку тіньової економіки.

Актуальність дослідження проблем державної політики у сфері протидії розвитку тіньової економіки визначається перш за все розпорошеністю в середовищі вчених і практиків думок щодо перспективних напрямів в організації ефективних механізмів протидії цьому явищу. Види і форми сучасних тіньових економічних відносин – надзвичайно різноманітні, що являє собою серйозну загрозу для державної політики країн світового співтовариства.

Небезпека розвитку тіньової економіки полягає ще й у тому, що її масштаби практично не піддаються точному статистичному обліку, у зв'язку з чим боротьба з цим явищем є одним із пріоритетних напрямів державного управління у багатьох країнах світу. Вищевикладене дає підставу розглядати дане питання як актуальне наукове завдання, що має істотне наукове і практичне значення для вдосконалення теорії і практики державного управління, зокрема щодо ефективного функціонування державної політики протидії розвитку тіньової економіки в Україні.

Не зважаючи на вагомі напрацювання у царині дослідження особливостей функціонування державної політики протидії розвитку тіньової економіки відсутній загальновизнаний термінологічний апарат щодо визначення їх сутності і змісту, що обумовлює у подальшому дослідженні формування концепції державної політики протидії розвитку тіньової економіки і механізмів її реалізації.

У монографії зроблено спробу висвітлити теоретико-методологічну та практичну основи забезпечення ефективності функціонування державної політики протидії розвитку тіньової економіки, що й обумовило структуру роботи.

У першому розділі монографії розглянуті головні виміри категорій «механізми державної політики» та «протидія розвитку тіньової економіки», розглянуто еволюцію теоретичних концепцій сутності і забезпечення ефективності функціонування механізмів державної політики протидії розвитку тіньової економіки, ідентифіковано та систематизовано основні принципи та світовий досвід функціонування таких механізмів. Огляд цих питань дозволив сформулювати методологічно значимі положення, що детермінують специфічний підхід до пізнання державної політики протидії розвитку тіньової економіки.

У другому розділі представлено методологічний конструкт дослідження механізмів державної політики протидії розвитку тіньової економіки, проаналізовано сучасну нормативно-правову базу та на основі

критичного аналізу методичних підходів до оцінювання рівня тінізації економіки вирішено питання доцільності його удосконалення. Досліджена ментальність життєзабезпечення в системі методологічного інструментарію наукових досліджень, яка є суттєвим фактором, що визначає успішність реформ у контексті ефективності функціонування механізмів державної політики протидії розвитку тіньової економіки.

У третьому розділі методологія системного підходу дозволила надати виявленим закономірностям функціонування та розвитку механізмів державної політики протидії розвитку тіньової економіки кількісно-якісного змісту, забезпечити їх статистичною інтерпретацією, оцінити рівень тіньової економіки в Україні. Одне з основних завдань третього розділу – обґрунтування особливостей формування критеріїв результативності механізмів державної політики протидії розвитку тіньової економіки та стратегічних напрямів його удосконалення.

У четвертому розділі розкрито складові концепції державної політики щодо протидії розвитку тіньової економіки в Україні, запропоновано модель інформаційного забезпечення державної політики протидії розвитку тіньової економіки, окреслено стратегічні напрями імплементації міжнародних стандартів у напрямку удосконалення державної політики протидії розвитку тіньової економіки та здійснено добір оптимального складу структури комплементарного механізму державної політики протидії розвитку тіньової економіки в Україні і алгоритм його реалізації.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ПРОТИДІЇ РОЗВИТКУ ТІНЬОВОЇ ЕКОНОМІКИ

1.1. Еволюція понятійно-категоріального апарату механізмів державної політики тіньової економіки

Розвиток в Україні ринкової економіки, інтеграції до Європейського економічного простору, входження до різноманітних міжнародних співтовариств вимагає від неї приведення у відповідність до міжнародних стандартів національного законодавства, системи державного управління, державної політики загалом. Одним з пріоритетних напрямів такої політики є державне регулювання фінансових потоків, а також формування та забезпечення ефективної роботи механізму державної політики тіньової економіки.

Цілком зрозуміло, що ефективність державного управління перебуває у прямій залежності від механізмів, які дозволяють забезпечити скоординоване й дієве керівництво суспільними процесами та належний організаційно-управлінський вплив на їх перебіг.

Для розуміння сутності державних механізмів, в тому числі з питань державної політики тіньової економіки у напрямку протидії її розвитку, важливим є осмислення понятійного апарату, що передбачає в першу чергу опрацювання теоретичних підходів до визначення поняття “механізм державної політики”.

Термін “механізм” використовується у різних сферах суспільної діяльності. Прикладів достатньо: “механізми державного управління”, “державні механізми”, “механізми державної політики”, “організаційно-економічні механізми”, “соціальні механізми”, “правові механізми”, “політичні механізми”, “мотиваційні механізми”, “ринкові механізми”,

“антикризові механізми” тощо. А тому варто погодитися з думкою французького вченого А.Кульмана, який вважав, що механізми являють собою систему взаємопов’язаних елементів (цілей, функцій, методів, організаційної структури і суб’єктів) та об’єктів управління через цілеспрямоване перетворення впливу елементів управління на необхідний стан об’єктів управління, що має вхідні посилки і результативну реакцію [130].

Економічний словник тлумачить механізм як послідовність станів, процесів (певні дії та явища); система, пристрій, який визначає порядок певного виду діяльності [27].

На сучасному етапі розвитку науки загальноприйнятого та єдиного підходу до тлумачення поняття державні механізми не існує. В літературі зустрічається плюралізм трактувань та підходів з цього приводу.

Так, В. Авер’янов визначає державний механізм як сукупність відповідних державних органів, організованих у систему для виконання цілей (завдань) державного управління відповідно до їх правового статусу, та масив правових норм, що регламентує організаційні засади та процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення. Звідси – складовими елементами зазначеного механізму виступають: 1) система органів виконавчої влади; 2) сукупність правових норм, що регламентують як організаційну структуру системи органів виконавчої влади, так і процеси її функціонування та розвитку [2].

В сучасних економічних словниках наводиться таке визначення поняття регулювання та управління: «...впорядкування чого-небудь, керування чимось, підкоряючи його відповідним правилам, певній системі. Управління – спрямування діяльності, роботи кого-, чого-небудь; бути на чолі когось, чогось; керувати» [27].

Регулювання як загальноекономічний інститут трактується як: 1) спосіб та механізм підпорядковувати чого-небудь певній планомірній організації

дій; 2) функція управління, що забезпечує функціонування та розвиток явищ і процесів у межах заданих кількісно-якісних параметрів [14].

На думку Н. Нижник, О. Машкова, механізм державного управління – це складова частина системи управління, що забезпечує вплив на внутрішні (коли йдеться про механізм управління організацією) та зовнішні (коли говорять про механізм взаємодії з іншими організаціями) фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта. Механізм управління – це категорія управління, що включає цілі управління, елементи об'єкта та їх зв'язки, на які здійснюється вплив, дії в інтересах досягнення цілей, методи впливу, матеріальні та фінансові ресурси управління, соціальний та організаційний потенціали. Реальний механізм управління завжди конкретний, оскільки спрямований на досягнення конкретних цілей за допомогою впливу на конкретні фактори і цей вплив здійснюється через використання конкретних ресурсів [175].

Автори навчального посібника з державного управління, зокрема В. Бакуменко зазначає, що механізми державного управління – це практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей. Схема механізму державного управління містить цілі, рішення, впливи, дії, результати. Комплексний механізм державного управління ці науковці визначають як систему політичних, економічних, соціальних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу органів державного управління [20].

Дослідник В. Малиновський тлумачить механізм державного управління як сукупність засобів організації управлінських процесів та способів впливу на розвиток керованих об'єктів із використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління [157].

Автори праці “Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади” вважають, що “механізм управління – це

складова системи управління, що забезпечує здійснення впливу на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта. При цьому механізм має відображати стійкі взаємозалежності та взаємодії між елементами керованої системи, забезпечувати узгодження їх інтересів" [55].

Учений О. Федорчак вважає, що механізм державного управління – це складна система, призначена для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням [262].

Дослідник пропонує два основні підходи до визначення поняття “механізм”:

– структурно-організаційний підхід, за яким механізм характеризується як сукупність певних складових елементів, що створюють організаційну основу певних явищ, процесів, а механізм держави – як “сукупність установ”, через які здійснюється “державне керівництво суспільством”;

– структурно-функціональний, за яким при визначенні механізму того чи іншого державно-правового інституту (процесу, явища) увага акцентується не тільки на організаційній основі його побудови, але й на його динаміці, реальному функціонуванні [262].

Науковець Н. Нижник вважає, що механізм управління – це спосіб організації управління суспільними справами, за якого взаємопов'язані методи, засоби і принципи забезпечують ефективну реалізацію цілей управління [55].

Учений Г. Атаманчук стверджує: механізм управління – це складова частина системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта. Механізм державного управління, на його думку, це складна система державних органів, організованих відповідно до визначених принципів для здійснення завдань державного управління; це інструмент реалізації виконавчої влади держави. Механізм формування та реалізації державного управління – це сукупність і

логічний взаємозв'язок соціальних елементів, процесів та закономірностей, через які суб'єкт державного управління "схоплює" потреби, інтереси й цілі суспільства в управляючих впливах, закріплює їх у своїх управлінських рішеннях та діях і практично втілює в життя, зважаючи на державну владу [14].

Як зазначає Г. Одінцова, механізм сучасної держави – це просякнута єдиними, законодавчо закріпленими принципами, заснована на розподілі влади і наявності необхідних матеріальних додатків система органів державної влади та місцевого самоврядування, яка здійснює завдання і функції держави або забезпечує їх здійснення. Механізм держави базується на певних принципах. Їх можна розподілити на загальні, що належать до механізму держави в цілому, і часткові, дія яких поширюється лише на окремі ланки державного механізму, певні органи або групи органів [176].

Учений Т.Шестаковська механізм держави трактує в широкому розумінні як механізм практичної реалізації державної влади, а у вузькому – як конкретний засіб впливу держави на суспільство для вирішення поставлених завдань або розв'язання протиріч [271].

В.Воротін додає, що механізм державного управління можна визначити як систему процедур державного управління, які формують управлінське рішення чи правила його прийняття і реалізації. Механізм державного управління являє собою єдину систему, яка в свою чергу складається з конкретних управлінських механізмів [43].

О. Коротич у складі державних механізмів управління виділяє конкретні державні механізми управління, механізми здійснення процесу державного управління, а також механізми формування та взаємодії складових систем державного управління. На думку дослідниці, конкретні механізми управління (зокрема державного) – це певне знаряддя для здійснення цілеспрямованих перетворень; це сукупність способів, методів, важелів, через які суб'єкт управління впливає на об'єкт управління для досягнення певної мети. Кожний конкретний механізм управління – це