

**Ольга Тильчик**  
 Університет ДФС України,  
 кандидат юридичних наук, доцент,  
 професор кафедри адміністративного права і процесу  
 та митної безпеки  
 tilchikvv@ukr.net

## **РОЛЬ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У ПРОТИДІЇ ТІНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ**

© Тильчик О., 2017

Наведено оновлений погляд на визначення ролі державного контролю у протидії тінізації економіки. Зауважено, що полісемантична природа явища “тіньова економіка”, наявність різних підходів до визначення її змісту, форми тощо, зумовлює відсутність усталеного розуміння ролі держави у забезпеченні протидії тінізації економіки. Закцентовано увагу на концептуальних прорахунках під час здійснення державного контролю у сфері економіки та їх наслідків для вітчизняної економіки.

**Ключові слова:** тіньова економіка; протидія тінізації економіки; детінізація; державний контроль; суб’єкти протидії тіньовій економіці; адміністративно-правові заходи.

Ольга Тильчик

## **РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ ТЕНИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ**

Приведен обновленный взгляд на определение роли государственного контроля в противодействии тенизации экономики. Отмечено, что полисемантическая природа явления “теневая экономика”, наличие различных подходов к определению его содержания, формы и т.д., обуславливает отсутствие устоявшегося понимания роли государства в обеспечении противодействия тенизации экономики. Акцентируется внимание на концептуальных просчетах при осуществлении государственного контроля в сфере экономики и их последствий для отечественной экономики.

**Ключевые слова:** теневая экономика; противодействие тенизации экономики; детенизация; государственный контроль; субъекты противодействия теневой экономики; административно-правовые меры.

**Olga Tylchuk**  
 University of DFS Ukraine,  
 Department of Administrative Law and Procedure and customs security  
 Ph.D., Assoc. Prof.

## **THE ROLE OF STATE CONTROL IN COMBATING SHADOWING OF ECONOMY**

The article presents an updated view on the definition of the role of state control in combating shadow economy. Noted that polysemantic nature of the phenomenon of “shadow economy”, the existence of different approaches to defining its content, form, etc., causes lack

**of established understanding of the role of the state in ensuring combating shadow economy. Attentioning to conceptual failures in the exercise of state control in the economy and their consequences for the Ukrainian economy.**

**Key words: shadow economy; combating the shadow economy; legalization; state control; subjects combating shadow economy; administrative and legal measures.**

**Постановка проблеми.** Термін “тіньова економіка” має економічне начало, зважаючи на те, що базовим у ньому є поняття “економіка”, логічно, що і домінуючими дослідженнями явища “тіньової економіки”, є дослідження економічного характеру. До того ж беззаперечним є твердження О. Ф. Скакун, яка, підтримуючи П. Д. Баренбойма, наголошує, що економіка занадто важлива, щоб надати її тільки економістам, так само, як і право занадто важливе, щоб надати його тільки юристам [1, с. 155; 2, с. 262].

**Аналіз дослідження проблеми.** Проблеми визначення та характеристики тіньової економіки та ролі держави і у процесах тінізації, і протидії тінізації розглядаються в окремих роботах вітчизняних та зарубіжних вчених-юристів та економістів, зокрема, у межах адміністративно-правового забезпечення державного управління економікою – О. П. Рябченко, кримінологічних досліджень – В. М. Попович, економічної теорії – О. В. Турчинов, З. С. Варналій, І. І. Мазур, С. О. Корецька, у сфері забезпечення національної безпеки – В. А. Предборський та ін.

Огляд та аналіз таких досліджень, запропонований у попередніх публікаціях, дає змогу констатувати відсутність єдиного підходу і до поняття тіньової економіки, і до розуміння та значення ролі держави у протидії тінізації економіки. Зокрема, визнаючи вагомий внесок вказаних науковців, не викликає сумнівів доцільність подальших ґрунтовних досліджень з таких актуальних проблем, як роль державного контролю у протидії тінізації вітчизняної економіки з урахуванням реалій сьогодення, особливо у перерізі запроваджених адміністративної реформи, реформи державної служби та анонсованої реформи економіки тощо.

**Метою роботи** – визначити роль державного контролю у протидії тінізації економіки.

**Виклад основного матеріалу.** Для досягнення вказаної мети необхідно, розпочати з того, що, незважаючи на значну кількість підходів до визначення поняття “тіньова економіка”, її ознак, більшість дослідників звертають увагу на вплив держави на тінізацію економіки та її розповсюдження, існування тіньової економіки, на їх погляд, пов’язане із прагненням суб’єктів економічної діяльності у різний спосіб уникнути державного контролю.

У роботах учених-економістів здебільшого критично оцінюється факт неефективного здійснення (реалізації) окремих функцій державних органів влади чи їх організаційних структур, зокрема, правоохоронної та контролю у сфері економіки. Так, І. О. Гольденберг вказує, що тіньова економіка має компенсаційний характер суспільних чи індивідуальних потреб, які виникають внаслідок встановлення державними органами обмежень щодо здійснення господарської чи іншої діяльності [3, с. 40]. Наведене визначення ілюструє насамперед домінування співвідношення функцій контролю та правоохоронної галузі, однак відповідність обсягів зазначених функцій здебільшого акцентовано у роботах правників радянської доби. Сьогодні характер такого співвідношення оцінюється як репресивний.

У зв’язку з цим, вчені констатують, що допоки існуватиме державна форма організації суспільного життя, а держава у тій чи іншій правовій формі буде впливати на економічний розвиток за допомогою реалізації бюджетної, податкової, грошово-кредитної, валютної політики, до того часу зберігатиметься “тіньова економіка”. Істотно може змінитися тільки її питома вага, роль, яку вона відіграє у суспільному житті, а також механізм її взаємодії з легальною економікою [4, с. 7]. Усвідомлюючи це, необхідно зважати, що нівелювання адміністративних методів впливу держави на економіку у недалекому минулому (90-ті роки двадцятого століття) у пострадянський період, у зв’язку із запровадженням курсу на повалення командно-адміністративної системи управління

країною та її економікою, домінуванням виключно ринкових законів саморегуляції економіки, призвело до негативних наслідків. Зокрема, розвалу окремих галузей економіки, катастрофічного падіння виробництва, небувалого зубожіння основної маси населення держави, реального значного зростання економічних правопорушень, появи правового вакууму, що ситуативно заповнювався, спричиняючи нагромадження не завжди якісних та взаємоузгоджених нормативно-правових актів, положення яких створювали колізії, сприяли формуванню нових адміністративних бар'єрів у діяльності суб'єктів економічної діяльності.

Така ситуація не могла залишитися поза увагою як науковців, так і політиків, з'явилося розуміння необхідності узгодження механізмів вільної економічної діяльності та державного регулювання і контролю. Так, І. Б. Шахов стверджує, що легітимність державної влади виявляється лише тією мірою, якою громадському суспільству та його інституціям вдається здійснювати ефективний контроль за реалізацією політико-правових процесів, виключивши саму можливість узурпації державної влади будь-яким класом, партією, кланом, угрупованням, припиняти факти бюрократизації державного апарату і зловживання владою [5, с. 10]. Забезпечення комплексності підходу до зазначеного питання можливе за умови переоцінки значення адміністративного права, усвідомлення його фундаментального характеру.

Варто підтримати науковців у їх висновках про необхідність збереження публічного регулятивного потенціалу держави під час застосування концепції ринкової економіки, що є соціально врегульованою [6, с. 20]. При цьому доречно навести думку Н. О. Морозової, що державне регулювання тієї чи іншої галузі виникає у відповідь на потреби, викликані з боку споживачів або виробників, що діють у цій галузі. У зв'язку із цим, теорії економічного регулювання можна розділити на "Теорію суспільних інтересів", відповідно до якої регулювання вводиться у відповідь на вимоги з боку суспільства для корегування неефективності та несправедливості роботи ринку та "Теорію захоплення", відповідно до якої регулювання вводиться у відповідь на вимоги з боку зацікавлених груп, що воюють між собою з метою максимізації своїх доходів від участі у групі [7, с. 59; 8].

Наступним важливим питанням, яке піднімає професор О. П. Рябченко у науковій доповіді, що розглядає концептуальні проблеми застосування диспозитивного методу публічно-правового регулювання відносин у сфері економіки, – визначення критеріїв міри та ступеня державного втручання до сфери господарювання. Така проблема справді важлива, однак навряд чи може бути вирішена, оскільки сама сфера господарювання не є сталим явищем. До того ж науковий пошук, на думку авторки, доцільно здійснювати за конкретними сферами господарської діяльності, які є предметом адміністративно-правового регулювання і потребують застосування адекватних заходів та засобів державного впливу. Науковець, на підставі аналізу сутності адміністративно-правових відносин та змісту адміністративно-правового регулювання, виділяє чотири групи суспільних відносин, які виникають у господарській сфері і є предметом адміністративно-правового регулювання. Перша група – відносини, пов'язані з упорядкуванням господарської діяльності з метою забезпечення прав та інтересів громадян. Відносини з реєстрації, ліцензування, патентування, стандартизації, сертифікації, надання дозволів. До другої групи належать відносини, пов'язані із реалізацією норми частини четвертої статті 13 Конституції України, у якій зазначено, що держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки. Адміністративно-правовими – визначені відносини щодо порядку квотування, державного регулювання цін і тарифів, застосування нормативів і лімітів, антимонопольного регулювання. Третю групу становлять відносини з контролю. До четвертої групи зараховано юрисдикційну діяльність [9, с. 19–21].

Підтримуючи цей підхід, варто відзначити першочергову необхідність збалансованого підходу до застосованих методів регулювання суспільних відносин кожної групи, з метою мінімізації імперативних приписів у разі можливості вирішення проблем економічними методами.

Це дасть змогу забезпечити уникнення формування таких умов тінізації економіки, як надмірне, науково необґрунтоване втручання держави в економічну діяльність через надмірні вимоги, обмеження, регламентацію такої діяльності [10, с. 17]. При цьому не можна не погодитись

також із застереженням про те, що в умовах зростання ступеня публічності управління, сьогодні зростає важливість контролюючої функції держави за виконанням та дотриманням законів, стандартів, нормативів [11].

Дослідження теоретичних підходів до тіньової економіки, нормативно-правових актів, що визначають окремі питання державної політики щодо протидії тіньовій економіці в Україні, дає можливість виділити суміжні поняття, за допомогою яких позначається комплекс заходів, зокрема примусового характеру, спрямованих на обмеження впливу тіньової економіки на суспільство або навіть на її подолання. Серед них найчастіше вживаними є: контроль за тіньовою економікою, детінізація економіки, легалізація економіки, боротьба з тіньовою економікою.

Так, О. Х. Георгієва стверджує про можливість виділення напрямів державної економічної політики у сфері протидії тіньовій економіці та пропонує запровадити у її межах комплексну систему контролю економіки, яка повинна ґрунтуватися на збиранні та аналізованні інформації про господарську діяльність організацій та фізичних осіб з подальшим обміном цією інформацією між уповноваженими державними органами [12, с. 132]. Така пропозиція лише викликає запитання про те, чим же тоді, на думку авторки, сьогодні займаються контролюючі органи, зокрема, у сфері оподаткування.

Натомість, Л. Г. Олійникова та І. Ю. Чумакова, представники досліджень у напрямку реалізації фіскальної політики та державного фінансового контролю в Україні, розглядаючи механізм протидії відмиванню тіньових доходів, вказують на необхідність правильного вибору інструментів з метою такої протидії. При цьому аргументують необхідність використання можливостей фінансового контролю, зокрема фінансового моніторингу, який є основою у комплексі адміністративно-правових заходів протидії тіньовій економічній діяльності, організованій злочинності та корупції й, зокрема, відмиванню доходів, отриманих злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму [13, с. 115]. Критичне ставлення до такого підходу пов'язане насамперед із відсутністю наведення змісту понятійного апарата дослідження, проведеного цими вченими. Наголошуючи на методологічно-правильному виборі інструментарію протидії, варто було б уточнити, якому конкретно явищу та у який спосіб необхідно протидіяти, оскільки навряд чи можна їх зарахувати до синонімічних чи однопорядкових.

Сучасний стан адміністративно-правового регулювання відносин державного контролю у сфері, яку розглядаємо, варто охарактеризувати також з позиції підходів, визначених у стратегічних документах, зокрема, у Національній антикорупційній стратегії на 2011–2015 роки, у частині зменшення адміністративного тиску на підприємців та запобігання тінізації економіки, зокрема, за допомогою істотного зменшення кількості ліцензій і дозволів у сфері підприємницької діяльності, спрощення та скорочення тривалості дозвільних процедур, запровадження принципу “єдиного вікна”, обмеження кількості перевірок з боку контролюючих державних та тиску правоохоронних органів.

Зважаючи на вказані положення наведеного та інших (наприклад, Стратегії сталого розвитку України 2020) нормативно-правових актів, керівництво країни ставить перед собою стратегічну мету щодо зменшення контролю над суб'єктами підприємницької діяльності. Вважаємо, що їх вирішення, з одного боку, справді може стимулювати економічний розвиток України, а з іншого, – може призвести тільки до декларативного зменшення обсягу тіньової економіки (тіньової економічної діяльності). Останнє побоювання пов'язане, зокрема, по-перше, із тим фактом, що під час обчислення обсягів тіньової економіки перевага надається обліково-статистичному методу (підходу) відповідно до якого, як зазначається у Методичних рекомендаціях розрахунку рівня тіньової економіки, затверджених наказом Міністерства економіки України № 123 від 18 лютого 2009 року [14], розрахунок рівня тіньової економіки у співвідношенні до офіційного ВВП ґрунтується на офіційній статистичній звітності щодо економічного та соціального розвитку держави. Вхідною інформацією для розрахунку рівня тіньової економіки є статистична звітність зареєстрованих суб'єктів господарювання, що ґрунтується на показниках бухгалтерського обліку,

звітності контролюючих органів, аудиту, результатах експертної оцінки щодо обсягів тіньової економіки, вибірових опитувань суб'єктів господарювання та обстежень домогосподарств. Зрозуміло, що за такого підходу можна очікувати покращення показників, змінивши порядок подання статистичної звітності, скоротивши кількість контрольних заходів, причому очікувати підвищення ефективності методу опитувань немає підстав.

Стосовно напряму щодо зменшення контролю над суб'єктами підприємницької діяльності, варто погодитися із В. М. Гаращуком про те, що не потрібно ототожнювати цю функцію суто з “викривальною” та забувати про таку функцію контролю, як надання допомоги підконтрольній структурі у наведенні порядку на об'єкті, виправлення помилок і поновлення законності та дисципліни [15, с. 274–275].

До того ж державний контроль у сфері господарювання (економічній сфері) на цей час зазнає трансформаційних змін, зокрема з урахуванням розвитку інституту публічної адміністрації, тобто видозмінюються його форми прояву. Прикладом може бути сервісна діяльність контролюючих органів у сфері господарювання, яка, зберігаючи усталений імператив регулювання відносин, дає можливість органу контролю посилити “викривальну” функцію без дотримання “каральної” моделі адміністративно-командної системи.

**Висновки.** Підсумовуючи, можемо констатувати, що наведене стає можливим за рахунок соціалізації адміністративного права, зокрема й унаслідок конституційної реформи, положення якої істотно розширюють сферу публічно-правового регулювання, за допомогою запровадження і розвитку загалом нових адміністративно-правових інститутів (адміністративний договір, адміністративні послуги тощо). З одного боку, виникнення нових форм взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування та фізичних і юридичних осіб умовно обмежують об'єкт державного контролю, а з іншого, – стають новою формою його соціального прояву.

1. Скакун О. Ф. *Економічна домінанта у правовій доктрині : теоретичний економіко-правовий аналіз* / О. Ф. Скакун // *Правова доктрина України. – Т.1 : Загальнотеоретична та історична юриспруденція* / В. Я. Тацій, О. Д. Святоцький, С. І. Максимов та ін. ; за заг. ред. О. В. Петришина. – Х.: Право, 2013. – С. 154–197. 2. Баренбойм П. Д. *Философия права и конституционная экономика* / П. Д. Баренбойм // *Очерки Конституционной Экономики; ответ ред. Г. А. Гаджиев.* – М. : Юстиц-информ, 2009. – С. 232–275. 3. Гольденберг И. А. *Классовая сущность “симбиоза” (теневая экономика в административно-командной системе)* / И. А. Гольденберг // *Социологические исследования.* – 1991. – № 1. – С. 39–49. 4. *Інформаційно-аналітичний огляд : “Тіньова економіка” в Україні як умова розвитку корупції та загроза національній безпеці. Шляхи її подолання* / Т. І. Блістів, В. Т. Колесник, В. І. Литвиненко та ін. – К. : “МП Леся”, 2014. – 68 с. 5. Шахов И. Б. *Социальный контроль у правовом государстве* / И. Б. Шахов // *Проблемы законности : междуведомственный республиканский сборник.* – Харьков, 1995. – Вып. 29. – С. 8–13. 6. Мамедов А. А. *Финансово-правовые проблемы страхования у России : дис. д.ю.н. : 12.00.14* / А. А. Мамедов. – М., 2006. – 514 с. 7. Морозова Н. О. *Метод измерения размера теневой экономики, образованной у результате введения налогов и субсидий: применение концепции излишков* / Н. О. Морозова // *Экономический вестник Российского государственного университета.* – 2009. – Т. 7. – № 1. – С. 58–66. 8. Posner R.A. “Theories of Economic Regulation” *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 5. No. 2. (Autumn, 1974), pp. 335–358. 9. Рябченко О. П. *Концептуальні проблеми застосування диспозитивного методу публічно-правового регулювання відносин у сфері економіки. Наукова доповідь.* – К. : Логос. 2013. – 40 с. 10. Корецька С. О. *“Тіньова” економіка : наслідки та методи подолання* / С. О. Корецька // *Інвестиції: практика та досвід.* – 2011. – № 20. – С. 15–18. 11. Якобчук В. П. *Роль публічного управління у формуванні нової моделі державного регулювання економіки* / В. П. Якобчук, Є. І. Ходаківський, І. Л. Литвинчук // *Ефективна економіка.* – 2017. – № 1 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=5375]. 12. Георгиева Е. Х. *Направление государственной экономической политики у сфере противодействия теневой экономике* / Е. Х. Георгиева // *Теория и практика общественного развития.* – 2014. – № 11. – С. 131–133. 13. Олейникова Л. Г. *Совершенствование механизмов противодействия отмыванию теневых доходов : опыт Украины* /

- Л. Г. Олейникова, И. Ю. Чумакова // *TERRA ECONOMICUS*. – Т. 11. – № 2. – 2013. – С. 111–121.
14. Про затвердження Методичних рекомендацій розрахунку рівня тіньової економіки : Наказ Мінекономіки України № 123 від 18.02.2009 року – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.me.gov.ua/LegislativeActs/Detail?lang=uk-UA&id=4bb297a0-c900-404f-8c6f-5f76f18b1503].
15. Публічно-правова доктрина України / Ю. П. Битяк, Ю. Г. Барабаш, М. П. Кучерявенко та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка. – Х.: Право, 2013. – 864 с.

## REFERENCES

1. Skakun O. F. *Ekonomichna dominanta v pravovij doktry'ni : teorety'chny'j ekonomiko-pravovy'j analiz* [Economic dominance in legal doctrine : a theoretical economic and legal analysis]. *Pravova doktry'na Ukrayiny'*, Kharkov, Right Publ., 2013, Vol. 1, 154–197 pp.
2. Barenbojm P. D. *Filosofija prava i konstitucionnaja jekonomika* [Philosophy of law and constitutional Economics]. *Essays On Constitutional Economics*, Moscow, Justice-inform Publ., 2009, 232–245 pp.
3. Gol'denberg I. A. *Klassovaja sushhnost' "simbioza" (tenevaja jekonomika v administrativno-komandnoj sisteme)* [The class essence of "symbiosis" (the shadow economy in the administrative-command system)]. *Sociologicheskie issledovaniya*, 1991, Vol. 1, 39–49 pp.
4. T. I. Bly'stiv, V. T. Kolesny'k, V. I. Ly'tvy'nenko ta inshi *Informacijno-anality'chny'j oglyad : "Tin'ova ekonomika" v Ukrayini yak umova rozvy'tku korupciyi ta zagroza nacional'nij bezpeci. Shlyaxy' yi podolannya* [Information-analytical review : "the Shadow economy" in Ukraine as a condition of development of corruption and threat to national security. Ways of its overcoming]. Kiev, "MP Lesya" Publ., 2014, 68 p.
5. Shaxov Y'. B. *Socy'al'nyj kontrol' v pravovom gosudarstve* [Social'nyj kontrol' v pravovom gosudarstve]. *Problemy zakonny' respubly'kansky'j mezhdovedomstvennyj respubly'kansky'j sborny'k*, Kharkov, 1995, Vol. 29, 8–13 pp.
6. Mamedov A. A. *Finansovo-pravovye problemy strahovanija v Rossii Diss, Dok.yury'd. nauk* [Financial and legal problems of insurance in Russia. Dokt. legal. sci. diss.]. Moscow, 2006. 514 p.
7. Morozova N. O. *Metod izmerenija razmera tenevoj jekonomiki, obrazovannoj v rezul'tate vvedenija nalogov i subsidij: primenenie koncepcii izlishkov* [Method of measuring the size of the shadow economy, the aftermath of the introduction of taxes and subsidies: the application of the concept of surplus]. *Jekonomicheskij vestnik Rossijskogo gosudarstvennogo universiteta*, 2009, Vol. 1, 58–66 pp.
8. Posner R.A. "Theories of Economic Regulation" *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 5. No. 2. (Autumn, 1974), 335–358 pp.
9. Ryabchenko O. P. *Konceptual'ni problemy' zastosuvannya dy'spozy'ty'vnogo metodu publichno-pravovogo reguluvannya vidnosy'n u sferi ekonomiky'* [Conceptual problems of the application of a permissive method of public law regulation of relations in the sphere of economy]. Scientific report, Kiev, Logos Publ., 2013. 40 p.
10. Korecz'ka S. O. "Tin'ova" ekonomika : naslidky' ta metody' podolannya [The "shadow" economy : consequences and methods of overcoming]. *Investy'ciyi: prakty'ka ta dosvid*, 2011, Vol. 20, 15–18 pp.
11. Yakobchuk V. P. *Rol' publichnogo upravlinnya u formuvanni novoyi modeli derzhavnogo reguluvannya ekonomiky'* [The role of public administration in the formation of a new model of state regulation of economy]. Available at: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5375>.
12. Georgieva E. H. *Napravlenie gosudarstvennoj jekonomicheskoy politiki v sfere protivodejstvija tenevoj jekonomike* [The direction of state policy in the sphere of combating the shadow economy]. *Theory and practice of social development*, 2014, Vol. 11, 131–133 pp.
13. Olejnikova L. G. *Sovershenstvovanie mehanizmov protivodejstvija otmivaniju tenevyh dohodov : opyt Ukrainy* [Improvement of mechanisms of counteraction to laundering of illegal incomes : experience of Ukraine]. *TERRA ECONOMICUS*, 2013, Vol. 2, 111–121 pp.
14. *Pro zatverdzhennya Metody'chny'x rekomendacij rozrachunku rivnya tin'ovoyi ekonomiky'* [About approval of Methodical recommendations for calculating the level of shadow economy]. Available at: <http://www.me.gov.ua/LegislativeActs/Detail?lang=uk-UA&id=4bb297a0-c900-404f-8c6f-5f76f18b1503>.
15. Yu. P. By'tyak, Yu. G. Barabash, M. P. Kucheryavenko ta inshi *Publichno-pravova doktry'na Ukrayiny'* [Public law doctrine of Ukraine]. Kharkov, Right Publ., 2013, 864 p.

Дата надходження: 23.03.2017 р.