

## ДЕТІНІЗАЦІЯ ДОХОДІВ ГРОМАДЯН ЯК НАПРЯМ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ DE-SHADOWING OF CITIZENS' INCOMES AS A DIRECTION OF STATE POLICY

Луценко Л.В.

заступник начальника управління – начальник відділу координації активних заходів та міжвідомчої взаємодії управління заходів реагування

*Департамент запобігання фінансовим операціям, пов'язаним з легалізацією доходів, одержаних злочинним шляхом ДПС України*

Стаття розглядає детінізацію доходів громадян як системний напрям державної політики, що поєднує фінансові, адміністративно-правові та цифрові інструменти. Обґрунтовується, що високі рівні тінізації сигналізують про надмірні регуляторні бар'єри, високу ціну дотримання правил і слабкість правозастосування; відтак політика має водночас зменшувати стимули до ухилення й підвищувати невідворотність відповідальності. Мета роботи – проаналізувати механізми публічного управління, які забезпечують переведення доходів фізичних осіб із неформальної у правову сферу, та запропонувати практичні шляхи звуження тіньового сегмента без підвищення податкових ставок. Методологія спирається на діалектичний, формально-юридичний, порівняльно-правовий і системно-структурний підходи, а також економіко-статистичний аналіз і оцінювання публічної політики через КРІ.

Наукова новизна полягає у формулюванні інтегрованої моделі детінізації як адміністративно-правового режиму з чітким розподілом компетенцій, міжвідомчою інтеграцією даних і процедурними гарантіями платника в умовах автоматизованого ризик-скорингу. Запропоновано інструментарій: дерегуляція та спрощення дозвільних процедур; ризик-орієнтований нагляд замість суцільних перевірок; модернізація податкового адміністрування (е-інвойсинг, ПРРО, перехресні звірки, е-аудит); стимулювання безготівкових розрахунків; відкритість публічних фінансів; протидія схемам у ПДВ і на митниці; зменшення навантаження на фонд оплати праці й легалізація зайнятості; статус цифрових платформ як податкових агентів. Окреслено нормативні зміни: кодифікація адміністративних процедур та прав платника у взаємодії з AI-системами, узгодження з вимогами захисту персональних даних, розширення обміну податковою інформацією. Для моніторингу запропоновано набір показників: частка тіньової економіки у ВВП, VAT-gap, рівень неформальної зайнятості, частка безготівкових операцій, коефіцієнт стягнення податків/штрафів та витрати на комплаєнс. Практична значущість – у підвищенні фінансової спроможності, конкурентності бізнес-середовища й довіри до інституцій.

**Ключові слова:** детінізація доходів; державна політика; адміністративно-правове регулювання; ризик-орієнтований нагляд; цифровізація; податкове адміністрування; безготівкові розрахунки.

The article considers the de-shadowing of citizens' incomes as a systemic direction of state policy, combining fiscal, administrative-legal and digital instruments. It is argued that high levels of shadowing signal excessive regulatory barriers, the high cost of compliance and weak law enforcement; therefore, policy should simultaneously reduce incentives for evasion and increase the inevitability of liability. The purpose of the work is to analyze the mechanisms of public administration that ensure the transfer of individuals' incomes from the informal to the legal sphere, and to propose practical ways to narrow the shadow segment without increasing tax rates. The methodology is based on dialectical, formal-legal, comparative-legal and system-structural approaches, as well as economic-statistical analysis and evaluation of public policy through KPIs.

The scientific novelty lies in the formulation of an integrated model of de-shadowing as an administrative and legal regime with a clear division of competences, interdepartmental data integration and procedural guarantees of the payer in the conditions of automated risk scoring. The following tools are proposed: deregulation and simplification of permit procedures; risk-based supervision instead of continuous inspections; modernization of tax administration (e-invoicing, PRRO, cross-checks, e-audit); stimulation of non-cash payments; openness of public finances; counteraction to schemes in VAT and customs; reduction of the burden on the payroll and legalization of employment; status of digital platforms as tax agents. Regulatory changes are outlined: codification of administrative procedures and payer rights in interaction with AI systems, coordination with personal data protection requirements, expansion of tax information exchange. A set of indicators is proposed for monitoring: the share of the shadow economy in GDP, VAT gap, level of informal employment, share of non-cash transactions, tax/fine collection rate and compliance costs. Practical significance is in increasing fiscal capacity, competitiveness of the business environment and trust in institutions.

**Key words:** de-shadowing of income; state policy; administrative and legal regulation; risk-based supervision; digitalization; tax administration; cashless payments.

**Постановка проблеми.** Високі темпи розвитку українського суспільства і побудова конкурентоспроможної, європейсько-орієнтованої економіки передбачають пріоритетне та послідовне скорочення масштабів тінізації національного господарства.

Високі показники тінізації економіки є не лише індикатором структурних дисфункцій, а й чітким мандатом для держави на впровадження послідовної та ефективної політики детінізації. Вони сигналізують про надмірні регуляторні бар'єри, високу ціну дотримання правил, слабкість інститутів правозастосування та недовіру до публічних сервісів. За таких умов державна політика має поєднувати заходи зменшення стимулів до ухилення з підвищенням невідворотності відповідальності й спрощенням легального ведення бізнесу, виведення доходів громадян із тіні, тобто процесами детінізації економіки. Йдеться про комплексний курс дій: дерегуляцію та спрощення дозвільних процедур; ризик-орієнтований нагляд замість тотальних перевірок; модернізацію податкового адміністрування (е-інвойсинг, е-ПРРО, автоматичні перехресні звірки даних, аналітика ризиків); стимулювання безготівкових плате-

жів і обмеження великих готівкових розрахунків; прозорість публічних фінансів і закупівель на основі відкритих даних; боротьбу зі схемами на митниці та у сфері ПДВ; зменшення навантаження на фонд оплати праці та легалізацію зайнятості; посилення судового та антикорупційного блоків для гарантованого стягнення штрафів і конфіскації незаконних доходів. Важливо забезпечити міжвідомчу синхронізацію діяльності органів публічного управління із впровадження політики детінізації доходів громадян України та цифрову інтеграцію реєстрів.

**Стан наукової розробки проблеми.** Теорію публічної адміністрації, адміністративно-правового примусу, нагляду (контролю) та адміністративних процедур розвивали у своїх працях такі вчені, як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, В.К. Колпаков, Т.О. Коломосьць, В.М. Бевзенко, Т.О. Коломосьць, О.В. Кузьменко, Є.О. Легеза, І.П. Голосніченко, О.М. Бандурка та ін.. Їхні підходи формують методологічну базу для організації діяльності органів влади у протидії тінізації доходів. Питання принципів оподаткування, адміністрування податків, процедур контролю й відповідальності висвітлено у працях таких вчених, як

М.П. Кучерявенко, Л.К. Воронова, О.П. Орлюк, Д.О. Гетманцев, П.С. Папурківський, О.О. Дмитрик, А.М. Соколовська, В.М. Опришко, В.В. Тильчик, О.В. Тильчикта ін.. У цих дослідженнях обґрунтовано інструменти стимулювання добровільного декларування та моделі податкового контролю. Попри значний доробок окремих напрямів, недостатньо системно опрацьовано саме адміністративно-правові засади міжвідомчої координації, уніфіковані адміністративні процедури (від виявлення до оскарження рішень у цифровому середовищі), ролі органів місцевого самоврядування, а також процесуальні гарантії для громадян при ризик-орієнтованому контролі.

Метою наукової статті є дослідження детінізації доходів громадян як напрям державної політики.

**Виклад основного матеріалу.** Очікувані результати такої політики – розширення податкової бази без підвищення ставок, зниження «премії» за нелегальну діяльність, формування рівних правил гри для бізнесу, зростання інвестиційної привабливості та продуктивності, а відтак – прискорення економічного зростання і зближення зі стандартами конкурентоспроможності ЄС. Моніторинг прогресу доцільно будувати на чітких KPI: частка тіньової економіки у ВВП, VAT gap, рівень неформальної зайнятості, частка безготівкових операцій, обсяг прозорих закупівель та ефективність стягнення податків/штрафів. Таким чином, високі показники тінізації не лише констатують проблему, а й відкривають «вікно можливостей» для політики, що системно звужує простір тіньових фінансових операцій і переводить економічну активність у легальне поле.

Таким чином, встановлення напрямів здійснення політики детінізації доходів громадян України є актуальним в сучасних умовах розвитку держави та суспільства.

Окремі аспекти тіньової економічної діяльності ґрунтовно висвітлено у працях широкого кола зарубіжних і вітчизняних дослідників, зокрема С. Бейкера, Б. Вейсрода, М. Герке, Ф. Кагана, З. Варналія, В. Гейця, Є. Іоніна, Ю. Кіржецького, М. Крупки, О. Каліберда, О. Кауфмана та ін.

Метою цього підрозділу є проаналізувати механізми державного регулювання у сфері детінізації економічних відносин в Україні та запропонувати шляхи виведення фінансових операцій з тіні шляхом удосконалення (внесення змін до) фінансового законодавства.

Державна політика детінізації національної економіки є невід'ємною частиною загальної системи державного регулювання господарської сфери. Збільшення тіньового сектору підриває результативність регуляторних інструментів і спотворює роботу ринкових механізмів у всіх напрямках економічної політики [1, с. 29–35].

Тінізація економіки має поліструктурний характер і досліджується в межах різних наукових парадигм – від філософії та політології до економіки й публічного управління. Тінізація в Україні – не ситуативна, а системна проблема, що негативно позначається на всіх соціально-економічних процесах. Тіньова діяльність є багатовимірним, стійким явищем і, як правило, виникає у взаємодії з державним регулюванням. Оскільки детінізація – складник державної економічної політики, логічним кроком є аналіз механізму публічного управління, який її забезпечує. Для України тінізація економіки є не ситуативним, а системним явищем, що зумовлює негативні наслідки для всіх соціально-економічних процесів і загальної динаміки розвитку. Тіньова економічна діяльність має поліструктурний характер і зберігає здатність до самовідтворення за будь-яких суспільно-політичних конфігурацій; значною мірою вона є ендегенним наслідком державного впливу на господарську сферу. Практика засвідчує, що за умов існування держави як інституту, який реалізує бюджетну, податкову, монетарну та валютну політики, повна елімінація тіньового сектору є малоймовірною; натомість можливим

є його інституційне звуження. Оскільки детінізація становить складову державного регулювання економіки й, відповідно, функцію публічного управління, постає потреба в концептуалізації та аналізі механізму державного управління, що забезпечує реалізацію відповідної політики.

Механізм державного управління у вітчизняній науковій традиції трактується як: сукупність практичних заходів, засобів, важелів і стимулів, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільні відносини з метою досягнення визначених цілей (В.Д. Бакуменко та ін.) [2]; система організації управлінських процесів і способів впливу на розвиток керованих об'єктів із застосуванням відповідних методів, спрямованих на реалізацію цілей державного управління [2]; комплексна система, що об'єднує конкретні механізми – економічний, мотиваційний, політичний і правовий, – які в сукупності забезпечують збалансоване та ефективне функціонування єдиного державного механізму (О.М. Кравченко та ін.) [3].

Отже, в межах даного дослідження з врахуванням позицій, викладених у вітчизняних наукових публікаціях, під механізмом державного управління необхідно розуміти інституціоналізовану сукупність організаційних структур, правових норм, інструментів, методів і стимулів, за допомогою яких держава цілеспрямовано впливає на суспільні відносини та розвиток керованих об'єктів, забезпечуючи узгоджене й результативне функціонування економічної та політико-правової систем.

Детінізація доходів громадян доцільно розглядати як цілеспрямований та інституціоналізований вплив публічної адміністрації на поведінку фізичних осіб з метою переведення доходів із неформальної у правову сферу, забезпечення повноти обліку, декларування та сплати обов'язкових платежів, а також охоплення осіб системами соціального страхування. У доктринальному сенсі йдеться про адміністративно-правовий режим, у межах якого публічна влада, спираючись на нормативну визначеність та процедурні гарантії, формує стимули до добровільного виконання податкових і соціальних зобов'язань та застосовує передбачені законом заходи примусу у випадку невиконання [4; 5]. Об'єктом регулювання є публічні відносини між органами влади, податковими агентами та громадянами, що виникають у процесі обліку, ідентифікації, декларування, контролю, застосування відповідальності та оскарження.

Нормативну матрицю детінізації формують: а) конституційні приписи щодо верховенства права, законності, рівності перед законом і обов'язку кожного сплачувати податки та збори; б) фінансово-правові акти (зокрема податкове законодавство і законодавство про загальнообов'язкове державне соціальне страхування), що встановлюють матеріальні обов'язки та процедурні механізми їх реалізації; в) законодавство про адміністративну процедуру, яке забезпечує процесуальні гарантії індивіда у відносинах із публічною адміністрацією; г) норми у сфері фінансового моніторингу та протидії легалізації доходів, що детермінують ризик-орієнтований нагляд і обмін інформацією; ґ) нормативні акти центрального банку й фінансових регуляторів, спрямовані на розвиток безготівкових розрахунків, ідентифікацію клієнтів та прозорість фінансових потоків [6; 7; 8].

Ключова мета державного регулювання економіки полягає у формуванні сприятливого інституційного середовища для стійкого зростання, підвищення міжнародної конкурентоспроможності та соціальної стабільності, що набуває практичного змісту лише за умови системного звуження тіньового сектора доходів домогосподарств. Детінізація доходів громадян є наскрізним пріоритетом, оскільки без повноти декларування та сплати обов'язкових платежів неможливі ані макроекономічна рівновага, ані справедливий перерозподіл, ані довіра до публічних інститутів. Відтак вона інтегрується в ієрархію цілей як окрема

стратегічна підциль і водночас як умова досяжності інших цілей. Завданнями державного регулювання економіки є: забезпечення стабільного економічного розвитку і макrorівноваги, що спираються на розширення легальної податкової бази ПДФО та соціальних внесків, що знижує проциклічність фіскальної політики; формування умов для зростання передбачає зменшення трансакційних витрат легалізації самозайнятості й малого бізнесу (спрощені процедури реєстрації, електронні сервіси), що переводить доходи з неформальної у правову сферу; підвищення економічної ефективності досягається через усунення викривлень конкуренції між «білими» та «тіньовими» практиками оплати праці та надання послуг; нарощування трудового потенціалу й ефективна зайнятість неможливі без легалізації трудових відносин, що забезпечує накопичення страхового стажу й доступ до соціального захисту; збалансування зовнішньоторговельного балансу опосередковано підсилюється через зменшення «сірих» імпорتنих розрахунків домогосподарств та пов'язаних витоків капіталу; справедливий перерозподіл доходів передбачає зменшення асиметрій у податковому навантаженні між формально та неформально зайнятими; стабілізація національної валюти та цінова стабільність підкріплюються детінізацією готівкових потоків і розвитком безготівкових інструментів розрахунків; раціоналізація природокористування та інституційний розвиток включають прозорість платежів домогосподарств за ресурси та послуги, що звужує поле для неформальних практик [9, с. 34–41; 10, с. 37].

Функціональна архітектоніка процесів державного регулювання економіки, що спрямовується на досягнення цілей політики детінізації доходів громадян в Україні, відображується у здійсненні: *цільової (стратегічної) функції*, що полягає у формулюванні вимірних підцилей: скорочення «розриву» з ПДФО та ЄСВ; зменшенні частки «конвертної» оплати праці; підвищення охоплення соціальним страхуванням; зростання частки безготівкових операцій у роздрібі; визначенні індикаторів, базових рівнів і цільових траєкторій; *стимулюючої функції*, що сутнісно пов'язується із конструюванням легальних «шляхів найменшого опору» для громадян (спрощенні процедури декларування доходів; надання податкових знижок, що реалізуються адміністративно; компенсації витрат на застосування РРО/ПРРО для мікробізнесу; сервісних «поштовхах» (default-налаштування безготівкових платежів; інтегровані кабінети платника); *регламентуючої (нормотворчої) функції* (що відображується у встановленні чітких правил обліку й декларуванні для фізичних осіб та податкових агентів (роботодавців, платформ, фінансових установ); кодифікації процедур і прав платника у взаємодії з автоматизованими системами ризик-скорингу; гармонізації норм щодо захисту персональних даних та цільового використання фінансової інформації); *коригуючої (антициклічної та компенсаторної) функції*, що відображується у гнучкому налаштуванні параметрів політики через ухвалення строкових програм добровільного розкриття доходів; впровадження тимчасових податкових

режимів для легалізації самозайнятості з «сонячними» застереженнями та оцінками регуляторного впливу, аби уникати стимулів до повторної тінізації; *контролюючої (наглядно-оціночної) функції*, що пов'язується із ризик-орієнтованим відбором об'єктів контролю, перехресних перевірок даних (зарплатних відомостей, звітів податкових агентів, платіжних транзакцій у правових межах), процедурний підзвітності рішень, ефективних механізмах адміністративного та судового оскарження [11, с. 189–192; 12, с. 29–32; 13].

**Висновки.** Таким чином, детінізація доходів громадян не є ізольованим напрямом, а становить структурний елемент телеології, завдань і функцій державного регулювання економіки. Її інтеграція у стратегічні, стимулюючі, регламентуючі, коригуючі та контролюючі функції забезпечує внутрішню узгодженість публічної політики, підвищує її результативність і створює необхідні передумови для стійкого зростання, конкурентоспроможності та соціальної стабільності. У площині місцевих податків і зборів ключовим елементом виступає туристичний збір, щодо якого органи місцевого самоврядування визначають параметри справляння в межах закону, організовують адміністрування, ведуть реєстраційно-облікові процедури для суб'єктів розміщення та забезпечують правомірне використання надходжень на потреби громади. Належна взаємодія з податковими органами дозволяє гармонізувати обмін відомостями, уніфікувати звітність і підвищити рівень добровільної сплати, у тому числі в сегменті короткострокової оренди. У сфері організації ринкової торгівлі та ярмаркової діяльності місцеві ради встановлюють правила користування комунальною інфраструктурою, визначають вимоги до операторів і учасників, забезпечують прозорі процедури розміщення торговельних місць і методи підтвердження походження товарів, інтегруючи договірні та регуляторні інструменти для мінімізації неформального обороту.

Фінансово-платіжний вимір реалізується через локальні програми стимулювання безготівкових розрахунків, зосереджені на поширенні POS- та QR-інфраструктури в комунальному секторі, на ринках і у сфері побутових послуг, на включенні безготівкових інструментів у системи муніципальних сервісів, транспорту та паркування. Партнерства з банками та платіжними провайдерми дозволяють зменшувати витрати еквайрингу для мікробізнесу, прискорювати підключення торгових точок і створювати цифровий слід операцій, придатний для подальшої фіскальної легалізації доходів без надмірного адміністративного тиску. У правозастосовній площині органи місцевого самоврядування здійснюють контроль за дотриманням власних регуляторних актів і умов користування комунальною інфраструктурою, використовують передбачені законом заходи впливу, забезпечують діяльність адміністративних комісій та розбудовують механізми медіації спорів, водночас дотримуючись вимог належної правової процедури, пропорційності втручання й захисту персональних даних.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Borschuk E., Lipentsev A., Zaveryukha M. (2015) Theoretical and applied foundations of the shadow economy of Ukraine. *Public administration efficiency*. Vip 43. 2015. pp. 29–35.
2. Бакуменко В.Д. Виявлення комплексу проблем державного управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції України, розробка пропозицій щодо вдосконалення системи державного управління цими процесами. URL: <http://www.napaeurostudies.org.ua/2-2.rtf>
3. Кравченко О.М. Теоретичні підходи до визначення поняття «механізм державного управління». Державне управління: удосконалення та розвиток : електронне наукове фахове видання. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=56>
4. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/254k/96-вр>
5. Податковий кодекс України: Кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI (ред. станом на 01.08.2025) *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2755-17>
6. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2073-20>
7. Про платіжні послуги: Закон України від 30.06.2021 № 1591-IX. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1591-20>

8. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Закон України від 06.12.2019 № 361-IX. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/361-20>
9. Сенишин О. С. Державне регулювання економіки : навч. посібник. Львів : Львівський національний університет імені Івана Франка, 2014. 334 с.
10. Ковтун О. І. Державне регулювання економіки: навч. посібник. – Львів: «Новий Світ – 2000», 2020. – 428 с.
11. Мельник М.І., Залуцький І.Р. Актуалізація пріоритетних напрямів системної детінізації сфери комерційних послуг в Україні. *Регіональна економіка*. 2021. № 2. С. 186-199.
12. Легеза Ю.О. Децентралізація податків та зборів як гарантія соціально-економічного розвитку територіальної громади. *Правова позиція*. 2023. № 4. С. 100–103.
13. Огляд інструментів підтримки фінансової стійкості в умовах воєнного стану в Україні (листопад-грудень 2024 р.). URL: <https://niss.gov.ua/news/komentari-ekspertiv/ohlyad-instrumentiv-pidtrymky-finansovoyi-stiykosti-v-umovakh-voyennoho-18>