

УДК 342.9:35.07 :336.02(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2025.1.40>

Н. П. Новак

доктор юридичних наук, доктор економічних наук,
старший дослідник, професор кафедри правових дисциплін
Херсонського інституту Приватного акціонерного товариства
«Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна академія управління персоналом»
ORCID ID: 0000-0002-6961-4380

Є. В. Сердюк

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри галузевого права та загально-правових дисциплін
Закладу вищої освіти «Відкритий міжнародний університет
розвитку людини «Україна»
ORCID ID: 0000-0002-5467-7207

ІНСТРУМЕНТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ЗАПОБІГАННЯ ТІНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ В УКРАЇНИ

У статті розглядається система інструментів публічного адміністрування, що застосовуються у сфері запобігання тінізації економіки України. В юридичній літературі інструменти визначаються як зовнішній вираз адміністративних дій, які реалізуються адміністративними органами в межах їхньої компетенції задля досягнення публічно значущих результатів. Визначено основні типи інструментів: підзаконні нормативно-правові акти, адміністративні акти, договори, планування, фактичні дії, переконання, примус, контроль, правові режими та електронне врядування. Окреслено функціональну специфіку кожного з них у контексті виконання управлінських завдань, пов'язаних із детінізацією економічних процесів. Наголошено на тому, що нормативно-правова база публічного адміністрування передбачає використання широкого спектра механізмів контролю, регулювання та аналітики, спрямованих на забезпечення законності та прозорості в економіці. Правові акти регламентують порядок застосування інструментів адміністративного впливу: перевірок, рішень, звітності, планування, інформаційного супроводу, моніторингу та аудиту. Визначено, що особливе значення в сучасних умовах мають цифрові інструменти, які підвищують рівень відкритості та підзвітності діяльності державних органів. Регуляторна політика, як один із аспектів адміністрування, дозволяє оцінювати вплив управлінських рішень на підприємницьке середовище та сприяти його легалізації. У наукових підходах інструменти публічного адміністрування подаються як багатофакторна система впливу, яка поєднує правові, організаційні, інформаційні, виховні та примусові засоби. Наголошується на важливості інтеграції різних методів впливу задля досягнення ефективної протидії тінізації. Інструменти класифікуються відповідно до цілей: запобігання, припинення правопорушень і притягнення до відповідальності. Визначається необхідність адаптивного підходу до їх реалізації, а також посилення міжінституційної взаємодії. Інструменти публічного адміністрування в умовах боротьби з тінізацією мають забезпечити баланс між контролем і стимулюванням правомірної поведінки, а також підвищення правової свідомості. Їх ефективне застосування можливе лише за умови правової визначеності, управлінської спроможності та довіри з боку суспільства.

Ключові слова: адміністративний примус, адміністративні акти, безпека, детінізація, економіка, електронне врядування, контроль, легалізація, нормативно-правові акти, публічне адміністрування, прозорість, регулювання, система, тіньова економіка.

Вступ. Тіньова економіка підриває основи законного підприємництва, знижує ефективність державної політики, сприяє поширенню корупції та викривлює конкурентне середовище. У таких умовах зростає роль публічного адміністрування як системи впливу, що здатна забезпечити баланс між контролем, підтримкою легального сектору та захистом публічного інтересу. Водночас ефективна протидія тіньовим процесам вимагає наявності чітко окреслених і дієвих адміністративних інструментів, які відповідають сучасним викликам. Актуальність теми зумовлена потребою у формуванні гнучкої, цілеспрямованої політики, здатної реагувати на динаміку нелегальних економічних явищ.

Сьогодні публічне адміністрування дедалі більше орієнтується на застосування різноманітних правових, організаційних, інформаційних та електронних інструментів для забезпечення законності в економічних відносинах. Водночас наявна система таких інструментів залишається фрагментарною, нерідко застарілою або недостатньо інтегрованою в загальну державну політику. Використання інструментів без належного методологічного обґрунтування може призводити до дублювання функцій, перевантаження бізнесу вимогами звітності або неефективного контролю. Відсутність координації між органами влади та правових механізмів адаптації адміністративних засобів до економічних змін посилює ці ризики. Тому необхідність наукового переосмислення категорії «інструменти публічного адміністрування» у контексті боротьби з тіньовою економікою є очевидною.

Значна частина досліджень у цій сфері концентрується на фінансових, податкових або антикорупційних аспектах, однак менш вивченим залишається саме системний підхід до класифікації, функціонального призначення й нормативного забезпечення адміністративних інструментів. Натомість саме системність і комплексність застосування адміністративного впливу здатна забезпечити результативну публічну політику у сфері детінізації. Ідеться не лише про інструменти примусу, а й про інструменти переконання, профілактики, планування та цифровізації, які

повинні застосовуватись узгоджено та цілеспрямовано.

Крім того, проблема полягає у відсутності усталеного понятійного апарату та єдиного бачення категорії «тіньова економіка» в контексті правового регулювання. Брак чітких дефініцій у нормативно-правових актах ускладнює практичне застосування адміністративних заходів впливу, спричиняє колізії та породжує прогалини в державному контролі. Недостатність концептуальної єдності між правозастосовною практикою та науковим аналізом лише поглиблює розрив між теорією й практикою у сфері публічного адміністрування. Це створює потребу у виробленні цілісного підходу до розуміння й застосування інструментів впливу держави на нелегальні економічні процеси.

Актуальність дослідження полягає в необхідності формування сучасної, концептуально обґрунтованої системи інструментів публічного адміністрування, яка відповідала б завданням запобігання тінізації економіки. Аналіз існуючих підходів дозволяє виділити як сильні сторони, так і проблемні аспекти нинішньої моделі адміністративного впливу.

Останніх досліджень: до певних аспектів проблематики публічного адміністрування запобігання тінізації економіки в Україні звертались А. Берлач, П. Діхтієвський, В. Галунько, В. Карелін, І. Лещух, О. Мошенець, О. Тильчик, О. Фелик, В. Фелик та ін. Проте вони свою наукову увагу не зосереджувались на інструментах публічно адміністрування а на інших наукових викликах.

Мета статті полягає в тому щоб на основі теорії права, теорії адміністративного права, чинного законодавства та наукових доктрин узагальнити інструменти публічного адміністрування запобігання тінізації корупції в Україні.

Виклад основних положень. В юридичній літературі поняття «інструмент публічного адміністрування» розкрито як зовнішній вираз однорідних за своєю правовою природою адміністративних дій, що реалізуються адміністративними органами в межах законної компетенції для досягнення публічно значущих результатів. Такий підхід дозволяє розглядати інстру-

мент як форму реалізації функцій публічного адміністрування. До основних інструментів належать підзаконні нормативно-правові акти, адміністративні акти, договори, планування, фактичні дії, а також засоби переконання, примусу, контроль, правові режими та електронне врядування. Кожен із них має свою специфіку застосування і виконує окрему функцію в адміністративному процесі. [1, с. 202-203]

Поняття та застосування інструментів публічного адміністрування у сфері запобігання тінізації економіки України розкриваються в ряді нормативно-правових актів, серед яких ключовими є Податковий кодекс України, Бюджетний кодекс України, Закон України «Про державний фінансовий контроль», Закон України «Про запобігання корупції», Закон України «Про адміністративні послуги» та Закон України «Про основи державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». У цих законах закріплюються такі інструменти, як контроль (податковий, фінансовий, валютний), адміністративні акти (рішення органів ДПС, Держфінмоніторингу), планування (бюджетне і стратегічне), адміністративно-правові режими (ліцензування, дозволи, звітність), а також заходи адміністративного примусу й електронне врядування (через системи e-Data, Prozorro, Єдині реєстри) [2]. Наприклад, у Податковому кодексі визначені інструменти перевірок, податкових повідомлень-рішень і штрафних санкцій, які є формою адміністративних актів [3]. Закон «Про запобігання корупції» впроваджує механізми перевірки декларацій, що є інструментом фактичної дії та контролю [4]. Закон «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» визначає повноваження Рахункової палати та Держаудитслужби щодо ревізій та аудитів [5]. Регуляторна політика передбачає обов'язкову оцінку впливу на малий бізнес – як планувальний і аналітичний інструмент. Усі ці заходи спрямовані на підвищення прозорості, зменшення рівня тіньової економіки та забезпечення належного виконання публічно-правових обов'язків.

Звертаючись до наукових доктрин слід звернути увагу на думку В. Карелін. Він

розглядає адміністративний примус як важливий інструмент публічного адміністрування у сфері виконання покарань, що має ключове значення для підтримання правопорядку в пенітенціарній системі. Автор визначає його як комплекс психологічних, фізичних, організаційних і правових засобів впливу, що реалізуються в межах компетенції уповноважених осіб. Адміністративний примус трактується не лише як відповідь на правопорушення, а й як виховний та режимний інструмент впливу. Здійснено класифікацію заходів примусу на попередження, припинення та притягнення до відповідальності, з прикладами, як-от нагляд, ізоляція, затримання, застереження. Особлива увага приділяється застосуванню дисциплінарних заходів і фізичного впливу. Автор акцентує на ризиках зловживань через прогалини в нормативному регулюванні. Окреслюється співвідношення адміністративного примусу з іншими засобами адміністративного впливу. Примус подається як не лише каральний, а й профілактичний механізм, що сприяє стабільності та порядку [6].

О. Мошенець розкриває концептуальні засади формування державної політики детінізації економіки як системи управлінських дій, що поєднує стратегії, принципи та інститути державного регулювання. Основна мета такої політики полягає в скороченні тіньового сектору та посиленні легального економічного обігу. Авторка пропонує трирівневу модель цілей: зниження рівня корупції, реалізацію ключових антикорупційних напрямів та вплив на найвразливіші сфери. Вона акцентує на необхідності узгоджених дій між органами влади, громадськістю, бізнесом і правоохоронними структурами. Серед ключових інструментів публічного адміністрування названо правотворчу, аналітичну, профілактичну, інституційну та правоохоронну діяльність. Пропонуються як превентивні (просвіта, прозорість, стимулювання зайнятості), так і репресивні заходи. Стаття наголошує на потребі міжвідомчої взаємодії та адаптивності політики до економічної динаміки. Ефективність реалізації державної політики, на думку авторки, залежить від інтегрованого підходу та соціальної орієнтації [7].

І. Лещух обґрунтовує, що тінізація сектору фінансових послуг є серйозною загрозою фінансовій безпеці України, зумовленою корупцією, нестабільністю та недосконалістю ринкових механізмів. Вона виокремлює три види тіньової діяльності – приховану, неформальну та нелегальну та підкреслює їх зв'язок із системними ризиками у фінансовому секторі. Особливу увагу приділено фінансовому моніторингу як основному інструменту протидії легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом. Аналізуються загрози, пов'язані з діяльністю небанківських установ та відсутністю правового регулювання криптовалют. Авторка наголошує на необхідності впровадження комплексних заходів детінізації, зокрема переходу до безготівкових розрахунків і міжнародного обміну податковою інформацією (CRS). Вона вважає, що ефективність державної політики у цій сфері забезпечується принципами системності, прозорості, узгодженості та соціальної відповідальності. У контексті стимулювання легальної діяльності малого бізнесу пропонується зниження витрат на платіжну інфраструктуру. Позитивним прикладом названо досвід Греції щодо обов'язкової POS-терміналізації МСБ. Значну увагу приділено підвищенню фінансової грамотності та інклюзії, з акцентом на молодь, жителів сіл і малозабезпечені верстви [8].

О. Тильчик доводить, що протидія тінізації економіки має бути об'єктом адміністративно-правового регулювання, оскільки тінізація є проявом системного порушення принципів легальної господарської діяльності. Авторка підкреслює необхідність поєднання правових і економічних підходів у боротьбі з тіньовими процесами. Вона критикує застарілі адміністративно-командні моделі публічного адміністрування та закликає до гнучкого публічного адміністрування. Особливе місце відводиться адміністративному праву як засобу забезпечення економічного порядку в умовах ринкової трансформації. Виокремлено чотири групи адміністративно-правових відносин у господарській сфері, що охоплюють реєстраційні, охоронні, контрольно-наглядові та юрисдикційні функції. Вчена вказує

на ризики термінологічної невизначеності категорії «тіньова економіка», що ускладнює ефективне регулювання. Вона заперечує ототожнення понять «тіньова економіка» і «тінізація економіки», наголошуючи на їхній відмінності як статичного та динамічного явищ. Ефективна протидія тінізації, на думку авторки, потребує нормативного уточнення та усунення адміністративних бар'єрів. Підкреслюється значення адміністративно-правового впливу в контексті національної економічної безпеки [9].

Отже, інструменти публічного адміністрування становлять системну сукупність правових, організаційних та інформаційних дій, спрямованих на досягнення публічно значущих результатів у межах компетенції адміністративних органів. У сфері запобігання тінізації економіки вони забезпечують реалізацію контролю, планування, правового впливу, електронного врядування та інших форм адміністративної діяльності. Такі інструменти використовуються для виявлення та попередження нелегальної економічної активності, формування прозорого підприємницького середовища й підвищення підзвітності суб'єктів господарювання. Їх ефективність залежить від нормативної визначеності, узгодженості механізмів впливу та здатності реагувати на динаміку економічних загроз. У наукових підходах наголошується на важливості комплексності, збалансування між примусом і профілактикою, а також участі різних інституцій. Успішне застосування інструментів передбачає не лише правове регулювання, а й розвиток управлінських спроможностей держави.

Висновки. Отже, інструменти публічного адміністрування визначаються як форми реалізації адміністративної діяльності, які виражаються через сукупність однорідних за правовою природою дій, що здійснюються у межах компетенції адміністративних органів з метою досягнення публічно значущих результатів. До таких інструментів належать нормативно-правові акти, адміністративні акти, договори, планування, фактичні дії, засоби переконання і примусу, контроль, правові режими, а також електронне врядування.

Кожен із них має власне функціональне призначення й застосовується залежно від характеру завдання адміністративного впливу. Зазначені інструменти спрямовані на забезпечення ефективного управління, дотримання правових норм і запобігання порушенням у публічній сфері.

Нормативно-правова база публічного адміністрування у сфері економіки передбачає використання комплексу інструментів, серед яких ключовими є контрольні, дозвільні, регуляторні та аналітичні механізми. Правові норми встановлюють порядок здійснення перевірок, планування діяльності, застосування адміністративних актів, а також впровадження інформаційних систем для забезпечення прозорості. Такі інструменти спрямовані на виявлення порушень, їхнє попередження, реагування на нелегальну діяльність і формування умов для правомірної економічної поведінки. Значну роль відіграють електронні платформи, які підвищують відкритість та підзвітність суб'єктів публічного адміністрування. Регуляторні процедури включають аналіз впливу управлінських рішень на підприємницьке середовище.

У наукових доктринах інструменти публічного адміністрування у сфері запобігання тінізації економіки розглядаються як багатокомпонентна система впливу, що поєднує правові, організаційні, інформаційні, профілактичні та примусові засоби. Підкреслюється, що боротьба з тінізацією потребує інтегрованого підходу, що включає як аналітичну діяльність, так і заходи контролю, планування та взаємодії між суб'єктами управління. Інструменти впливу класифікуються за цілями – попередження, припинення та відповідальність. Зазначається, що застосування примусових засобів повинно бути збалансованим із просвітницькими й запобіжними заходами. Визнається необхідність адаптації інструментів до економічних змін і викликів.

Висновки: Отже, інструменти публічного адміністрування в умовах боротьби з тінізацією економіки становлять складну систему правових і управлінських дій, що спрямовані на забезпечення прозорості, відповідальності та стабільності економічного середовища. Вони охоплюють як

юридично зобов'язувальні, так і інформаційні та аналітичні засоби впливу. Ефективне застосування таких інструментів можливе лише за умови комплексного підходу, міжвідомчої координації та адаптивності до сучасних викликів. Збалансоване поєднання контролю, стимулювання та правової просвіти формує основу результативної публічної політики. Успішна реалізація цих засобів вимагає належного правового підґрунтя, управлінської спроможності та довіри з боку суспільства.

Список використаної літератури:

1. Адміністративне право та адміністративний процес. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтєвський, А. Берлач та ін. ; за заг. ред. В. Галунька, В. Фелика. Вид. 5-те. Одеса. Видавництво «Юридика», 2025. 700 с.
2. Фелик О. Сутність інструментів публічного адміністрування в Україні. Право і суспільство. 2024. № 4. С. 44–50. DOI: <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.4.7>
3. Податковий кодекс України. Кодекс України; Закон, Кодекс від 02 грудня 2010 № 2755-VI. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. 2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2755-17>
4. Про запобігання корупції. Закон України від 14 жовтня 2014 № 1700-VII. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. 2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1700-18>
5. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні. Закон України від 26 січня 1993 № 2939-XII. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. 2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2939-12>
6. Карелін В. Заходи адміністративного примусу та особливості їх застосування у сфері організації виконання покарань. Адміністративне право і процес. 2019. № 1. С. 90–94.
7. Мошенець О.В. Концептуальні засади формування державної політики детінізації економічних відносин. Публічне управління і адміністрування в Україні. 2021. Вип. 24. С. 124–128. DOI: <https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2021.24.22>
8. Лещух І. В. Інструменти детінізації діяльності у секторі фінансових послуг. Регіональна економіка. 2021. № 2. С. 165–176. ISSN 1562-0905. DOI: <https://doi.org/10.36818/1562-0905-2021-2-15>

9. Тильчик О. Передумови віднесення протидії тінізації економіки до об'єкта адміністративно-правового регулювання (концептуальний вимір). Вісник Національного

університету державної фіскальної служби України. 2017. № 2. С. 175–181. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2018/jun/13194/175-181.pdf>

Novak N. P., Serdiuk Ye. V. Public administration instruments for preventing the shadowing of Ukraine's economy

The article examines the system of public administration instruments applied in the sphere of preventing the shadowing of Ukraine's economy. Based on legal scholarship, instruments are defined as the external expression of administrative actions implemented by administrative bodies within the limits of their legal competence to achieve publicly significant outcomes. The main types of instruments are identified: subordinate regulatory acts, administrative acts, agreements, planning, factual actions, persuasion, coercion, control, legal regimes, and e-governance. The functional specificity of each instrument is outlined in the context of addressing managerial tasks related to the de-shadowing of economic processes. It is emphasized that the legal framework of public administration provides for the use of a wide range of control, regulatory, and analytical mechanisms aimed at ensuring legality and transparency in the economy. Legal acts regulate the procedures for applying administrative instruments such as inspections, decisions, reporting, planning, information support, monitoring, and auditing. It is determined that digital instruments have particular significance under current conditions, as they increase the openness and accountability of public authorities. Regulatory policy, as one aspect of administration, enables the assessment of the impact of managerial decisions on the business environment and facilitates its legalization. In academic discourse, public administration instruments are presented as a multifactorial system of influence that combines legal, organizational, informational, educational, and coercive tools. The importance of integrating different methods of influence to ensure effective counteraction to economic shadowing is underlined. Instruments are classified according to their purposes: prevention, cessation of violations, and liability enforcement. The necessity of an adaptive approach to their implementation, as well as enhanced interinstitutional cooperation, is recognized. In the context of countering economic shadowing, public administration instruments must ensure a balance between control and the stimulation of lawful behavior, as well as promote legal awareness. Their effective application is possible only under conditions of legal certainty, administrative capacity, and public trust.

Key words: administrative acts, administrative coercion, control, de-shadowing, e-governance, economic security, economy, legalization, legal regulation, normative legal acts, public administration, regulation, shadow economy, system, transparency.