О.М.ГОЛОВЧЕНКО

ЕКОНОМІЧНА БЕЗПЕКА РЕГІОНУ В ГАРАНТУВАННІ СТАБІЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

Монографія

Одеса
Видавець Букаєв Вадим Вікторович
2008

УДК 332.122:338.2
ББК 65.050.2.К94
Г 613

Рекомендовано Вченою радою
Одеського державного університету внутрішніх справ.
Протокол № 1 від 1 вересня 2008 р.

Рецензенти:
Степанов В. М. заступник директора Інституту проблем ринку та економіко-екологічних досліджень НАН України, доктор економічних наук, професор
Садченко О. В. завідувач кафедри менеджменту і математичного моделювання ринкових процесів Одеського національного університету ім. І.І. Мечникова, доктор економічних наук, професор
Захарченко В. І. професор кафедри економіки і управління Одеського національного університету ім. І.І. Мечникова, доктор економічних наук, професор

Головченко О. М.
Г 613 Економічна безпека регіону в гарантуванні стабільності національної економіки: монографія / О. М. Головченко Одеса : Букаєв Вадим Вікторович 2008. - 399 с.

ISBN 978-966-2070-23-1 **УДК 332.122:338.2**
ББК 65.050.2.К94

Монографія являє собою комплексне дослідження проблем економічної безпеки України та її регіонів на сучасному етапі розвитку в умовах складної соціально-політичної ситуації. В роботі пропонується дослідження ряду ключових проблем, від вирішення яких залежить створення оптимального механізму забезпечення економічної безпеки держави та її регіонів; виявлення характерних рис стану економічної безпеки України в період переходу до ринкових відносин; визначення та уточнення класифікації загроз, та чинників економічної безпеки держави та її регіонів; розробка основних підходів до детінізації економіки України; економіко-правове регулювання протидії корупції в Україні.

ISBN 978-966-2070-23-1
©Головченко О. М., 2008.

Наукове видання

Головченко Олена Миколаївна

ЕКОНОМІЧНА БЕЗПЕКА РЕГІОНУ В ГАРАНТУВАННІ СТАБІЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

Монографія

Комп'ютерне складання та верстання *М. С. Кольченко*
Дизайн обложки *М. Ф. Головченко*

Підп до друку 17.10.2008. Формат 60х84/16. Папір офсетний.
Гарн. «Times » Друк цифровий. Ум. друк .арк. 22,9.
Тираж 300 пр. Зам. № 90

Видавець і виготовлювач Букаєв Вадим Вікторович
65012 м. Одеса. вул. Пантелеймонівська 34
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 2783 від 02.03.2007 р.
Тел. 80949464393, email - bukaev@gmail.com

312. Portes A. Making it underground: comparative material on the informal sector in Western marceteconomies / A. Portes, S. Sassen-Koob // American j. of sociology. – 1987. – Vol 38, № 1. – P. 30 – 58.

313. Reisman W. Folded lies / W. Reisman. – N.Y. : The free press, 1979. – 123 p.

314. Rose-Ackerman S. Corruption : a study in political economy / S. Rose-Ackerman. – N.Y.: Acad. press, 1978. – XII. – 258 p. – Bibliogr.: p. 235 – 245.

315. Russia's robber barons // Fortune intern., 1997. – Vol.135, N° 4. – P. 80 – 85.

316. Sah R. Persistence and pervasiveness of corruption / R. Sah // The World bank: (conf. on political economy [«Theory and policy implications»], Wash, 17-19 June 1987). – Wash., 1987. – 34 p.

317. Shackleton J. Corruption: an essay in economic analysis / J. Shackleton // Political quart. – 1978. – Vol. 49, N 1. – P. 25 – 37.

318. Shelley L.I. The second economy in the Soviet Union / L.S. Shelley // The second economy in marxist states/ L.: Basingsloke: Macrnillan, 1990. – P. 11 – 24.

319. Shleifer A. Corruption / A. Shleifer A., R.W. Vishny // Quart, j. of economics. – 1993. – Vol. 108, N 3. – P. 599 – 617.

320. Simis K. The second economy and corruption at the district level / K. Simis // Conf. on "The 2d economy of the USSR", Wash, jan. 24 – 25, 198O. - Wash., 1980. - /3/, I8 p. - (Occasional paper; Kennan Inst. for Advanced Russian studies).

321. Simis K. USSR: The corrupt society / K. Simis. – N.Y.: Simon a. Schuster, 1982. – 316 p.

322. Tanzi V. The underground economy in the US and abroad / V. Tanzi // Lexington, Mass.: Heath, 1982. – 193 p.

323. Theobald R. Corruption, development and underdevelopment / R. Theobald // Basingstoke; L.: Macmillan, 1990. – XI, 191 p. – Bibliogr.: p. 170 – 180.

324. Wiles P. The second economy, its definitional problems / P. Wiles // The unofficial economy: consequences a. perspectives in different econ. systems/ Aldershot; Brookfield (Vt): Gower, 1987. – P. 21 – 33.

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА……4

Глава 1. МЕТОДОЛОГІЯ СИСТЕМНОГО АНАЛІЗУ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ ТА РЕГІОНІВ……..8

1.1. Категорія «система» і її методологічне значення в наукових дослідженнях проблем регіональної економічної безпеки……8

1.2. Економічна безпека як об'єкт наукового аналізу……28

1.3. Загальнонаукові основи застосування принципів системного підходу для регіональної системи економічної безпеки……43

Глава 2. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛДЖЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ……56

2.1. Економічна безпека регіону, як об'єкт економічного аналізу……56

2.2. Класифікація загроз національної та регіональної економічної безпеки……81

2.3. Взаємозв'язок національної і регіональної моделей економічної безпеки……96

Глава 3. КОРУПЦІЯ ТА ЇЇ ВПЛИВ НА РЕГІОНАЛЬНУ ЕКОНОМІЧНУ БЕЗПЕКУ……122

3.1. Теоретичні підходи до вивчення феномена корупції як загрози економічної безпеки……122

3.2. Стан, структура і тенденції розвитку корупції в регіонах України ……158

3.3. Економіко-правове регулювання протидії корупції в Україні……201

Глава 4. ДЕТІНІЗАЦІЯ ЕКОНОМІКИ ЯК ЧИННИК ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ……231

4.1. Теоретичні основи вивчення тіньового і неформального секторів економіки……231

4.2. Аналіз системи податкового контролю, як одного з методів детінізації економіки України……269

4.3.Основні напрями підвищення ефективності податкового контролю в Україні як одного з шляхів детінізації економіки України……338

ПІСЛЯМОВА……366

СПИСОК ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ……375

Передмова

Національна економіка сьогодні характеризується досить непростою ситуацією в усіх сферах суспільного життя. Протягом трансформаційного періоду, після отримання Україною незалежності в кризовому стані опинились продуктивні сили суспільства, основні виробничі фонди у провідних галузях промисловості, знизився рівень життя населення, посилилась критична залежність національної економіки від кон'юнктури зовнішніх ринків, знизились темпи розширення внутрішнього ринку; посилилась нераціональна структура експорту та велика боргова залежність держави, що є основними загрозами економічній безпеці України. Для економічної науки і практики існування України як самостійної незалежної держави економічна безпека є новою проблемою, актуальність якої в останній час набула особливої гостроти в науково-теоретичному і практичному плані. В умовах адміністративно-командної економічної системи економічна безпека не мала самостійного практичного застосування, оскільки її відповідно до своїх завдань повністю поглинала система державної безпеки.

Економічна безпека – не теоретичне поняття. Вона має на увазі збереження і забезпечення життєво важливих інтересів основних верств населення країни. Положення і принципи економічної безпеки знаходять необхідну чіткість, коли визначені основні тенденції розвитку соціально-економічної структури і фундаментальні інтереси населення країни і регіонів.

Ефективна система економічної безпеки - питання життя будь-якої країни. Тим більше це важливо для сьогоднішньої України, прагнучої зайняти гідне місце в світовому геополітичному і економічному просторі.

Сьогодні в Україні є чітке розуміння необхідності гарантування всіх напрямків національної безпеки. Тому в ст. 17 Конституції України визначено необхідність здійснення безпеки різних сфер суспільного життя, у тому числі й економічної.

Початок XXI ст., його протиріччя та інтеграційні тенденції надають особливе місце проблемі економічної безпеки країни як основі забезпечення її суверенітету, конкурентоспроможності, обороноздатності, підтримання соціальної злагоди в суспільстві, органічного входження країни в систему світової економіки.

Проблема національної економічної безпеки виникає водночас зі становленням державності, формуванням нових національних інтересів взагалі та економічних зокрема. Саме ці процеси відбуваються в теперішній час в Україні. Питання національної економічної безпеки з різним ступенем гостроти постають завжди в усіх країнах за будь-яких обставин, та особливо актуальні вони для нашої економічної системи, яка функціонує в умовах глибокої трансформаційної кризи. За таких умов дослідження питань гарантування економічної безпеки набуває дедалі більш суттєво-

295. Gutmann P. The subterranean economy / P. Gutmann // Finansialanalys j.- N.Y. – 1977. – Vol. 33, N 34. – P. 24 – 27.

296. Hart K. Informal urban income opportunities and urban employment in Ghana / K. Hart // J. of modern African studies. - L. – 1973. – Vol.11, № 1. – P. 61 – 90.

297. Heertje A. L'economie souterraine. / A. Heertje, Ph. Bartelemy. – P.: Economica, 1984. – 145 p.

298. Huntington S. Political order in changing societies. / S. Huntington. – New Haven: Yale University press, 1968. – 107 p.

299. Hurrell A. Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics / A. Hurrell // Review of International Studies. – 1995. – Vol. 21. – P. 333.

300. Katsenelinboigen A. Coloured Markets in the Soviet Union / A. Katsenelinboigen // Soviet Studies. – 1977. – Vol. 29, № 1. – P. 62 – 85

301. Klitgaard R. Adjusting to reality: beyond "state versus market" in economic development / R. Klitgaard. - San Francisco: ICS Press, 1991. – XIX, 303 p.

302. La Palombara J. Structural and institutional aspects of corruption / J.Palombara la // Social research.. – 1994. – Vol.61, N 2. – P. 325 – 350.

303. Leff N. Economic development through bureacratic corruption / N. Leff // American behavioural scientist. – 1964. – N 2. – P. 8 – 14.

304. Lui F. An equilibrium queuing model of bribery / F. Lui // J. of political economy. – 1985. – Vol. 33, N 2. – P.760 – 781.

305. Mauro P. The effects of corruption on growth, investment, and government expenditure / P. Mauro. – Wash.: IMF, 1996. – 27 p. – (Working paper / Intern, monetary fund. Policy development a. rev. dep.; WP-96-98).

306. Mauro P. Why worry about corruption? / P. Mauro - Wash.: IMF, 1997. – III, 13 p.

307. Mead D.C. The informal sector elephant / D.C. Mead, C. Morrisson // World development. – 1996. – Vol. 24, № 10. – P. 1611 – 1619.

308. Montias M. Corruption in a soviet-type economy: Theoretical considerations / M. Montias, S. Rose-Ackerrnan // Economic welfare and economics of Soviet socialism: essays in honour of Abraham Bergson / Cambridge etc. – 1981. – P. 53 – 83.

309. Myrdal G. Asian drama: an inquiry into the poverty of nations / G. Myrdal. – N.Y.: Pantheon, 1968. – Vol.2. – P. 707 – 1530.

310. Ofer G. The soviet household under the old regime: economic conditions and behavior in the 1970 s. / G. Ofer, A. Vmokur. – Cambridge: Cambridge univ. press, 1992. – XVIII, 396 p.

311. Portes A. The informal sector under capitalism and state socialism: a preliminary comparison / A. Portes, J. Borocz // Social justice. – San Francisco, 1988. – Vol. 15, № 3/4. – P. 17 – 28.

economoci. – 1991. – Vol. 46, N 43. – P. 57 – 94.

280. Beck P. A comparison of bribery and bidding in thin markets / P. Beck, M. Maher // Economics letters. – 1986. – N 20. – P. 1 – 5.

281. Becker G. Crime and punishment : an economic approach / G. Becker // J. of political economy. – 1968. – mar./apr. – P.24 – 35.

282. Birman I. Second and first economies and economic reforms / I. Birman // conf. on "The 2d economy of the USSR", Wash., 24-25 jan. 1980. – Wash., 1980. – 32 p. – (Occasional paper ; Kennan List, for Advanced Russian studies).

283. Bromley R. The urban informal sector: why is it worth discussing? / R. Bromley // Ibid. – 1978. – Vol.6, № 9/10. – P. 1033 – 1939.

284. Buchenan J. The political economy of the welfare state / J. Buchenan. – Stockholm: The Industrial Institute for economic and social research, 1988. – 31p.

285. Cadot O. Corruption as gamble / O. Cadot // J. of public economics. – 1987. – N3. – P. 223 – 244.

286. Cartier-Bresson J. Corruption, pouvoir discretionnaire et rents / J. Cartier- Bresson // Debat.- P. – 1993. – N 77. – P. 26 – 32.

287. Cartier-Bresson J. Elements d'analyse pour une economic de la corruption / J. Cartier-Bresson // Rev. tiers-monde. – P. – 1993. – N 131. – P. 581 – 609.

288. Democratic et corruption en Europe / Ed.: D. Delia Porta, Y. Meny. – P.: La Ducouverte, 1995. – 186 p. - ("Recherches" * La Decouverte). – Bibliogr.: p. 173 – 183.

289. Doig A. Good government and sustainable anti-corruption strategies : a role for independent anti-corruption agencies? / A. Doig // Public administration and development. – Chichester etc, 1995. – Vol.15, N 2. – P. 151 – 165.

290. Employment, incomes and equality : a strategy for increasing productive employment in Kenya. – Geneva : ILO, 1972. – XXI, 389 p.

291. Feige E.L. Defining and estimating underground and informal economies: the new institutional economics approach / E. L. Feige // World development. – Oxford, 1990. – Vol. 18, N 7. – P. 989 – 1002.

292. Feldbrugge F.J.M. The Soviet second economy in a political and legal perspective / F.J.M. Feldbrugge // The underground economies: tax evasion and information distortion / ed. by E. L. Feige. – Cambridge: Cambridge univ. press, 1989. – P. 297 – 338.

293. Grossman G. The "Second economy" of the USSR / G. Grossman // Problems of communism. – Wash., 1977. – Vol. 26, № 5. – P. 25 – 40.

294. Grossman G. The "Shadow economy" in the socialist sector of the USSR / G. Grossman // The CMEA five year plans (1981-1985) in a new perspective: planned a. non-planned economies: colloquium, Brussels 31/3, 1, 2/4, 1982. – Brussels: NATO. Econ. a. inform. Directorates, 1982. – P. 99 – 115.

го значення і свідчить про невідкладність вирішень існуючих проблем, що постають перед господарськими керівниками, вченими, а також широкими верствами населення.

Проблеми економічної безпеки в своїх дослідженнях висвітлювали такі відомі російські вчені-економісти, як Л. Абалкин, П. Белов, О. Бельков, Е. Бухвальд, С. Глазьєв, Н. Гловацкая, А. Городецкий, Р. Дарнопих, В. Дворянков, М. Дзлієв, В. Ісправников, І. Лазарев, В. Медведєва, Є. Олейников, Є. Поздняков, В. Сенчагов та західні фахівці, такі як Б. Бузан, Е. Гелнер, Б. Грієр, К. Ерроу, Ч. Кіндльбергер, Л. Косалс, Т. Моран, С. Мердок, Дж. Сакс, А. Сантос, Я. Тінберген, Д. Фішіер та ін.

Останнім часом активізувалися дослідження у галузі економічної безпеки в українській економічній науці. Свій вагомий внесок у розроблення проблем економічної безпеки зробили українські учені О. Бандурка, І. Бінько, В. Геєц, З. Герасимчук, О. Данільян, В. Духів, М. Кизім, Т. Клебанова, Ю. Лісенко, В. Мунтіян, С. Міщенко, О. Новікова, К. Петрова, Р. Ситник, А. Спірідонов, І. Черв'яков, В. Шлемко та ін.

Проте така глобальна проблема, як економічна безпека, вимагає подальшого наукового дослідження. На сьогодні недостатньо точно визначені об'єкти і суб'єкти економічної безпеки, відсутній науково обґрунтований понятійно-категорійний апарат, не розроблено єдину методологію дослідження проблем економічної безпеки, недостатньо науково обґрунтовані, декларативні, та внутрішньо суперечні нормативно-правові акти, що регламентують питання економічної безпеки.

Останнім часом інтерес дослідників привертає економічна безпека на регіональному рівні, що викликано неоднорідністю економічного простору країни. Питанням регіональної економічної безпеки присвячені дослідження українських вчених Р. Вороновського, Т. Клебанової, А. Кукліна, І. Недина, В. Пономаренко, О. Романової, А. Татаркіна, Н. Чернової, О. Шипка, В. Яковлева і ін.

Однак багатоаспектність проблеми регіональної економічної безпеки, необхідність її інтеграції із загальнодержавною економічною безпекою, з одного боку, і потреба в гарантуванні безпеки на регіональному рівні з урахуванням специфіки розвитку регіонів, - з іншого, породжує ряд невирішених питань.

Недостатньо розроблені вимоги до регіоналізації економічної безпеки, форми прямої участі держави в розвитку систем регіональної економічної безпеки; немає чіткого визначення цілей і завдань політики її гарантування, існують розбіжності у визначенні державної і регіональної моделей економічної безпеки.

Монографія являє собою комплексне дослідження проблем економічної безпеки України та її регіонів на сучасному етапі розвитку в умовах

складної соціально-політичної ситуації. У роботі пропонується дослідження ряду ключових проблем, від вирішення яких залежить створення оптимального механізму забезпечення економічної безпеки держави та її регіонів; виявлення характерних рис стану економічної безпеки України в період переходу до ринкових відносин; визначення та уточнення класифікації загроз, та чинників економічної безпеки держави та її регіонів; розробка основних підходів до детінізації економіки України; економіко-правове регулювання протидії корупції в Україні.

Ураховуючи реалії соціально-економічного стану в Україні систематизована діяльність на всіх рівнях із гарантування економічної безпеки має бути зосереджена на піднесенні економіки країни, викоріненні економічної злочинності та корупції, удосконаленні та зміцненні законності і правопорядку зі збереження соціально-економічної стабільності суспільства.

Монографія складається з чотирьох глав, які у свою чергу поділяються на параграфи.

У першій главі «Методологія системного аналізу економічної безпеки держави та її регіонів» розглянуто категорію «система» та її методологічне значення в наукових дослідженнях проблем державної та регіональної економічної безпеки, економічна безпека на державному та регіональному рівні як об'єкт наукового аналізу, загальнонаукові принципи застосування системного підходу для системи національної та регіональної економічної безпеки.

У другій главі «Теоретичні основи дослідження регіональної економічної безпеки» розглянуто економічну безпеку як об'єкт аналізу економічної теорії, надано класифікацію загроз економічній безпеці, починаючи з макроекономічного рівня й закінчуючи регіональним рівнем, розглянуто взаємозв'язок національної і регіональної моделей економічної безпеки.

У третій главі «Корупція та її вплив на національну та регіональну економічну безпеку» розглядається теоретичні підходи до вивчення феномена корупції як загрози економічній безпеці, проаналізовано стан, структура і тенденції розвитку корупції в Україні та її регіонах, надано рекомендації щодо економіко-правового регулювання протидії корупції в Україні.

У четвертій главі «Детінізація економіки як чинник гарантування національної та регіональної економічної безпеки» досліджено теоретичні основи вивчення тіньового і неформального секторів економіки як один із методів детінізації економіки України, пропонується вдосконалення системи податкового контролю України, проаналізовано систему податкового контролю в Україні на державному і регіональному рівні, пропонуються основні напрями підвищення ефективності податкового контролю як одного з напрямків детінізації економіки України.

Подані в монографії рекомендації і висновки, засновані на аналізі ме-

264. Шаталин С.С. Функционирование экономики развитого социализма [Текст]: теория, методы и проблемы / С.С. Шаталин. – М.: Изд-во МГУ. – 1982. – 384 с.

265. Шипко О.С. Економічна безпека ієрархічних багаторівневих систем: регіональний аспект [Текст]: монографія / О.С. Шипко. – К.: Ґенеза, 2006. – 288 с.

266. Шлемко В.І. Економічна безпека України [Текст]: сутність і напрямки забезпечення / В.І. Шлемко, І.Ф. Бінько. – К.: НІСД, 1997. – 120 с.

267. Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР [Текст] / Е.В. Шорина. – М.: Наука, 1981. – 300 с.

268. Шохин С.О. Бюджетно-финансовый контроль и аудит: теория и практика применения в России [Текст]: науч.- метод. пособ. / С.О. Шохин, Л.И. Воронина. – М.: Финансы и статистика**,** 1997. – 237 с.

269. Шохин С.О. Проблемы и перспективы развития финансового контроля в Российской Федерации [Текст] / С.О. Шохин. – М.: Финансы и статистика, 1999. – 352 с.

270. Шубин А.В. Махно и махновское движение [Текст] / А.В. Шубин. – М.: МИК, 1998. – 175с.

271. Шутов М.І. Актуальні проблеми реформування економіки України [Текст]: навч. посіб. / М.І. Шутов. – Одеса: Юрид. літ., 2004. – 392 с.

272. Щедровицкий Г. Проблемы методологии системного исследования [Текст] / Г. Щедровицкий. – М.: Знание, 1964. – 48 с.

273. Экономика в подполье [Текст] / под ред. С. Бургдорфа; АН СССР, ИНИОН. – М.: ИНИОН, 1984. – 189 с.

274. Экономика [Текст]: учебник / [под ред. А.И. Архипова, А.Н. Нестеренко, А.К. Большакова]. – М.: Проспект, 1998. – 792 с.

275. Экономическая активность работников правоохранительных органов постсоветской России [Текст]: виды, масштабы и влияние на общество (на примере милиции) / О. Колесникова, Л. Косалс, Р. Рывкина, Ю. Симагин. – М.: ИСЭПН: Лига содействия оборонным предприятиям России, 2002. – 107 с.

276. Экономическая безопасность государства и информационно-технологические аспекты ее обеспечения [Текст]: монография / Андреев Д.А., Артеменко А.В.; под общ. ред. Г.К. Вороновского, И.В. Недина. – К.: Знання України, 2005. – 664 с.

277. Экономическая безопасность как объект регионального исследования [Текст] / А. Татаркин, О. Романова, А. Куклин, В. Яковлев // Вопросы экономики. – 1994. – № 12. – С. 4 – 13.

278. Экономическая и национальная безопасность [Текст] / [под ред. Е.А. Олейникова]. – М. : Экзамен, 2004. – 768 с.

279. Andvig J. The economics of corruption : a survey / J. Andvig // Studi

248. Тарангул Л.Л. Оподаткування та регіональний розвиток (теорія і практика) [Текст]: монографія / Л.Л. Тарангул. – Ірпінь: Академія ДПС України, 2003. – 286 с.

249. Теневая экономика и ее последствия [Текст] // Социал.- полит. журн. – 1996. – № 6. – С. 3 – 10.

250. Теневая экономика : экономические, социальные и правовые аспекты [Текст]: материалы науч. конф., 9 июля 1996 г., Форос. – М.; Форос: Независимый благотворительный фонд культуры "Форос", 1996. – 39 с.

251. Теневые параметры реформируемой экономики [Текст] // Рос. экон. журн. – 1996. – № 8. – С. 14 – 26.

252. Теорія і практика обліку платників податків в органах ДПС України [Текст]: навч. посіб. / [Р.Е. Островерха, Н.П. Сердюк, Н.М. Ясинецька та ін.]. – Ірпінь: Академія ДПС України, 2002. – 292 с.

253. Толкушнин А.В. Налоги и налогообложение [Текст]: энциклопедический словарь / А.В. Толкушнин. – М.: Юристъ, 2000. – 512 с.

254. Топоров В.Н. Из области теоретической топономастики [Текст] / В.Н. Топоров // Вопр. языкознания. – 1962. – № 6 – 32 - 36

255. Философский словарь [Текст]. – М.: Политиздат, 1980. – 568 с.

256. Фінансовое право [Текст]: учебник / под ред. Е.Ю. Грачевой, Г.П. Толстопятенко. — М.: Велби, 2003. – 538 с.

257. Хавина С. Буржуазная теория второй экономики [Текст] / С. Хавина, Л. Суперфин // Вопросы экономики. – 1986. – № 11. – С. 104 – 112.

258. Хавронюк М.І. Щодо відповідності санкцій кримінально-правових норм суспільній небезпеці діянь [Текст] / М.І. Хавронюк // Наук. вісн. Дніпропетр. юрид. ін.- ту МВС України: зб. наук. праць. – Дніпропетровськ, 2001. – № 1. – С.101 – 109.

259. Хмільовська К. В. Організаційні засади податкового контролю [Текст] / К.В. Хмільовська // Фінанси України. – 2003. – № 2. – С. 50 – 53.

260. Хуань Куань. Спор о соли и железе (Янь те лунь) [Текст] / Хуань Куань; пер. с кит., введ. и коммент. Ю.Л. Кроля. – СПб.: Петербургское Востоковедение, 1997. – Т. 1. – 416 с.

261. Цихан Т.В. Сравнение стран мира методами международного ранжирования [Текст] / Т.В. Цихан // Теория и практика управления. – 2003. – № 4. – С. 43 - 57.

262. Чернявський О.П. Організація і методика податкових перевірок [Текст]: навч. посіб. / О.П. Чернявський, В.П. Хомутенко, В.В. Демченко. – К.: Центр навч. літ., 2004. – 288 с.

263. Черняк Ю.И. Системный анализ в управлении экономикой [Текст] / Ю.И. Черняк. – М.: Экономика, 1975. – 265 с.

тодологічних положень вітчизняних і зарубіжних авторів, дозволять на регіональному та державному рівні формувати й реалізувати найбільш пріоритетну стратегію гарантування економічної безпеки, захищену від зовнішніх і внутрішніх загроз.

Написання та видання цієї книги б були б неможливими без постійної підтримки керівництва Одеського державного університету внутрішніх справ – ректора О.Ф. Долженкова, завідувача кафедри філософії та соціальних дисциплін Шутова М.І., наукового консультанта Носової О.В. – завідувача кафедри економічної теорії Харківського національного університету внутрішніх справ, без порад моїх колег, без допомоги моєї сім'ї та моїх вірних друзів.

Глава 1. МЕТОДОЛОГІЯ СИСТЕМНОГО АНАЛІЗУ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ ТА РЕГІОНІВ

1.1. Категорія «система» і її методологічне значення в наукових дослідженнях проблем регіональної економічної безпеки

Суть системного підходу при дослідженні проблем гарантування економічної безпеки полягає, перш за все, у тому, що діяльність особи, суспільства і держави в цій сфері розглядається як відкрита динамічна система в сукупності її найважливіших внутрішніх і зовнішніх взаємозв'язків в цілях знаходження шляхів оптимізації цієї системи.

Системний підхід – це напрям методології наукового пізнання і соціальної практики, в основі якого лежить розгляд об'єктів як систем. Він орієнтує дослідників на розкриття цілісності об'єкта, виявлення різноманітних типів зв'язків у ньому і зведення їх в єдину теоретичну картину.

Вузловим при цьому є фундаментальне положення про єдність і нерозривність економічного, соціального і екологічного місця існування людини і суспільства. Наслідком такого підходу є тісний зв'язок соціально-економічних, політичних, судово-правових та інших систем із місцем існування.

Як відомо, соціально-економічні системи є специфічними системами матеріальних і інформаційних відносин між окремими людьми, соціальними групами і спільнотами як елементами і складовими частинами соціуму. Ці зв'язки характеризуються надзвичайною складністю, причинно-наслідкові дії в них деколи важко фіксовані або свідомо приховані, а тому часто насилу піддаються науковому аналізу.

Потреба залучення системного підходу як методології дослідження процесів гарантування безпечного і стійкого розвитку пояснюється не тим, що вичерпані можливості інших наук, а тим, що він кінцевою своєю метою має підвищення ефективності досліджень, що проводяться. Саме системний підхід, що дає можливість аналізувати конкретні ситуації, позиції і цілі в комплексі всіх соціально-економічних логічних чинників, дозволяє по-новому підійти до рішення ряду актуальних проблем.

Слово «система» є ключовим для понять «системний аналіз», «системна проблема», «системне дослідження». Ця категорія з'явилася в Давній Греції 2000 - 2500 років тому і спочатку означала: поєднання, організм, пристрій, організація, лад, союз. Вона також виражала певні акти діяльності і їх результати (щось, поставлене разом; щось, приведене в порядок).

Перенесення значення слова з поняття «організація» на поняття «діяльність» і «результати діяльності» та разом із тим перетворення слова на узагальнену категорію здійснюються поетапно. Метафоризацію було розпочато грецьким філософом Демокрітом (460 − 370 рр. до н. е.). Він уподібнив утворення складних тіл з атомів творенню слів зі складів. Арі-

234. Симоненко В. Адміністративна реформа – рух по колу колективної безвідповідальності [Текст] / В. Симоненко // Дзеркало тижня. – 2002. – 9 лютого. – С.7.

235. Ситник Г.П. Державне управління національною безпекою України [Текст]: монографія / Г.П. Ситник; Нац. акад. держ. управління при Президентові України. – К.: НАДУ, 2004. – 408 с.

236. Скрытая сила подпольной экономики [Текст] // "Американская модель": с будущим в конфликте: сб.ст. / под.ред Г.Х. Шахназарова. – М., 1984. – С. 70 – 75.

237. Соловьев Г.А. Экономический контроль в системе управления [Текст] / Г.А. Соловьев. – М: Финансы и статистика, 1986. – 189 с.

238. Сото Е. де. Иной путь [Текст]: невидимая революция в третьем мире / Е. Сото де ; пер. с англ. Б. Пинскер. – М : Catalaxy, 1995. – 320 с.

239. Социально-экономическое прогнозирование развития региона [Текст] / В.Я. Феодоритов, В.С. Торкановский, В.А. Бабурин [и др.] ; [под ред. В. Я. Феодоритова, А.И. Попова]. – Л.: Лениздат, 1977. – 214 с.

240. Соціальна політика та економічна безпека [Текст]: монографія / О.М. Головінов, М.Є. Горожанкін, Дмітриченко Л.Г. та ін.; Держ. екон. ун-т; під заг. ред. Є.І. Крихтіна. – Донецьк: Капітан, 2004. – 336 с.

241. Степашин С.В. Против криминализации России [Текст] / С.В. Степашин // Российская юстиция. – 2000. – № 1. – С. 2 – 3.

242. Стефанюк І.Б. Державний фінансовий контроль підприємницької діяльності в Україні [Текст]: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: спец. 08.04.01 «Фінанси, грошовий обіг і кредит» / І.Б. Стефанюк. – К., 2002. – 16 с.

243. Стратегия национальной безопасности США для нового столетия : интересы и позиция России [Текст] // Безопасность. – 1999. – № 5-6. – С.56-59.

244. Стужина Е.П. Китайское ремесло в XVI - XVIII веках [Текст] / Е.П. Стужи на ; АН СССР, Ин-т востоковедения, Ин-т вост. яз. при МГУ. – М.: Наука, 1970. – 264 с.

245. Суд та інші правоохоронні органи. Правоохоронна діяльність: закони і коментарі [Текст]: навч. посіб. / [авт. і упоряд.: М.І. Мельник, М.І. Хавронюк]. – 2-ге вид., випр. і доп. – К.: Атіка, 2001. – 512 с.

246. Сутирін С. Податок та податкове планування у світовій економіці [Текст] / С. Сутирін, О. Погорлецький // Податкове планування. – 2000. – № 3. – С. 43-47.

247. Сутормина В.М. Держава –податки, бізнес [Текст]: (із світового досвіду фіскального регулювання ринкової економіки) / В.М. Сутормина, В.М. Федосов, В.Л. Андрущенко. – К.: Либідь, 1992. – 328 с.

220. Рено Ф. Африканские рабы в далеком и недавнем прошлом [Текст] / Ф. Рено, С. Даже ; АН СССР, Ин-т востоковедения. – М.: Наука, 1991. – 214 с.

221. Репецька А.Л. Организованная преступность в сфере экономики и финансов, и проблемы борьбы с ней [Текст] / А.Л. Репецька. – Иркутск: ИГЭА, 2000. – 128 с.

222. Родионова В. М. Финансовый контроль [Текст]: учебник / В.М. Родионова, В.И. Шлейников. – М.: ФБК-ПРЕСС, 2002. – 320 с.

223. Романів М.В. Становлення та розвиток державного фінансового контролю в Україні [Текст]: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: спец. 08.04.01 «Фінанси, грошовий обіг і кредит» / М.В. Романів. – К., 2000. – 17 с.

224. Росс Эшби У. Конструкция мозга [Текст]: происхождение адаптивного поведения / У. Росс Эшби. – М.: Изд-во иностр. лит., 1962. – 398 с.

225. Роуз-Аккерман С. Демократия и "великая" коррупция [Текст] / С. Роуз-Аккерман // Междунар. журн. социальных наук. – 1997. – № 16. – С. 75 – 95.

226. Савченко Л.А. Правові основи здійснення фінансового контролю органами державної податкової служби України [Текст]: монография / Л.А. Савченко, Л.М. Касьяненко. – Ірпінь: Нац. акад. ДПС України, 2005. – 228 с.

227. Савченко Л.А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні [Текст]: монографія / Л.А. Савченко. – Ірпінь: АДПС України, 2001. – 407 с.

228. Садовский В. Методологические проблемы исследования объектов, представляющих собой системы [Текст] / В. Садовский // Социология и СССР. – 1966. – Т. 1. – 360 с.

229. Свєтлов О.Я. Визначення поняття посадової особи в новому КК України [Текст] / О.Я. Свєтлов, С.В. Трофімов // Правова система України: теорія і практика. – К., 1993. – С. 439.

230. Сенчагов В.О сущности и основах стратегии экономической безопасности России [Текст] / В. Сенчагов // Вопросы экономики. – 1995. – № 1. – С. 97 – 106.

231. Сенчагов В. Экономическая безопасность: геополитика, глобализация и развитие [Текст]: (книга четвертая) / В. Сенчагов; РАН, Ин-т экономики. – М.: Финстатпром, 2002. – 128 с.

232. Сервецький І.В. Теоретичні основи борьби з організованою злочинністю і корупцією [Текст] / І.В. Сервецький // Вісн. Запоріз. юрид. ін.-ту. – 1999. – № 2. – С. 53 – 63.

233. Сигов И.И. Регионоведение как наука о территориальной организации общества [Текст] / И.И. Сигов // Регион: политика, экономика, социология. – 1998. – № 1. – С. 16.

стотель трансформував метафору у філософській системі. Важливо, що саме в античній філософії було сформульовано тезу: ціле більше суми його частин (384 - 322 рр. до н. е.)[1].

У концепціях епохи Відродження трактування буття як космосу змінялися на систему світу як незалежне від людини, що володіє певною організацією, ієрархією, структурою.

М. Копернику (1473 - 1543) належить нове трактування системності – у створенні геліоцентричної картини світу.

Галілей (1564 - 1642) і Ньютон (1642 − 1727) подолали телеологізм (вчення про кінцеві причини) М. Коперника в його астрономії, виробили певну концептуальну систему з категоріями - річ і властивості, ціле і частина...

Німецькій класичній філософії належить глибоке і ґрунтовне розроблення ідеї системної організації наукового знання.

Для подальшого розвитку системних уявлень важливе значення належить ідеям І. Ламберта (1728 − 1777). «Усяка наука, як і її частина, постає як система, яку трактують як Ціле», - стверджував він.

І. Кант (1724 − 1804) не тільки усвідомив системний характер наукового знання, але і перетворив цю концепцію на методологію, виявивши процедури системного конструювання знання.

І. Фіхте (1762 − 1814) сперечався з І. Кантом, уважаючи, що науковому знанню властива системність і цілісність. Він обмежив системність знання систематичністю його форми. Це призвело до ототожнення системності наукового знання і його систематичного викладу, тобто увага зверталася не на наукове дослідження, а на спосіб викладення знання.

Г. Гегель (1770 − 1831) виходив з єдності змісту і форми знання, тотожності думки і дійсності. Трактував становлення системи відповідно до принципу сходження від абстрактного до конкретного. Але, ототожнюючи метод і систему, телеологічно тлумачивши історію знання, він не зміг запропонувати методологічні засоби для формування системних утворень.

Розвиток теоретичного природознавства XIX - XX столітті запроваджує розрізнення об'єкта і предмета пізнання, підвищення ролі моделей у пізнанні, фіксується наявність особливих інтеграційних характеристик, досліджуються системоутворюючі принципи.

Теоретики марксизму висунули принципи аналізу системності наукового знання: історизм, єдність змісту і форми, трактування суспільства як відкритої системи»[2].

[1] Философский словарь – М. : Политиздат, 1980. - С. 329, Огурцов А.П. Этапы интерпретации системности научного знания (античность и новое время) / А.П. Огурцов // Системные исследования : ежегодник. – М. : Наука, 1974. – С 124

[2] Маркс К. Капитал / К. Маркс, Ф. Энгельс // Сочинения. – 2-е изд. – Т. 23. – С.52.

О.О. Богданов (1873 − 1928) значно раніше висловив багато важливих ідей кібернетики, сформульовані пізніше за Н. Віннером і В. Ешбі, хоч і в іншій формі. Він передбачив загальну теорію систем Л. Берталанфі в роботі з тектології. Основна ідея - визнання необхідності підходу до будь-якого явища з боку його організованості (системності). Під організованістю він розуміє властивість цілого бути більше суми своїх частин.[3]

Л. Берталанфі (1901 − 1972) першим із західних учених розробив концепцію організму як відкритої системи і сформулював програму побудови загальної теорії систем (ЗТС). Він створив теорію відкритих систем, які межують із сучасною фізикою, хімією і біологією. Проблеми організації, цілісності, динамічної взаємодії були чужі класичній фізиці. Берталанфі дійшов концепції синтезу наук, яку у протилежність «редукціонізму», тобто зведенню всіх наук до фізики, він називає «перспективизмом». До недоліків його підходу можна віднести: неповне визначення категорії «система», відсутність обґрунтування (опису) особливостей систем, що саморозвиваються, неповне теоретичне дослідження різних видів «зв'язку» і т. ін.[4]

Ідеї системного підходу знайшли своє відображення в роботах таких авторів: Р. Акоффа, В. Афанасьєва, С. Віра, І. Блауберга, Д. Бурчфілда, Д. Гвішиані, Р. Гуда, Д. Діксона, А. Зінов'єва, Е. Квейда, В. Кінга, Д. Кліланда, В. Кузьміна, О. Ланге, В. Лекторського, В. Лефевра, Е. Ліпатова, Р. Макола, А. Маліновського, М. Месаровича, Б. Мільнера, М. Овчинникова, С. Оптнера, Р. Поварова, Б. Радвіга, О. Рапопорта, В. Розіна, В. Садовського, М. Сетрова, В. Топорова, О. Уйомова, Б. Флейшмана, Ч. Хитча, А. Холла, Б. Юдіна, Ю. Черняка, Г. Щедровицького, В. Ешбі, Е. Юдіна.

На сьогодні категоріальний апарат системного аналізу досліджений ще не достатньо. Тим часом це завдання належить до першочергових:

- по-перше, дійсне використання системного підходу для аналізу якого-небудь явища можливе лише на підставі розроблення адекватної категоріальної бази;

- по-друге, через те, що системні дослідження вимушені користуватися поняттями, які в переважній більшості взято з науки минулого, а істотно нове застосування цих понять звичайно спеціально не фіксується, виникає небезпека «розмивання» системної проблематики.[5].

Загальне число категорій, специфічних для системних досліджень, надзвичайно велике. Тому ми обмежимося лише найбільш важливими з

[3] Богданов А. А. Тектология: всеобщая организационная наука./ А. А. Богданов– М.: [Б. и.], 1989. – С.48.

[4] Общая теория систем - обзор проблем и результатов // Системные исследования: ежегодник. – М. : Наука, 1969. – С.78

[5] В. Блауберг, В. Н., Садовский, Э. Г. Юдин // Проблемы методологии системного исследования. – М.: Мысль, 1970. – С.28

206. Питерс Т.В поисках эффективного управления [Текст]: пер. с англ. / Т. Питерс, Р. Уотермен. – М.: Знание, 1986. – 460 с.

207. Письмак В.П. Проблемы устойчивого функционирования социально-экономической модели Украины [Текст] / В.П. Письмак. – Донецк: Донеччина, 2003. – 544 с.

208. Погляд громадян на проблему корупції в Україні [Текст]: аналітичний звіт за результатами соціологічного дослідження (загальнонаціональне опитування) / Підгот. Центром „Імідж-Контроль" для програми „Партнерство за прозоре суспільство". – К., 2003. – С. 34.

209. Податковий аудит [Текст]: навч. посіб. / [за заг. ред. В.А. Онищенка, А.О. Чугаєва]. – Ірпінь: Академія ДПС України, 2003. – 398 с.

210. Полтерович В. Институциональные ловушки и экономические реформы [Текст] / В. Полтерович. – М.: Рос. экон. шк.., 1998. – 424 с.

211. Полянский Ф.Я. Цена и стоимость в условиях феодализма [Текст] : влияние государственной, муниципальной и цеховой регламентации на ценообразование в Эпоху феодализма / Ф.Я. Полянский. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1983. – 240 с.

212. Пономаренко В.С. Экономическая безопасность региона: анализ, оценка, прогнозирование [Текст]: монография / В.С. Пономаренко, Т.С. Клебанова, Н.Л. Чернова. – Харьков: ИНЖЕК, 2004. – 144 с.

213. Поролло Е.В. Налоговый контроль [Текст]: принципы и методы проведения / Е.В. Поролло. – Ростов н/Дон: Экспертное бюро, 1996. – 279 с.

214. Порта Д. делла. Действующие лица в коррупции [Текст]: политические бизнесмены в Италии / Д. делла Порта // Междунар. журн. социальных наук. – 1997. – № 16. – С. 55 – 73.

215. Радаев В. По кругам теневой экономики [Текст] / В. Радаев // Деловой экспресс. – 1999. – № 12. – С. 6.

216. Радаев В. Социология рынков к формированию новые направления [Текст] / В. Радаев. – М.: ГУВШЭ, 2003. – 328 с.

217. Радаев В. Теневая экономика в России [Текст]: изменение контуров / В. Радаев // Pro et Contra. – 1999. – Т.4, № 1. – С. 5 – 24.

218. Разумовский О.С. Идея структурного фундаментализма [Текст] / О.С. Разумовский // Динамика и развитие иерархических (многоуровневых) систем: теоретические и прикладные аспекты. – Казань: Волга-Пресс. – 2003. – С. 22 – 36.

219. Региональная экономика [Текст]: [учебник] / [С.Г. Тяголов, Е.А. Черныш, Н.П. Молчанова и др.]; под ред. Н.Г. Кузнецова и С.Г. Тяглова. – Ростов н/Д: Феникс, 2003. – 320 с. – (Серия «Учебники и учебные пособия»).

192. Онищенко В.А. Удосконалення процесів підготовки до проведення податкової перевірки [Текст] / В.А. Онищенко // Фінанси України. – 2003. – № 6. – С. 14 – 21.

193. Опенышев С.П. Теоретические и методологические основы оценки эффективности государственного финансового контроля [Текст] / С.П. Опенышев // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. – 2001. – №1. – С. 1 – 6.

194. Орлов С.Ю. О проблемах налогового права [Текст] / С.Ю. Орлов // Юрид. мир. – 1998. – № 11 – 12. – С. 6-11, С. 8-14.

195. Основные положения региональной политики в Российской Федерации [Текст] // Российская газета. – 1996. – 11 июня. – С. 4.

196. Основи економічної безпеки [Текст]: підручник / О.М. Бандурка, В.Є. Духов, К.Я. Петрова, І.М. Червяков. – Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003.- 236 с.

197. Осауленко О.Г. Моделювання сталого розвитку соціально-економічних систем [Текст]: монографія / О.Г. Осауленко. – К.: ВДАУ, 2001. – 66 с.

198. Отчет о мировом развитии [Текст]: ежегодник / Всемир. банк; [общ. ред. Д. Тушунов и др.]; [пер. с англ. Н. Сухова]. - М.: Прайм-Тасс, 1997. – 305 с.

199. Охотнікова О.М. Посилення кримінальної відповідальності за посадові злочини [Текст] / О. М. Охотнікова // Вісн. Запоріз. юрид. ін-ту. – 1998. – № 3. – С. 143 – 148.

200. Павловський М.А. «Тіньова» економіка, організована економічна злочинність та корупція [Текст]: ідеологічне коріння та витоки у хибній ідеології реформ / М. А. Павловський // Міжвід. наук. зб. уряду України, Президенту, законод., викон. влади / [авт. кол.: А.І. Комарова та ін.]. – К., 1999. – Т. 12. – С.308 – 316.

201. Павлюченков С.А. Военный коммунизм в России [Текст]: власть и массы / С.А. Павлюченков. – М.: История, 1997. – 270 с.

202. Паскачев А.Б. Налоговый потенциал экономики России [Текст] / А.Б. Паскачев. – М.: МЕЛАП, 2001. – 400 с.

203. Пацурківський П.С. Правові засади фінансової діяльності держави [Текст]: проблеми методології / П.С. Пацурківський. – Чернівці: ЧДУ, 1997. – 244 с.

204. Петренко И.Н. Экономическая безопасность России: денежный фактор [Текст]: монография / И.Н. Петренко. – М.: Маркет ДС, 2003. – 240 с.

205. Пирумов В.С. Методология комплексного исследования проблем безопасности России [Текст] / В.С. Пирумов. – М.: ИНИОН РАН, 1996. – 70 с.

них, з погляду предмета нашого дослідження.

Неважко переконатися в тому, що термін «система» використовується в таких численних значеннях, що небезпека втратити істотний зміст цього поняття дуже велика [6].

Дійсно, під системою в літературі розуміється «комплекс елементів, що перебувають у взаємодії» (Л. Берталанфі), «щось таке, що може змінюватися з часом», «будь-яка сукупність змінних..., властивих реальній машині»[7], «безліч елементів із відносинами між ними і між їх атрибутами» (Холл А., Фейджін Р.)[8], «сукупність елементів, організованих таким чином, що зміна, виключення або введення нового елементу закономірно позначаються на решті елементів»[9], «взаємозв'язок різних елементів», «все, що складається з пов'язаних один з одним частин»[10] , «відображення входів і станів об'єкта у виходах об'єкта»[11] і т.д.

Напевно, правильніше було б сказати, що в теперішній час узагалі не існує задовільного для дослідницьких завдань поняття «системи»[12].

Зручно в даному випадку дотримуватися нормативного поняття системи.

Система (греч. - «складене з частин», «з'єднання», від «сполучаю, складаю») - об'єктивна єдність закономірно пов'язаних один з одним предметів, явищ, а також знань про природу і суспільство.

Як і всяке фундаментальне поняття, цей термін найкраще конкретизується в процесі розгляду його основних властивостей. Таких властивостей можна виділити чотири.

1. Система є перш за все сукупністю елементів. За певних умов елементи можуть розглядатися як самостійні системи.

2. Наявність істотних зв'язків між елементами та (або) їх властивостями, що перевершують по потужності (силі) зв'язку цих елементів з елементами, що не входять до даної системи.

3. Наявність певної організації, що виявляється в зниженні ентропії

---

[6] Садовский В. Методологические проблемы исследования объектов, представляющих собой системы / В. Садовский // Социология и СССР. – 1966. – Т. 1. – С.55

[7] Росс Эшби У. Конструкция мозга : происхождение адаптивного поведения / У. Росс Эшби. – М.: Изд-во иностр. лит., 1962. – С. 63

[8] Лекторской В.А. О принципах исследования систем / В. А. Лекторской, В. Н. Садовский // Вопр. философии. – I960. – № 8. – С. 34

[9] Топоров В. Н. Из области теоретической топономастики / В. Н. Топоров // Вопр. языкознания. – 1962. – № 6.- С. 61

[10] Бир С. Кибернетика и управление производством / С. Бир; пер. с англ. В.Я. Алтаева; под ред. А. Б. Челюсткина. – М.: Физматгиз, 1963. – С. 89

[11] Месарович М. Основание общей теории систем / М. Месарович // Общая теория систем. – М.,1966. – С. 16

[12] Щедровицкий Г. Проблемы методологии системного исследования / Г. Щедровицкий. – М.: Знание, 1964. – 7 с.

(ступені невизначеності) системи в порівнянні з ентропією системоформуючих чинників, що визначають можливість створення системи. До цих чинників зараховують число елементів системи, число істотних зв'язків, якими може володіти елемент.

4. Існування інтеграційних властивостей, тобто властивих системі в цілому, але не властивих жодному з її елементів окремо. Їх наявність показує, що властивості системи хоч і залежать від властивостей елементів, але не визначаються ними повністю. Висновок: система не зводиться до простої сукупності елементів, і, розчленувавши систему на окремі частини, не можна пізнати всі властивості системи в цілому.

Як же застосувати поняття системи до дослідження проблем національної економічної безпеки?

У сучасних дослідженнях проблем економічної безпеки існують спроби охарактеризувати її як систему.

Відповідно до визначення, яке пропонує Є. Олейников, «система національної безпеки – спеціально створена в державі і конституйована сукупність правових норм, законодавчих і виконавських органів, а також засобів, методів і напрямів їх діяльності із забезпечення надійного захисту національних інтересів»[13]. Там же Є. Олейников залежно від суб'єкта, що виступає організуючим началом, визначає відмінність державної і суспільної систем національної безпеки. Він також пов'язує високу ефективність функціонування системи національної безпеки з її взаємодією з міжнародною і регіональною системами безпеки.

М.І. Дзлієв і А.Д. Урсул визначають поняття системи національної безпеки через поняття соціальної системи, як «всієї сукупності структур, інститутів, індивідів і соціальних груп, а також відносин між ними в їх соціально-політичному, економічному, екологічному і інших аспектах»[14].

Відповідно до Концепції (основ державної політики) національної безпеки України, прийнятої ВР 16 січня 1997 р., система гарантування національної безпеки - це „організована сукупність об'єктів: державних органів, громадських організацій, посадовців і окремих громадян, об'єднаних цілями і заданими захисту національних інтересів, які здійснюють узгоджену діяльність в рамках законодавства України»[15]. Згодом на підставі цієї концепції було створений Закон „Про основи національної безпеки України”.

[13] Экономическая и национальная безопасность / [под ред. Е.А. Олейникова]. – М. : Экзамен, 2004. - С. 33

[14] Дзлиев М.И. Основы обеспечения безопасности России / М.И. Дзлиев, А.Д. Урсул ; Рос. гос. торгово-экон. ун-т, НИИ проблем безопасности и устойчивого развития. – М.: Экономика, 2003. - С. 28

[15] Данільян О.Г. Національна безпека України : структура та напрямки реалізації / О. Г. Данільян, О.П. Дзобань, М.І. Панов. – Харків : Фоліо, 2002. – С. 8

179. Николаева М.И. Теневая экономика [Текст]: методы анализа и оценки / М.И. Николаева, А.Ю. Шевяков. – М.: ЦЕМИ АН СССР, 1987. - 53. – (Препринт)

180. Новикова О. Ф. Економічна безпека: концептуальне визначення та механізм забезпечення [Текст]: монографія / О.Ф. Новикова, Т.В. Покотіленко. – Донецьк : НАН України, 2006. – 408 с.

181. Ногина О.А. Налоговый контроль [Текст]: вопросы теории / О.А. Ногина. – СПб.: Питер, 2002. - 160 с.

182. Облік податків, зборів та інших обов'язкових платежів в органах державної податкової служби України [Текст]: навч. посіб. / О.М. Герасименко, Т.М. Сторожук, В.І. Ніколайченко, В.В.Терещенко // [за заг. ред. В.А. Онищенка]. – Ірпінь: Академія ДПС України, 2002. – 203 с.

183. Общая теория систем - обзор проблем и результатов [Текст] // Системные исследования: ежегодник. – М.: Наука, 1969. – 455 с.

184. Овчинников Н.Ф. Структура и симметрия [Текст] / Н.Ф. Овчинников // Системные исследования : ежегодник. – 1969. – С. 57 - 64.

185. Огурцов А.П. Этапы интерпретации системности научного знания (античность и новое время) [Текст] / А.П. Огурцов // Системные исследования : ежегодник. – М.: Наука, 1974. – С. 71 - 77.

186. Онисько С.М. Податкова система [Текст]: підручник / С.М. Онисько, І.М. Тофан, О.В. Грицина. – 3-тє вид., випр. і доп. – Львів: Магнолія Плюс, 2005. – 336 с.

187. Онищенко В. Організація роботи з платниками у податковій службі України [Текст] / В. Онищенко // Вісник податкової служби України. – 2001. – № 28. – С. 49 – 60.

188. Онищенко В. Оцінка ефективності податкового контролю [Текст] / В. Оніщенко // Економіка: проблеми теорії та практики: зб. наук. праць. – Дніпропетровськ, 2003. – Т. 1. – Вип..186. – С. 178 – 187.

189. Онищенко В. Податкове адміністрування [Текст] / В. Онищенко // Економіка: проблеми теорії та практики: зб. наук. праць. – Дніпропетровськ: ДНУ, 2001. – Вип. 69. – С. 3 – 9.

190. Онищенко В.А. Податковий контроль (основи організації) [Текст] / В.А. Онищенко. – К.: Вісн. подат. служби України, 2002. – 432 с.

191. Онищенко В.А. Теоретичні основи податкового контролю [Текст] / В.А. Онищенко // Бюджетно-податкова політика в Україні : (проблеми та перспективи розвитку): зб. наук. праць за матеріалами наук.-практ. конф., 20 - 22 грудная 2001 р. / Державна податк. Адмін. України; Академія держ. податк. Служби України, Ін-т екон. прогнозування НАН України. – Ірпінь : Академія ДПС України, 2002. – С. 374 – 377 с.

165. Меньшиков С.М. Советская экономика [Текст]: катастрофа или катарсис? / С.М. Меньшиков. – М.: Интер-Версо, 1990. – 399 с.

166. Месарович М. Основание общей теории систем [Текст] / М. Месарович // Общая теория систем. – М.,1966. – С. 15-48.

167. Методичні рекомендації щодо оцінки рівня економічної безпеки України [Текст] / Нац. ін.-т проблем міжнародної безпеки; [за ред. А.І. Сухорукова]. – К.: [Б. в.], 2003.- 64 с.

168. Методологические проблемы современной науки [Текст] / [отв. ред. В.С. Молодцов и др.]. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1970. – 359 с.

169. Механизмы управления экономической безопасностью [Текст] / Ю.Г.Лысенко, С.Г. Мищенко, А.А. Спиридонов; Донецк. нац. ун-т. – Донецк.: ДонНУ, 2002. – 178 с.

170. Моделювання економічної безпеки: держава, регіон, підприємство [Текст]: монографія /[В.М. Геєць, М.О. Кизим, Т.С. Клебанова та ін.]; за ред. В.М. Геєць. – Харків: ІНЖЕК, 2006. – 240 с.

171. Моисеев Н.Н. Математика в социальных науках [Текст] / Н.Н. Моисеев // Математические методы в социологическом исследовании. – М., 1981. – 366 с.

172. Мунтіян В.І. Основи теорії інформаційної моделі економіки [Текст]: монографія / В.І. Мунтіян. – К.: КВІЦ, 2004. – 368 с.

173. Налоговое расследование [Текст]: экспериментальный учебник для юридических и экономических вузов и факультетов / под общ. ред. Ю.Ф. Кваши. – М.: Юристъ: ИНФРА - М, 2000. –1093 с.

174. Невмержицький Е.В. Корупція як соціально-правове явище: особливості проявів і механізми подолання в сучасній Україні [Текст]: дис. … канд. політ. наук: 23.00.02 / Е.В. Невмержицький; Ін-т держ.і права НАН України. – К., 1999. – 19 с.

175. Неформальная экономика и гибкий рынок труда : теория и практика в ФРГ [Текст]: науч.-аналит. обзор / АН СССР, ИНИОН, лаб. исслед. соц.-экон. пробл. рабочего движения развитых капиталист. стран. – М.: ИНИОН, 1987. – 68 с.

176. Неформальный сектор в российской экономике [Текст] / Ин-т стратег. анализа и развития предпринимательства ; [рук. проекта – Т.Г. Долгопятова]. – М.: ИСАРП, 1998. – 208 с.

177. Неформальный сектор в странах Латинской Америки [Текст]: масштабы и структура, тенденции и факторы развития, роль в нац. экономике / РАН, Ин-т Лат. Америки; [отв. ред. И. К. Шереметьев]. – М.: ИЛА: РАН, 1992. – 170 с. – (Зарубежный опыт решения пробл. рыночной экономики).

178. Нечай Н.В. Державна податкова служба України [Текст]: довідник / Н.В. Нечай, В.А. Онищенко. – К.: Вісн. податк. служби України, 2001. – 112 с.

Ці та інші визначення з деякою умовністю можна розділити на три групи.

1. Система національної безпеки (СНБ) як об'єкт дослідження і об'єкт управління. Тоді СНБ можна розглядати як комплекс процесів і явищ, а також зв'язків між ними, що існує об'єктивно, незалежно від спостерігача - суб'єкта управління. При цьому підході виділяють елементи системи, що вивчається, тобто визначають, які з її характеристик є істотними; виділяють систему з навколишнього середовища, тобто як мінімум визначають входи і виходи, а як максимум піддають аналізу її структуру і виявляють механізм функціонування.

2. СНБ як соціальний інститут, спосіб дослідження норм і правил. У цьому трактуванні поняття СНБ наближається до поняття моделі.

3. СНБ як певний компроміс між двома першими. СНБ тут - штучно створюваний комплекс елементів, призначений для виконання складного соціально-економічного завдання. Отже, тут система не тільки виділяється із середовища, але і створюється, синтезується, регламентується спосіб функціонування.

З'явився ряд цікавих робіт, що помітно розширюють коло питань, які підлягають аналізу і дослідженню в різних аспектах економічної безпеки. Аналіз останніх досліджень у цій галузі дозволяє виявити ті елементи економічної безпеки, які достатньо повно визначають її зміст. Представники "вертикального" напряму (А. Татаркін, А. Ськопін, Г. Клейнер і ін.) розглядають даний феномен із погляду ієрархічної структури економічної безпеки на мікроекономічному і регіональному рівнях, справедливо вважаючи, що народногосподарська безпека детермінована економічною безпекою фірм і регіонів. "Горизонтальний" аспект досліджень (Р. Журавльов, В. Шевцов, В. Шмельов, В. Назаренко, Е. Блінова, Б. Мільнер, І. Фомінський) акцентує увагу на функціональній і галузевій структурі економічної безпеки: продовольчої, трудової, технологічної, промислової і т.п. Фахівці по зовнішньоекономічному аспекту економічної безпеки (В. Загашвілі, М. Гусаков, О. Оболенський та ін.) звертають увагу на такі характеристики цього явища, як економічний суверенітет і незалежність країни, конкурентоспроможність національної економіки на світових ринках. Значна кількість авторів дотримується моністичного підходу, уважаючи, що проблеми економічної безпеки зумовлені існуванням і поширенням тіньової економіки, корупції, "інституційних пасток" (В. Полтерович, В. Радаєв, Ю.Латов, А. Сантос, Л. Косалста ін.).

Аналіз існуючих класифікацій систем з урахуванням логічних правил ділення всього обсягу понять, пов'язаних із системами, дозволяє сформулювати такі вимоги до побудови класифікації:

- в одній і тій же класифікації необхідно застосовувати одну і ту ж підставу;

- обсяг елементів сукупності, що класифікується, повинен дорівнювати обсягу елементів усіх утворених класів;

- члени класифікації повинні взаємно виключати один одного, тобто повинні бути непересічними;

- підрозділ на класи (для багатоступінчатих класифікацій) повинен бути безперервним, тобто при переходах з одного рівня ієрархії на іншій необхідно наступним класом для дослідження брати найближчий за ієрархічною структурою системи.

Англійський кібернетик С. Вір підрозділяє всі системи на три групи - прості, складні і дуже складні.

Математик Г. Поваров ділить усі системи залежно від числа елементів, що входять до них, на чотири групи:

малі системи (10 - 10^3 елементів);

складні системи (10^3 - 10^7 елементів);

ультраскладні системи (10^7 - 10^{30} елементів);

суперсистеми (10^{30} - 10^{200} елементів).

Учені А. І. Берг і Ю. І. Черняк визначають складну систему як систему, яку можна описати не менше ніж на двох різних математичних мовах, наприклад мовою теорії диференціальних рівнянь і мовою алгебри Буля.[16]

Філософи І. Блауберг, В. Садовський і Е. Юдін пропонують класифікацію системних об'єктів, спираючись на яку можна виділити обґрунтовано той клас систем, який є специфічним для системних досліджень і відрізняє ці останні від інших напрямів розвитку наукового пізнання[17].

Мабуть, класифікація систем навряд чи може розглядатися як самостійне завдання, висунуте безвідносно до предмета і цілей дослідження.

Для аналізу проблем економічної безпеки доцільно використовувати такі класифікації систем (рис. 1.1):

1) за походженням;
2) за специфікою змісту;
3) за об'єктивністю існування;
4) за ступенем зв'язку з навколишнім середовищем;
5) за залежністю від часу;
6) за зумовленістю дії;
7) за місцем в ієрархії систем.

За походженням розрізняють системи:

а) природні;

[16] Берг А.И. Избранные труды. Т.II / А.И. Берг. – М.; Л.: Энергия, 1964. – С. 103

[17] Блауберг И.В. Системный подход в современной науке / И.В. Блауберг, В.Н., Садовский, Э.Г. Юдин // Проблемы методологии системного исследования. – М.: Мысль, 1970. – С. 113.

149. Литвак О.М. Державний вплив на злочинність [Текст]: кримінологічно-правове дослідження / О.М. Литвак. – К.: Юрінком, 2000. – 280 с.

150. Лопашенко Н.О. Коррупция [Текст]: содержание, проблемы правовой регламентации / Н.О. Лопашенко // Уголовное право. – 2001. – № 2. – С. 98 – 102.

151. Лыкшин С. Развитие экономики России и ее реструктуризация как гарантия экономической безопасности [Текст] / С. Лыкшин, А. Свинаренко // Вопросы экономики. – 1994. – № 12. – С. – 117.

152. Макарова Н.В. Информатика [Текст] : учебник / Н.В. Макарова. – М.: Финансы и статистика, 2004. – 768 с.

153. Малеин М.С. Кредитно-расчетные правоотношения и финансовый контроль [Текст] / М.С. Малеин. – М. : Наука, 1964. – 252 с.

154. Марков Марко. Технология и эффективность социального управления [Текст]: пер. с болг. / Марко Марков. – М.: Знание, 1982. – 210 с.

155. Маркс К. Капитал [Текст] / К. Маркс, Ф. Энгельс // Сочинения. – 2-е изд. – Т. 23. – 624 с.

156. Математические модели трансформационной экономики [Текст]: учеб. пособ. / [Т. С. Клебанова, Е. В. Раевнева, Стоижченко К.А. и др.]. – Харьков: Инжек, 2004. – 280 с.

157. Мейтус В.Ю. Коррупция. Экономический и информационный анализ [Текст] / В.Ю. Мейтус. – К.: Нора-принт, 2003. – 258 с.

158. Мельник М. І. Корупційні злочини [Текст]: сутність і поняття / М.І. Мельник // Право України. – 2000. – № 11. – С. 45 - 57

159. Мельник М.І. Корупція [Текст] : проблема визначення сутності і поняття / М.І. Мельник // Вісник Академії правових наук України. – 1997. – № 3. – С. 121 - 129.

160. Мельник М. Протидія корупції [Текст]: нормативно-правове регулювання / М. Мельник // Віче. – 1999. – №5. – С. 27.

161. Мельник М. І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії) [Текст]: монографія. / М.І. Мельник. – К.: Юрид. думка, 2004. – 376 с.

162. Мельник Н. Защита предпринимательства в свете Закона Украины «О борьбе с коррупцией» [Текст] / Н. Мельник // Предпринимательство, хозяйство и право. – 1996. – № 4. – С. 41.

163. Мельничук В. Фінансовий контроль в системі державного управління [Текст] / В. Мельничук // Банківська справа. – 2002. – № 2. – С. 22 – 27.

164. Мени И. Коррупция на рубеже веков [Текст]: эволюция, кризис и сдвиг в ценностных представлениях / И. Мени // Междунар. журн. соц. наук. – 1997. – № 16. – С. 7 – 20.

132. Коррупция и борьба с ней [Текст]: роль законодательства / Под ред. М.Б. Горного. – СПб.: Норма, 2000. – 136 с.

133. Коррупция и борьба с ней: [Текст] роль гражданского общества / Под ред. М.Б. Горного. – СПб.: Норма, 2000. – 272 с.

134. Корягина Т. Теневая экономика в СССР [Текст] / Т. Корягина // Вопр. экономики. – 1990. – № 3. – С. 110 – 120.

135. Косалс Л.Я. Социология перехода к рынку в России [Текст] / Л.Я. Косалс, Р.В. Рывкина; РАН, Ин-т соц,-экон. пробл. народонаселения. – М.: Эдиториал УРСС, 1998. – 366 с.

136. Кочерин Е.А. Основы государственного и управленческого контроля [Текст] / Е.А. Кочерин – М.: Филинъ, 2000. – 384 с.

137. Кравченко Ю.Ф. Реформування податкової служби України: ідеологія, реалії та перспективи [Текст] / Ю.Ф. Кравченко // Зб. наук. праць Академії ДПС України. – 2002. – № 4. – С. 18 – 24.

138. Криминология [Текст]: учебник [для юрид. вузов] // под общ. ред. А.И. Долговой. – М.: ИНФРА-М : НОРМА, 1997. – 784 с.

139. Кузнецова Н.Ф. Проблемы криминологической детерминации [Текст] / Н.Ф. Кузнецова ; под ред. В.Н. Кудрявцева. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1984. – С. 4-5.

140. Кузнецова С.И. Неформальный сектор в афро-азиатском городе [Текст] / С.И. Кузнецова // Авторитаризм и модернизация в странах Азии и Африки: реф. сб. – М.: ИНИОН, 1994. – (Серия « Социальное развитие и культура стран Азии и Африки»). – С. 51-123; С. 73-74.

141. Кучеров И.И. Налоговое право России [Текст]: курс лекцій / И.И. Кучеров. – М.: ЮрИнфоР, 2001. – 360 с.

142. Кучеров И.И. Налоговый контроль и ответственность за нарушения законодательства о налогах и сборах [Текст] / И.И. Кучеров, О.Ю. Судаков, И.А. Орешкин.; [под ред. И.И. Кучерова]. – М.: ЮрИнфоР, 2001. – 256 с.

143. Кучерявенко Н.П. Налоговое право [Текст]: учебник / Н.П. Кучерявенко.– Харьков: Консум, 1998. – 448 с.

144. Ларина Н.И. Кризис российского федерализма: в поисках выхода [Текст] / Ларина Н.И. // ЭКО. – 1988. – № 10. – С.32-41

145. Латов Ю.В. Теневая экономика [Текст] / Ю.В. Латов, С.Н. Ковалев. – М.: Норма, 2006. – 426 с.

146. Лекторской В.А. О принципах исследования систем [Текст] / В.А. Лекторской, В.Н. Садовский // Вопр. философии. – I960. – № 8. – С. 35 - 43

147. Ленин В.И. Экономика и политика в эпоху диктатуры пролетариата [Текст] / В.И. Ленин // Полн. собр. соч.: в 55-ти тт. – 5-е изд. – Т. 39. – С. 271-282.

148. Лимская декларация руководящих принципов контроля [Текст] // Контролинг. – 1991. – № 1. – С. 56 – 65.

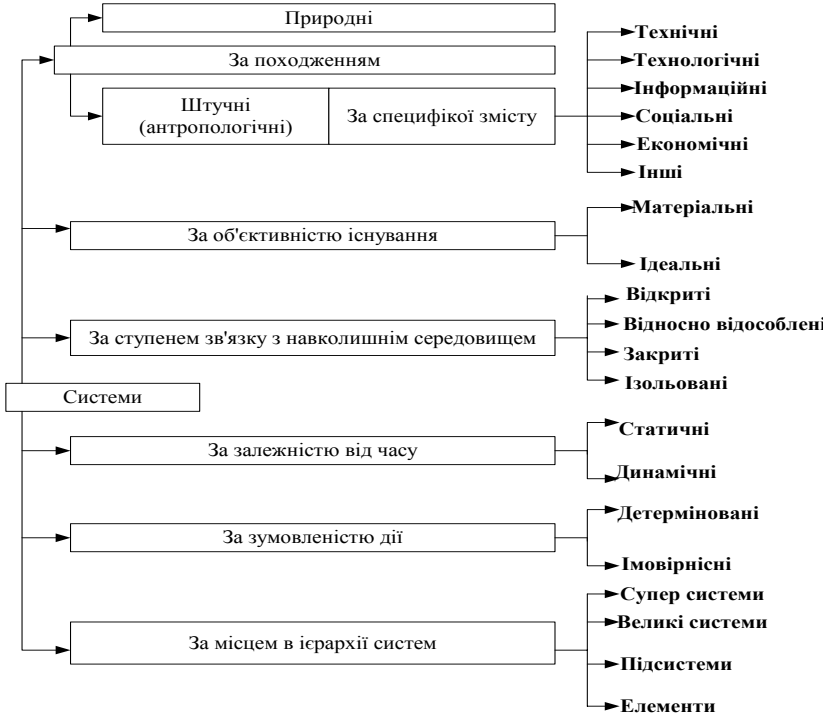


Рисунок 1.1. Класифікація систем

б) штучні (антропогенні), тобто зобов'язані своїм походженням праці людини або побічним результатам праці (наприклад міста, підприємства, машини).

У межах нашої планети практично всі природні системи виявилися схильними до впливу людини.

Штучні, тобто антропогенні, системи можуть бути, у свою чергу, розділені за специфікою змісту, наприклад, на технічні, технологічні, інформаційні, соціальні, та економічні системи.

До останніх можна віднести систему національної економічної безпеки, регіональну систему економічної безпеки, систему економічної безпеки підприємства, економічну безпеку окремого індивіда.

За об'єктивністю існування системи можуть бути:

- матеріальними (що існують об'єктивно, тобто незалежно від свідомості людини);

- ідеальними, тобто «сконструйованими» у свідомості людини у вигляді гіпотез, образів, уявлень. В останньому випадку вони можуть виступати у вигляді систем - формул, рівнянь, знакових схем, музичних і зорових образів тощо.

Системи розрізняються за ступенем зв'язку з навколишнім середовищем і можуть бути відкритими, відносно відособленими, закритими, ізольованими.

Не існує закритих або ізольованих систем та разом із тим кожна система є, як мінімум, відносно відособленою.

За залежністю від часу розрізняють системи: статичні, параметри яких не залежать від часу; динамічні - їх параметри пов'язані із часом, або, як кажуть, є функцією часу.

Реально статичних систем не існує. Система економічної безпеки є вельми динамічною системою.

За зумовленістю дії системи бувають детермінованими та імовірнісними. У перших системах одній і тій же причині завжди відповідає чіткий, однозначний результат. У системах імовірнісного типу одній і тій же причині, за одних і тих же умов може відповідати один із декількох можливих результатів. Для їх прогнозу використовується теорія імовірності.

Системи розрізняються за місцем в ієрархії систем. У зв'язку з цим прийнято розрізняти суперсистеми, великі системи, підсистеми, елементи.

Системи можуть бути класифіковані і безліччю інших способів залежно від цілей, умов і завдань дослідження.

В управлінні економічною безпекою на різних рівнях особливе місце займають соціально-економічні системи, неодмінним учасником яких є люди з їх різноманітними інтересами, потребами і різними видами діяльності. У соціально-економічних системах діють різні закони розвитку; кожна з таких систем вельми індивідуальна. Наприклад, регіональні відмінності впливають на систему економічної безпеки регіонів і зумовлюють необхідність пошуків індивідуальних управлінських рішень для досягнення певних результатів. Отже, можна сказати, що суть соціально-економічних систем, особливості їх обов'язкової індивідуальної відмінності пов'язані з особливостями перебігу соціально-економічних процесів, які характеризують регіональні економічні особливості.

Отже, предметом нашого аналізу виступатимуть системи національної і регіональної економічної безпеки, які можна охарактеризувати як системи:

1) штучні;
2) матеріальні;
3) відкриті;
4) динамічні;
5) імовірнісні;
6) на різних рівнях це суперсистеми, великі системи, підсистеми і їх елементи.

Штучність систем економічної безпеки означає, що їх створено пра-

118. Розвиток та модернізація Державної податкової служби України [Електронний ресурс]: інформаційний довідник. – 2002. – № 2. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: http:// www.sta.gov.ua. – Назва з екрана.

119. Кабанов В.В. Крестьянское хозяйство в условиях «военного коммунизма» [Текст] / В.В. Кабанов ; отв.ред. В.П. Данилов; АН СССР, Ин-т истории СССР. – М.: Наука, 1988. – 304 с.

120. Каламбет С.В. Податковий потенціал [Текст]: теорія, практика, управління / С.В. Каламбет. – Дніпропетровськ: Наука і освіта, 2001. – 304 с.

121. Камлик М.І. Корупція в Україні [Текст] / М.І. Камлик, Є.В. Невмержицький. – К.: Знання, 1998. – 236 с.

122. Камлик М.І. Про результати дослідження проблем, що пов'язані з протидією корупції в Україні [Текст] / М.І. Камлик, Є.В. Невмержицький // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією: (теорія і практика). – 2000. – № 2. – С.86 – 87.

123. Камлык М.И. Криминологический анализ экономической преступности в Украине и некоторые прогностические оценки ее развития [Текст] / М.И. Камлык, Л.С. Смеян // Бюл. законодат. и юрид. практики Украины. – 1994. – № 2. – С. 38 – 45.

124. Карпенко С. Врангель в Крыму [Текст]: "левая политика правыми руками" / С. Карпенко // Свободная мысль. – 1993. – № 15. – С. 93 – 109.

125. Карташова Г.Н. Об оценке эффективности функционирования налоговых органов или концептуальный подход к некоторым аспектам аналитической работы в сфере налогообложения [Текст] / Г.Н. Карташова // Налоговый вестник. – 1999. – №1. – С. 17 – 18.

126. Каценелинбойген Л. Цветные рынки и советская экономика [Текст] // Л. Каценелинбойген // Советская экономика и политика. – Кн. 3. – 1988. – С. 5-83.

127. Коломиец А.Л. О понятиях налогового и финансового потенциала [Текст] / А.Л. Коломиец, А.Д. Мельник // Налоговый вестник. – 2000. – № 1. – С. 3.

128. Коломієць М. Страшніше за корупцію – психологія пасивної людини [Текст] / М. Коломієць // Економічний часопис XXI. – 2003. – № 10. – С.18 – 21.

129. Кондратьев Н.Д. Рынок хлебов и его регулирование во время войны и революции [Текст] / Н.Д. Кондратьев; АН СССР, Ин-т экономики. – М.: Наука, 1991. – 487 с. – С. 308 – 309.

130. Концепція адміністративної реформи в Україні 17.09.2004 [Електронний ресурс]. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: http:// www.kmu.gow.ua/control/uk/publish – Назва з екрана.

131. Концепция экономической безопасности Украины [Текст] // Экономист. – 1998. – № 7/9. – С. 63 – 82.

103. Дзлиев М.И. Основы обеспечения безопасности России [Текст] / М.И. Дзлиев, А.Д. Урсул; Рос. гос. торгово-экон. ун-т, НИИ проблем безопасности и устойчивого развития. – М.: Экономика, 2003. – 423 с.

104. Дилемма неформального сектора [Текст]: докл. Генерального директора МОТ. Ч. 1 / Междунар. конф. труда,78-я сес., 1991. – Женева: Международное Бюро Труда, 1991. – III, 58 с.

105. Діяльність податкової служби України у 2004 році [Текст]: стат. зб. – К.: Академія ДПС України, 2005. – 124 с.

106. Долженков О. Ф. Особливості гарантування економічної безпеки підприємницької діяльності в ринкових умовах [Текст]: монографія / О.Ф. Долженков, Ж.О. Жуковська, О.М. Головченко, // Одеса: ОЮІ ХНУВС, 2007. – 218 с.

107. Дорош Н. І. Державний фінансовий контроль: зарубіжний досвід і шляхи вдосконалення [Текст] / Н.І. Дорош // Фінанси України. – 1998. – № 1. – С. 47 – 55.

108. Евросоюз обеспокоен ростом теневого сектора экономики [Текст] // Фин. известия. – 1998. – 9 апр. – С. 1.

109. Евстигнеев Е.Н. Основы налогообложения и налогового права [Текст]: учеб. пособ. – М.: Инфра-М, 1999. – 120 с.

110. Економіка України: стратегія і політика довгострокового розвитку [Текст] / [за ред. В.М. Гейця]. – К.: Ін-т екон. прогнозув.: Фенікс, 2003. – 1008 с.

111. Загальна теорія держави і права [Текст]: навч. посіб. / за ред. В.В. Копейчикова. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 202 с.

112. Загородній А. Г. Фінансовий словник [Текст] / А.Г. Загородній, Г.Л. Вознюк, Т. С. Смовженко. – К. : Знання, 2000. – 587 с.

113. Задорожний Г.В. Экономическая безопасность и теневая экономика [Текст] / Г.В. Задорожний, П.А. Иващенко, С. В. Тютюнникові. – Харків: ХИБМ, 1999. – 240 с.

114. Зазвонова Л.А. Налоги и налогообложение [Текст]: учеб. пособ. / Л.А. Зазвонова, Ф.Ф. Фомин. – К.: Изд-во Европ. ун-та, 2004. — 265 с.

115. Замков О.О. Математические методы в экономике [Текст] / О.О. Замков, А.В. Толстопятенко, Ю.И. Черемних. – М.: Изд-во Моск.. ун-та: ДИС, 1997. – 360 с.

116. Исправников В.О. Теневая экономика в России [Текст]: иной путь и третья сила / В.О. Исправников, В.В. Куликов ; – М.: Б. и., 1997. - 192 с.

117. Іващук І.О. Податкова система [Текст]: навч. посіб. / І. Іващук. – Тернопіль: ТАНГ: Екон. думка, 2004. – 290 с.

цею людини, навіть якщо вони максимально використовують природний матеріал. Штучність передбачає також великий ступінь можливої різноманітності систем.

Матеріальний характер систем означає не тільки об'єктивність їх існування, але і той чи інший рівень матеріальних і фінансових витрат.

Системи національної і регіональної економічної безпеки є системами відкритого типу.

Системи економічної безпеки є системами динамічного типу, вони схильні до старіння, розвитку, руху, прогресу і регресу, ділення і злиття тощо. Бажано всі ці процеси прогнозувати, передбачати, впливати на їх розвиток у позитивному для системи плані.

І, нарешті, усі системи економічної безпеки характеризуються вірогідністю структури, функцій, цілей, завдань, ресурсів і т. ін.

При вивченні процесів, що відбуваються в системах економічної безпеки, вельми ефективне використання поняття великих систем. У них абсолютно необов'язкова наявність великого числа елементів або зв'язків між ними. Слід зазначити, що глибокі, принципові відмінності між системами і великими системами мають перш за все якісний характер.

Залежно від цілей і завдань дослідження можуть виділятися найрізноманітніші великі системи з різними якостями.

Великі системи (ВС) - це такі системи, які можуть бути представлені сукупністю підсистем рівня складності, що постійно зменшується, аж до елементарних підсистем, що виконують у рамках даної великої системи базові елементарні функції.

Процес подання ВС у вигляді ієрархії підсистем називається декомпозицією.

Прикладом декомпозиції ВС є подання системи національної економічної безпеки як сукупності підсистем – систем регіональної економічної безпеки, систем економічної безпеки підприємства і його частин - підрозділів, ділянок, робочих місць. Базовою підсистемою виступає безпека окремого індивіда.

Які передумови подання ВС у вигляді підсистем рівня складності, що зменшується?

По-перше, слід виходити з того, що межі між підсистемами чітко визначені на кожному рівні, і ці межі залежать від цілей, завдань, що виконуються кожною підсистемою, структурних і функціональних властивостей кожної з підсистем.

По-друге, чітко відоме число рівнів, на які розбивається кожна велика система.

По-третє, установлено базові елементарні підсистеми, які виконують фундаментальні функції у великій системі. Елементарною системою

економічної безпеки є економічна безпека індивіда. Елементарна система не підлягає подальшому розчленовуванню, хоча це і принципово можливе, але вже не для даної великої системи.

Здійснюючи декомпозицію ВС за вказаним правилом (рис. 1.2.), можна подати її сукупністю підсистем першого рівня - послідовністю 1, 2, 3 ... М підсистем. Надалі як приклад на кожному подальшому рівні подамо результати розбиття тільки однієї з підсистем.

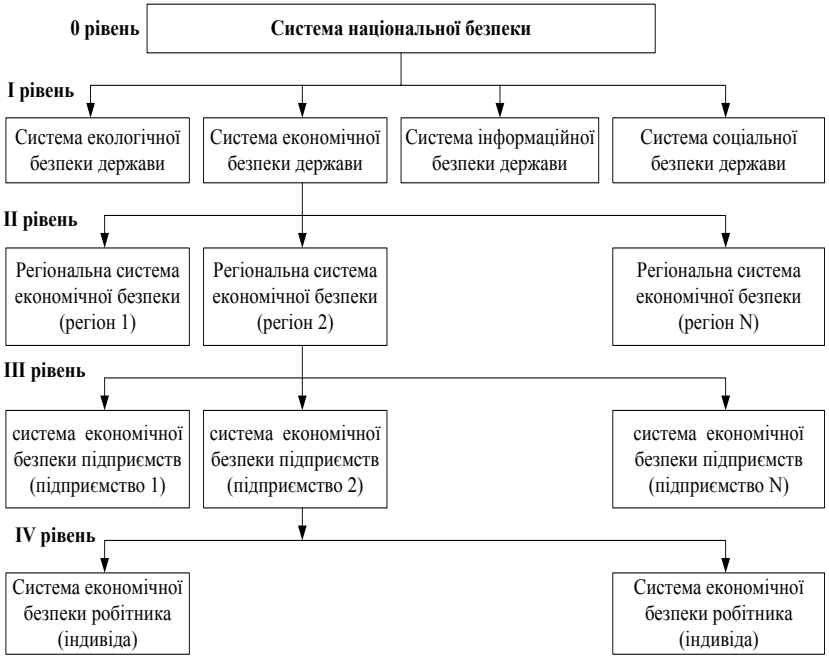


Рисунок 1.2. Декомпозиція великої системи

Декомпозиція систем здійснюється відповідно до певних правил. Підсистеми, що виділяються, повинні:

- справляти достатньо суттєвий вплив на кінцевий результат системи вищого рівня;
- реалізовувати певні спеціалізовані функції в рамках великої системи;
- формуватися за ознаками чіткого функціонального зв'язку рівнів;
- виражати певні особливості будови, функціонування і розвитку системи.

Декомпозиція великих систем дозволяє виконувати такі завдання:

- по-перше, виявити специфічні закономірності будови і функціонування підсистем;
- по-друге, виявити загальні і специфічні закономірності управління підсистемами, сформувати специфічні підсистеми управління кожної з

О.М. Головченко // Вісник ОІВС. – Одеса: ОЮІ НУВС, 2005. – № 3. – С.219 – 223.

89. Головченко О.М. Щодо питання про взаємозв'язок екологічної та економічної складових національної безпеки України [Текст] / О.М. Головченко // Право і безпека. – 2006. – № 2. – С. 188 - 190.

90. Головченко Е.Н. Экономическая безопасность Украины в условиях переходного периода [Текст] / Е.Н. Головченко // Вестник СевГТУ. – Севастополь : 2005. – № 1. – С. 108 - 117.

91. Городецкий А. Вопросы безопасности экономики России [Текст] / А. Городецкий // Экономист. – 1995. – № 10. – С. 44 – 50.

92. Горский И.В. Налоговый потенциал в механизме межбюджетных отношений [Текст] / И.В. Горский // Финансы. – 1999. – № 6. – С. 27 – 30.

93. Гридчина М.В. Налоговая система Украины [Текст]: учеб. пособ. / М.В. Гридчина, Н.И. Вдовиченко, А.В. Калина. – К.: МАУП, 2001. – 128 с.

94. Давыдов А.Ю. Мешочничество и советская продовольственная диктатура [Текст]: 1918 -1922 годы / А.Ю. Давыдов // Вопросы истории. – 1994. – № 3. – С. 41 – 54.

95. Дадашев А.З. Налоговое администрирование в Российской Федерации [Текст] / А.З. Дадашев, А. В. Лобанів. – М.: Книжный мир, 2002. – 363 с.

96. Даневич В.А. Показатели и критерии эффективности управления [Текст] / В.А. Даневич, С.В. Рогачев, Н.И. Якунина. – М.: Финансы, 1975. – 420 с.

97. Данільян О.Г. Національна безпека України: структура та напрямки реалізації [Текст] / О.Г. Данільян, О.П. Дзобань, М.І. Панов. – Харків: Фоліо, 2002. – 285 с.

98. Дарнопых Г. Ю. Классификация факторов экономической безопасности государства [Текст] / Г. Ю. Дарнопых // Бизнес-информ. – 1999. – № 9-10. – С. 55 – 57.

99. Дацюк Л. Нинішня корупція – це колишній блат [Текст] / Л. Дацюк // Новий кур'єр. – 2002. – травень. – С.14 – 18.

100. Дворянков В.А. Экономическая безопасность : теория и реальность угроз [Текст] / В.А. Дворянков. – М.: МАНПО, 2000. – 222 с.

101. Державне управління : плани і проекти економічного розвитку: монографія [Текст] / [О.С. Власюк, Т.В. Дерюгіна, І.В. Запатріна та ін.]; [за заг. ред. О.Ю. Кучеренка, І.В. Запатріной]. – К.: ВІП, 2006. – 624 с.

102. Джонстон М. Поиск определений: качество политической жизни и проблема коррупции [Текст] / М. Джонсон // Междунар. журн. соц. наук. – 1997. – № 16. – С. 21 –39.

76. Головченко О.М. Економічна безпека України з позицій конфліктологичного підходу [Текст] / О.М. Головченко //Південноукр. правн. часопис, 2006. – № 1. – С. 221 - 224.

77. Головченко О.М. Економічна безпека України як об'єкт системного аналізу [Текст] / О.М. Головченко // Південноукр. правн. часопис, 2006. – № 2. – С.188 – 190.

78. Головченко О.М. Етапи розповсюдження тіньової (неформальної) економіки [Текст]: історико-економічний аналіз / О.М. Головченко // Вісник ОІВС. – Одеса: ОЮІ НУВС, 2005. – № 2. – С. 233 – 236.

79.Головченко О.М. Застосування комплексних показників в індикативному плануванні рівня економічної безпеки України [Текст] / О.М. Головченко // Вісник ОІВС. – Одеса: ОЮІ НУВС, 2005. – № 1. – С. 262 – 266.

80.Головченко О.М. Застосування системного підходу в розробленні проблеми економічної безпеки підприємства [Текст] / О.М. Головченко // Вісник ОІВС. – Одеса : ОЮІ НУВС, 2004. – № 3. – С. 186 – 188.

81. Головченко О.М. Корупція як чинник дестабілізації економічної безпеки України [Текст] / О.М. Головченко // Південноукр. правн. Часопис. – 2006. – № 4. – С. 248 - 251.

82. Головченко О.М. Критерії забезпечення національної економічної безпеки України [Текст] / О.М. Головченко // Право і безпека. – 2004. – № 3. – С. 162 – 165.

83. Головченко О.М. Місце і роль економічної безпеки в системі національної безпеки [Текст]: щодо питання про взаємозв'язок екологічної та економічної складових національної безпеки України / О.М. Головченко // Південноукр. правн. Часопис. – 2006,. – № 3. – С. 197 – 200.

84. Головченко О.М. Місце і роль економічної безпеки регіону в системі економічної безпеки України [Текст] / О.М. Головченко // Ринкова економіка : сучасна теорія і практика управління. – Одеса, 2006. – Т. 9, Вип.10. – С. 12 – 22.

85. Головченко О.М. Неформальна економіка як інституційна загроза економічної безпеки України [Текст]: історико-економічний аналіз / О.М. Головченко // Південноукр. правн. часопис. – 2008. – № 1. – С. 184 - 186.

86. Головченко О.М. Оптимізація процедури здійснення податкового контролю як один із засобів детінізації економіки України [Текст] / О.М. Головченко // Південноукр. правн. часопис. – 2007. – № 1. – С. 218 – 222.

87. Головченко О.М. Тінізація економіки як основна загроза економічної безпеки України [Текст] / О.М. Головченко // Вісник ОІВС. – Одеса: ОЮІ НУВС, 2004. – № 4. – С. 264 – 267.

88. Головченко О.М. Тіньова економіка як загроза економічної безпеці держави [Текст]: причини виникнення і джерела фінансування /

підсистем і загальну систему управління ВС в цілому.

Найважливіша особливість ВС полягає в тому, що в них будь-яка підсистема стосовно підсистем нижчого рівня є великою, але вона не є такою стосовно підсистем вищого рівня. Так система регіональної економічної безпеки стосовно системи економічної безпеки підприємства є великою системою, але вона є підсистемою (субсистемою) стосовно системи національної економічної безпеки.

Великі системи володіють низкою специфічних властивостей, які необхідно враховувати при аналізі систем економічної безпеки. Важливо, що всі ці властивості завжди виявляються комплексно, одночасно. Залежно від цілей аналізу на передній план можуть виступати ті чи інші властивості.

Однією з найважливіших властивостей ВС є неаддитивність. Ця властивість полягає в тому, що ВС не дорівнює сумі підсистем (ПС), що в неї входять. Математично ця властивість виражається таким чином:

$$ВС \neq \sum_{i=1}^{n} ПС_i \text{ , или } ВС = \sum_{i=1}^{n} ПС_i + \Delta \text{ ,} \qquad (1.1.)$$

де n - кількість підсистем;

i - індекс підсумовування;

Δ - величина, що виражає ефект неаддитивності.

Яка фізична природа появи величини ефекту неаддитивності **Δ**?

При декомпозиції ВС відбувається неминучий розрив не тільки горизонтальних, але й перехресних зв'язків, що характеризують цілісність системи. Тому при декомпозиції великої системи неминуче втрачаються її окремі якості, тобто відбувається неминуче «огрублення» системи в цілому. Інакше кажучи, декомпозиція не може у всій повноті передбачити той безперечний факт, що на кожному подальшому рівні втрачається якість (або при сходженні - на кожному рівні з'являється нова якість) як результат взаємодії підсистем.

Величина **Δ** залежить від часу, у цілому вона практично не формалізується.

Неаддитивність у ВС, таким чином, характеризує виникнення нової якості як продукту інтеграції, з'єднання в ціле багатьох елементів, їх взаємовплив, віддзеркалення якихось загальних кооперативних властивостей даної безлічі елементів і явищ.

Важливо відзначити, що в добре організованій, цілісній системі ціле завжди більше суми його частин, а в дезорганізованій, роз'єднаній системі ціле звичайно значно менше за цю суму.

Властивість емерджентності означає, що цільові функції окремих підсистем, як правило, не збігаються з цільовою функцією самої ВС. Потреби економічної безпеки держави вимагають всемірного підвищення

внеску економічної безпеки регіонів у задоволення загальнодержавних інтересів у галузі економічної безпеки. Проте недосконаліть умов соціально-економічних перетворень, що проводяться, нерідко призводить до того, що суперечність між цільовими установками держави і регіону розв'язується вольовим шляхом. Так, якщо економічно необґрунтовано визначені централізовані відрахування з доходів регіону до державного бюджету, то збільшення цих відрахувань нерідко прагнуть одержати за рахунок підвищення цін і податків, тобто за рахунок споживачів і зниження їх життєвого рівня. Оптимальне рішення завжди повинне визначатися компромісно, з урахуванням конкретних умов і завдань розвитку регіонів.

Використання принципу емерджентності дозволяє правильно оцінити внесок економічної безпеки регіонів у систему національної економічної безпеки. У процесі векторної декомпозиції ВС можна виявити ті підсистеми, цільові функції яких здійснюють мінімальний внесок у загальну цільову функцію ВС, або, більше того, мають протилежну спрямованість. Використання властивості емерджентності дозволяє правильно поставитися до суперечності цільових функцій складових у системі економічної безпеки, оскільки інтереси її складових по-різному спрямовані, не збігаються, бо зумовлені внутрішніми суперечностями в самій системі.

Синергія (синергичність) - односпрямованість дій у системі, яка призводить до посилення (множення) кінцевого результату.

У більш загальному плані говорять про науку синергетику, яка вивчає зв'язки між елементами підсистеми завдяки активному обміну потоками енергії, ресурсів і інформації в самому об'єкті та з навколишнім середовищем. При узгодженій поведінці підсистем зростає ступінь впорядкованості, самоорганізації великих систем.

Позитивна синергія посилюється в міру зростання організаційної цілісності великих систем, негативна синергія посилюється з дезорганізацією великої системи.

Необхідно відзначити, що властивість синергії вивчена вкрай поверхнево в теорії і практиці управління, трактується явно механістично та застосовується часто прямолінійно. Додавання погано обґрунтованих і недостатньо структурованих елементів найчастіше погіршує ефект синергічності, знижує ефективність і стійкість ВС.

При дослідженні синергічності багато питань поки залишаються нез’ясованими. Так, наприклад, додавання деяких елементів у ВС, разом із підвищенням ефекту синергічності, зростання ефективності систем, здатне часом різко знижувати стійкість ВС і навіть в деяких випадках приводити до їх нестабільності та навіть руйнування. Мабуть, у системах можуть бути вельми корисні деякі підсистеми - «антагоністи», які, хоч і дещо зменшують ефект цільової функції ВС, проте в значно біль-

61. Василик О.Д. Проблеми розвитку фінансової системи України [Текст] / О.Д. Василик // Матеріали наук.-практ. конф. [«Адміністративна реформа в Україні»]. – К.: Academia, 1998. – С. 68.

62. Василик О.Д. Податкова система України [Текст]: навч. посіб. / О. Д. Василик. – К.: Поліграфкнига. – 2004. – 478 с.

63. Введение в математическое моделирование [Текст]: учеб. пособ. / под ред. П.В.Трусова. – М.: Логос, 2004. – 440 с.

64. Великий тлумачний словник сучасної української мови [Текст] / під ред. В.Т. Бусела. — К.; Ірпінь: Перун, 2002. – 1328 с.

65. Верстюк С. Корупція [Текст]: визначення, причини появи, вплив на економіку / С. Верстюк // Економіка України. – 2001. – № 3. – С.66 - 73.

66. Власюк О.С. Індекс людського розвитку [Текст]: досвід України / О.С. Власюк, С.І. Пирожков. – К.: Нац. ін-т стратегічних досліджень, 1995. - 83 с.

67. Вознесенский Э.А. Финансовый контроль в СССР [Текст] / Э.А. Вознесенский – М.: Юрид. лит.,1973. – 134 с.

68. Воронкова О.М. Контрольна і аналітична робота податкової служби України в податковому процесі [Текст]: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: спец. 08.04.01 «Фінанси, грошовий обіг і кредит» / О.М. Воронкова. – К., 2001. – 17 с.

69. Все начиналось с десятины [Текст]: этот многоликий налоговый мир / пер. с нем. Л.А. Козлова, В.С. Мухина; общ. ред. и вступ. ст. Б.Е. Панина. – М.: Прогресс: Универс, 1992. – 407с.

70. Гедди К. Предложение труда во «второй экономике» на примере СССР [Текст] / К. Гедди // Экономика и математические методы. – 1990.- Т. 26, Вып. 3. – С. 398 – 411.

71. Герасимчук З.В., Вавидюк Н.С. Економічна безпека регіону [Текст]: діагностика та механізм забезпечення : монографія / З.В. Герасимчук, Н.С. Вавидюк. – Луцьк: Настир’я, 2006. – 243 с.

72.Головченко О.М. Вплив міграційних процесів на економічну безпеку України [Текст] / О.М. Головченко // Вісник ОІВС. – Одеса: ОЮІ НУВС, 2005. – № 4. – С. 137 – 141.

73. Головченко О.М. Генерація інвестиційних потоків на базі регіона- льних ресурсів та потреб [Текст] / О.М. Головченко // Вісник ОІВС. – Одеса: ОІВС, 2000. – № 1. – С. 248 – 251.

74.Головченко О.М. Джерела фінансування тіньової економіки в період транзиції [Текст] / О.М. Головченко // Наук. вісн. Львів. держ. ун-ту внутр. справ. – 2006. – Вип. 1(3). – С. 205 – 211. – (Серія «Економічна»).

75. Головченко О.М. Економічна безпека України і показники її оцінки [Текст] / О.М. Головченко // Вісник ОІВС. – Одеса: ОЮІ НУВС, 2004. – № 2. – С. 237 – 240.

47.Бир С. Кибернетика и управление производством [Текст] / С. Бир; пер. с англ. В.Я. Алтаева ; под ред. А.Б. Челюсткина. – М.: Физматгиз, 1963. – 275 с.

48. Бізнес-середовище в Україні: Річний звіт Міжнародної Фінансової Корпорації, Київ, вересень 2003 р. [Електронний ресурс]. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: http://www.pace.org.ua/content/category/4/22/53/lang,uk/. – Назва з екрана.

49. Білуха М.Т. Теорія фінансово-господарського контролю і аудиту [Текст]: підручник / М.Т. Білуха. – К.: Влад і Влада, 1996. – 320 с.

50. Блауберг И. Системные исследования и общая теория систем [Текст] / И. Блауберг, В. Садовский, Э. Юдин // Системные исследования: ежегодник. – М.: Наука, 1969. – 430 с.

51. Блауберг И.В. Системный подход в современной науке [Текст] / И.В. Блауберг, В.Н., Садовский, Э.Г. Юдин // Проблемы методологии системного исследования. – М.: Мысль, 1970. – 455 с.

52. Бочкин А.И. Методика преподавания информатики: учеб. пособ. для студ. пед. спец. вузов [Текст] / А.И. Бочкин. – Минск: Высш. шк., 1998. – 431 с.

53.Брич Л. Кваліфікація ухилення від сплати обов'язкових внесків держави [Текст] / Л. Брич. – Львів: Львівс. держ. ун-т ім. І. Франка, 1988. – 180 с.

54. Бурцев В.В. Государственный финансовый контроль : методология и организация [Текст] / В.В. Бурцев. - М.: Информационно-внедренческий центр Маркетинг, 2000. – 390 с.

55. Бутинець Ф.Ф. Контроль і ревізія [Текст]: підруч. для студ. вузов / Ф.Ф. Бутинець, С.В. Бардаш, Н.І. Петренко. – Вид. 2-е, доп. і перероб. – Житомир: ЖГП, 2000. – 256 с.

56. Бутынец Ф.Ф. Организация и проведение ревизий в условиях механизации учета в потреб кооперации [Текст] / Ф.Ф. Бутынец. – М.: Финансы и статистика, 1976. – 120 с.

57. Бутко М.П. Регіональні особливості економічних трансформацій в перехідній економіці [Текст] / М.П. Бутко. – К.: Знання України, 2005. – 475 с.

58. Бухвальд Е. Макроаспекты экономической безопасности [Текст]: факторы, критерии, показатели / Е. Бухвальд, Н. Гловацкая, С. Лазуренко // Вопросы экономики. – 1994. – № 12. – С. 25 – 35.

59. Бюкенен Дж. Расчет согласия. Логические основы конституционной демократии [Текст] / Дж. Бюкенен, Г. Таллок // Бьюкенен Дж.М. Сочинения : в 2-х т. – М.: Таурус: Альфа, 1997. – Т.1, гл. 4 - 14. – С. 67 - 196. – (Серия «Нобелевские лауреаты по экономике»).

60. Вайсбсрг Р.Е. Деньги и цены [Текст]: (подпольный рынок в период «военного коммунизма») / Р.Е. Вайсбсрг. – М.: Госплан СССР, 1925. – 160 с.

шому ступені підвищують її стійкість і стабільність темпів розвитку.

Мультиплікативність властива всім ВС та виражається в тому, що ефекти, як позитивні, так і негативні, у ВС частіше володіють властивістю множення, а не складання. Множення негативних ефектів відбувається в явно «полегшених» умовах - деструктивні процеси мають дуже виражену тенденцію до самопливу і саморуйнування систем за відсутності належної контролюючої і регулюючої дії з боку суспільства. Позитивні тенденції, явища, ефекти такою здатністю не володіють. Вони завжди вимагають організацій, значних витрат для усунення руйнівних процесів, потребують подолання сил самопливу і гальмування. Всебічне дослідження явищ мультиплікативності, визначення їх рушійних сил, джерел розвитку або обмеження, представляє широке поле досліджень та діяльності для економістів, соціологів, філософів, психологів, юристів і інших фахівців.

Властивість цілісності означає, що ВС існують як організаційно і функціонально цілісні утворення, в яких кожний з елементів виконує певні функції. При цьому немає об'єктивної потреби доповнення ВС якими-небудь підсистемами без крайньої необхідності. Завжди існує можливість і необхідність виключення окремих елементів (підсистем), які були включені до ВС штучно або через зміну функцій ВС виявилися непотрібними.

Цілісність ВС є однією з якостей, яка, на жаль, визначається швидше інтуїтивно, ніж на чіткій науковій основі. З приводу цілісності існує значно більше декларацій і бездоказових настанов, ніж наукових обґрунтувань. Категорії, що характеризують цілісність великих систем, потребують поглибленого аналітичного опрацьовування. Цілісність систем може бути визначена як властивість, що характеризує стійкість функціонування ВС при її мінімальній структурній складності і мінімально необхідних ресурсах. ВС можуть функціонувати при суттєвому ускладненні або спрощенні їхньої структури, проте з неодмінною втратою стійкості і темпів розвитку. Цілісність ВС означає, перш за все, відсутність необхідності додавання або усунення її окремих структурних елементів для підвищення ефективності і стійкості функціонування. Аналіз показує, що найчастіше для підвищення цілісності соціально-економічних систем необхідно усувати численні зайві ланки і навіть підсистеми і значно рідше - додавати нові.

Відособленість – це одна з властивостей, яка характеризує відносну ізольованість, автономність тих чи інших систем. Ця властивість також є маловивченою, хоча вона визначає зміст і межі виділення підсистем, пошуки спеціалізованих форм і методів господарювання. Відособленість виявляється, наприклад, як необхідність визначення меж господарської самостійності регіонів, галузей. Вона має перш за все теоретико-пізнавальні причини в пізнанні і практиці суспільного розвитку. Значні теоретичні труднощі і низький практичний рівень рішення задач є однією з причин слабкої розробки

взаємин регіонів і центру, формування господарської політики.

Принцип централізованості визначає те, що в теорії ВС повинні знайти найбільш раціональне співвідношення принципи оптимальної централізації і децентралізації управління. У ВС один з елементів (або їх певна сукупність) виконує головну роль у функціонуванні (наприклад система національної економічної безпеки). Особливість сучасного етапу суспільного розвитку полягає в украй недостатньому розвитку теоретичних принципів і аналізу практичного досвіду як у галузі централізації, так і децентралізації управління. Недоліки централізації очевидні - це і невисокий рівень методологічних обґрунтувань шляхів і напрямів розвитку економічної безпеки як єдиної системи, і схильність до жорсткого адміністрування, і недостатній рівень організаційно-методичних обґрунтувань і рекомендацій при вирішенні проблем економічної безпеки на різних рівнях.

При постійній зміні умов соціально-економічної обстановки особлива роль належить властивості адаптивності ВС - здібності пристосовуватися до змін внутрішніх і зовнішніх умов так, щоб ефективність і стабільність функціонування ВС не погіршувалася. Ці якості ВС також досліджені явно недостатньо. Адаптивність ВС тісно пов'язана з властивостями саморегулювання. У тому випадку, коли система економічної безпеки добре структурована і налагоджена, вона володіє високим рівнем організації і хорошим ресурсним забезпеченням, адаптивні властивості такої системи можуть бути високими. У цьому плані значний інтерес становить аналіз чинників, що підвищують стійкість системи економічної безпеки. До їх числа перш за все слід зарахувати опрацьованість організаційних структур, цільових установок, кваліфікаційну структуру кадрів, стабільність ресурсного забезпечення.

До найважливіших характеристик ВС належить сумісність підсистем і елементів у ВС, яка означає, що всі елементи повинні володіти властивостями «спорідненості», взаємопристосовності, взаємоадаптивності. У системі економічної безпеки кожна з підсистем повинна бути сумісна не тільки із самою системою, але й з усіма її підсистемами і елементами, що її становлять.

Стосовно потреб соціально-економічного розвитку поняття сумісності досліджено явно недостатньо. Часто-густо системи і підсистеми «поєднуються» не на основі принципів економіки, екології, соціології, а всупереч їм.

Проблеми виникають при сумісності на мікро- і макрорівні - сумісність національної економічної безпеки і економічної безпеки регіонів, сумісність систем на рівні економічної безпеки підприємства, виробничого підрозділу.

Проблеми сумісності у ВС повинні вирішуватися в таких напрямах:

- створення ефективних централізованих механізмів, що долають сили відштовхування;

України від 04.10.1999 № 542 із змін., внес. згідно з наказами Державної податкової адміністрації:за станом на 09.02.2003. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua. – Назва з екрана.

33. Абалкин Л. Экономическая безопасность России [Текст]: угрозы и их отражение / Л. Абалкин // Вопросы экономики. – 1994. – № 12. – С. 4 – 13.

34. Абрамова С.Ю. Африка: четыре столетия работорговли [Текст] / С.Ю. Абрамова; РАН, Ин-т Африки. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Наука, 1992. – 293 с.

35. Абрамова С.Ю. История работорговли на Верхне-Гвинейском побережье (вторая половина XV - начало XIX века) [Текст] / С.Ю. Абрамовна; АН СССР, Ин-т Африки. – М.: Наука, 1966. – 194 с.

36. Аганбегян А.Г. Управление и эффективность [Текст] / А.Г. Аганбегян. – М.: Наука, 1981. – 280 с.

37. Айзинова И.М. Непроизводственная инфраструктура регионального центра [Текст] / И.М. Айзинова, В.В. Нациорковский // Социологические исследования. – 1984. – № 3. – С. 78.

38. Алаев Э.Б. Социально-экономическая география: понятийно-терминологический словарь [Текст] / Э.Б. Алаев. – М.: Мысль, 1983. – 290 с.

39. Архипов А. Экономическая безопасность [Текст]: Оценки. Проблемы. Способы обеспечения / А. Архипов, А. Городецкий, Б. Михайлов // Вопросы экономики. – 1994. – № 12. – С. 36 – 44.

40. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления [Текст]: курс лекций / Г.В. Атаманчук. – М.: Юрид. лит., 1997. – 400 с.

41. Бакланов П.Я. Линейно-узловые системы промышленности [Текст]: (структурные особенности и возможности учета в планировании и управлении) / П.Я. Бакланов. – Владивосток.: Дальневосточное книжное издательство, 1983. – 198 с.

42. Белобжецкий И.А. Финансовый контроль и новый хозяйственный механизм [Текст] / И.А. Белобжецкий. – М.: Финансы и статистика, 1989. – 255 с.

43. Белов П.Г. Методологические основы национальной безопасности России. Управление риском [Текст] / П.Г. Белов // Безопасность. – 1994. – № 4. – С. 25 – 30.

44. Бельков О.А. Понятийно-категориальный аппарат концепции национальной безопасности [Текст] / О.А. Бельков // – Безопасность. – 1994. – № 3. – С. – 37 - 45.

45. Берг А И. Избранные труды. Т. II / А.И. Берг. – М.; Л.: Энергия, 1964. – 223 с.

46. Богданов А.А. Тектология [Текст]: всеобщая организационная наука./ А.А. Богданов– М.: [Б. и.], 1989. – 400 с.

31. Про статус народного депутата України [Електронний ресурс]: закон України від 11.07.2002 р. № 93 - IV із змін., внес. згідно із Законами України: за станом на 27.05.2008 р. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua. – Назва з екрана.

32. Про статус суддів [Електронний ресурс]: закон України від 15.12.1992 р. № 2862 - XII із змін., внес. згідно із Законами України: за станом на 22.05.2008 р. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua. – Назва з екрана.

33. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини [Електронний ресурс]: закон України від 23.12.1997 № 776 / 97 - ВР в редакції Закону України від 07.05.2008 р. № 274 - 17. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua. – Назва з екрана.

34. Про затвердження Положення про Державну податкову адміністрацію України [Електронний ресурс]: указ Президента України від 13.07.2000 № 886 / 2000 із змін., внес. згідно із Указами Президента України: за станом на 01.06.2007. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua. – Назва з екрана.

35.Про Концепцію боротьби з корупцією на 1998 - 2005 роки [Електронний ресурс]: указ Президента України від 24.04.1998 № 367 / 98. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua. – Назва з екрана.

36.Про Концепцію подолання корупції в Україні "На шляху до доброчесності" [Електронний ресурс]: указ Президента України від 11.09.2006 № 742 / 2006. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua. – Назва з екрана.

37.Про Стратегію національної безпеки України [Електронний ресурс]: указ Президента України від 12.02.2007 № 105 / 207. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua. – Назва з екрана.

32. Про Стратегію національної безпеки України [Електронний ресурс]: указ Президента України від 12.02.2007 № 105/207. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: http://gdo.kiev.ua/files/db.php?dog 2007&st 389 – Назва з екрана.

33. Методичні рекомендації визначення сум податкових зобов'язань за непрямими методами [Електронний ресурс]: наказ ДПА України від 05.07.02 № 312. Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: http// www.sta.gov.ua. – Назва з екрана.

34. Про затвердження Методичних рекомендацій по моніторингу податкових ризиків [Електронний ресурс]: наказ ДПА України від 23.10.01 № 428. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: http// www.sta.gov.ua. – Назва з екрана.

35. Про затвердження Порядку застосування штрафних санкцій за порушення валютного законодавства [Електронний ресурс]: наказ ДПА

- пошук ефективних механізмів адаптації у великих системах, що дозволяють не тільки долати сили відштовхування, але і перетворити їх на сили зближення шляхом формування нових елементів господарського механізму і умов їх функціонування.

У системах економічної безпеки особливого значення набуває зворотний зв'язок як у системі реактивного, так і активного (прогностичного) управління. Суть зворотного зв'язку полягає в тому, що інформація про вихід ВС поступає і використовується для процесу управління (рис. 1.3.).

На вхід системи економічної безпеки поступають потоки ресурсів (Хр), енергії (Хе) і інформації (Хі). Виходом (продуктом діяльності) системи є величина Y - підвищення рівня безпеки. Якщо величина Y не відрізняється від запланованого значення Yn, тобто $|Y-Y_n| = 0$, уважається що виробнича система працює без збоїв, ідеально. Допустимо, що величина Y відрізняється від запланованого значення Y_n на величину Δ : $| Y - Yn | = \Delta$.

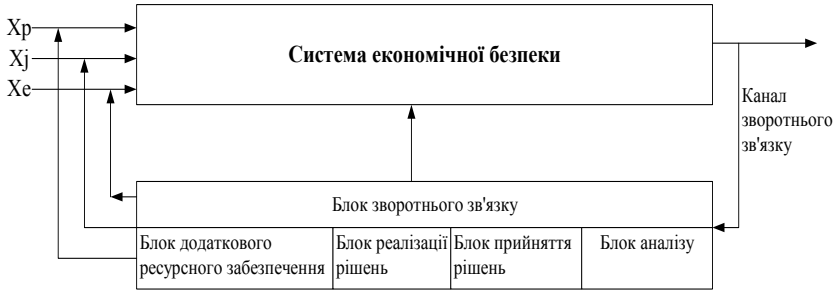


Рисунок 1.3. Зворотний зв'язок у системі економічної безпеки

Інформація про це надходить по каналу зворотного зв'язку (ЗС) безпосередньо в блок аналізу (БА), у якому досліджуються причини появи величини Д. Результати аналізу надходять у блок прийняття рішень (БПР), у якому розробляється система заходів щодо усунення виниклих відхилень, а також у перспективі перешкоджає виникненню можливих відхилень. Блок реалізації рішень (БРР) може впливати як безпосередньо на систему економічної безпеки, так і на блок додаткового ресурсного забезпечення (БДРЗ), який здійснює або додаткове виділення ресурсів, або їх скорочення. У результаті реалізованих заходів стабілізується діяльність системи економічної безпеки. Неважко бачити, що системи зі зворотним зв'язком найбільш пристосовані для управління за реакцією системи на ту чи іншу дію, тобто це класичні системи управління реактивного типу. Для цього необхідний високий рівень детермінованої поведінки системи, висока передбаченість її поведінки. Необхідно також, щоб принаймні умови поведінки й самої системи та системи зворотного зв'язку залишалися постійними.

В умовах трансформаційної економіки кожний з елементів системи

економічної безпеки стає об'єктом стихійної або, навпаки, вельми цілеспрямованої дії зовнішнього середовища з метою порушення, дезорганізації або навіть руйнування.

Перераховані вище властивості ВС є первинно фундаментальними. Такі властивості ВС інтегруються в похідних властивостях, до яких можна віднести:

1) організованість - це властивість, пов'язана з організацією як функцією управління: організованою системою є система із чітким детермінізмом;

2) цілеспрямованість. У своїй діяльності система зберігає орієнтир на стратегічні цілі розвитку, незважаючи на перешкоди, невдачі, помилки;

3) стійкість. Система здатна перебувати в стані, заданому керівником, та автоматично повертається до нього при дії на неї дестабілізуючих чинників;

4) функціональна гнучкість. Система реалізує безліч функцій та гнучко змінює їх набір і інтенсивність залежно від корекції мети й зміни зовнішніх умов.

Одне з найбільших змістових навантажень у системних дослідженнях припадає на поняття «зв'язок». Більш-менш безумовно це поняття уживається в усіх роботах, присвячених системному підходу. Проте спроби логіко-методологічного аналізу цієї категорії вельми нечисленні.

Заздалегідь «зв'язок» можна визначити таким чином: два або більше різних предметів зв'язані, якщо за наявністю або відсутністю деяких властивостей в одних із них ми можемо судити про наявність або відсутність тих чи інших властивостей в інших із них. Ця властивість зв'язків і зумовила особливу пізнавальну цінність їх виявлення. Виявлення зв'язків дозволяє пізнавати предмети не безпосередньо, а побічно, через інші предмети, що перебувають з ними в тому чи іншому зв'язку.

Наведемо варіант класифікації системних зв’язків, яку пропонують І. Блауберг, В. Садовський, Е. Юдін.[18].

1. Зв'язки взаємодії (координації), серед яких можна розрізнити зв'язки властивості і зв'язки об'єктів. Особливий вид зв'язків взаємодії складають зв'язки між окремими людьми, а також між соціальними групами або соціальними інститутами. У рамках цього типу зв'язків можна розрізнити кооперативні і конфліктні зв'язки.

2. Зв'язки породження, коли один об'єкт виступає як підстава для життєдіяльності іншого об'єкта.

3. Зв'язки перетворення, серед яких можна розрізнити: зв'язки перетворення, що реалізовуються через певний об'єкт, який забезпечує це перетворення, і зв'язки перетворення, що реалізовуються шляхом безпосеред-

[18] Блауберг И.В. Системный подход в современной науке / И.В. Блауберг, В.Н., Садовский, Э.Г. Юдин // Проблемы методологии системного исследования. – М.: Мысль, 1970. – С. 107

України : за станом на 09.07.2007 р. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua. – Назва з екрана.

22. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю [Електронний ресурс]: закон України від 30.06.1993 р. в редакції Закону України від 03.03.2006 № 3421 - 15. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua. – Назва з екрана.

23.Про основи національної безпеки України [Електронний ресурс]: закон України від 19.06.2003 № 964 - IV із змін., внес. згідно із Законом України від 15.12.2005 р. N 3200 - IV (3200-15): за станом на 14.01.2006р. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua. – Назва з екрана.

24. Про підприємництво [Електронний ресурс]: закон України від 07.02.1991 р. № 698-XII в редакції Закону України від 01.01.2008 р. № 530 - 16. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua. – Назва з екрана.

25. Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб [Електронний ресурс]: закон України від від 09.04.1992 № 2262 - XII із змін., внес. згідно із Законами України: за станом на 22.05.2008 р. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua. – Назва з екрана.

26. Про порядок погашення зобов’язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами [Електронний ресурс]: закон України від 21.12.00 № 2181 - III із змін., внес. згідно із Законами України: за станом на 04.06. 008. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua. – Назва з екрана.

27. Про прокуратуру [Електронний ресурс]: закон України від 05.11.1991 р. № 1789 - XII із змін., внес. згідно із Законами України: за станом на 22.05.2008 р. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua. – Назва з екрана.

28. Про Службу безпеки України [Електронний ресурс]: закон України від 25.03.1992 р. № 2229 - XII із змін., внес. згідно із Законами України: за станом на 22.05.2008 р. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua. – Назва з екрана.

29. Про службу в органах місцевого самоврядування [Електронний ресурс]: закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III із змін., внес. згідно із Законами України: за станом на 22.05.2008 р. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua. – Назва з екрана.

30.Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей [Електронний ресурс]: закон України від 20.12.1991 р. № 2011 - XII із змін., внес. згідно із Законами України: за станом на 22.05.2008 р. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua. – Назва з екрана.

11. Про Державний бюджет України на 2003 рік [Електронний ресурс]: закон України від 26.12.02 № 380 - IV із змін., внес. згідно із Законами України: за станом на 17.03.2004. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua. – Назва з екрана

12. Про Державний бюджет України на 2004 рік [Електронний ресурс]: закон України від 27.11.03 № 1344 - IV із змін., внес. згідно із Законами України: за станом на 12.01.2005. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua. – Назва з екрана.

13. Про Державний бюджет України на 2005 рік [Електронний ресурс]: закон України від 23.12.04 № 2285 - IV із змін., внес. згідно із Законами України : за станом на 05.01.2006. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua. – Назва з екрана.

14.Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів [Електронний ресурс] : закон України від 23.12.1993 р. № 3781 - XII в редакції Закону України від 14.01.2006 р. № 3200 - 15. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua. – Назва з екрана.

15.Про державну податкову службу в Україні [Електронний ресурс]: закон України від 04.12.1990 р. № 509 - XII в редакції Закону України від 20.06.2007 р. № 1014 - 16. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua. – Назва з екрана.

16.Про державну службу [Електронний ресурс]: закон України від 16.12.1993 р. № 3723 - XII в редакції Закону України від 22.05.2008 р. № v010p710-08. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua. – Назва з екрана.

17. Про дипломатичну службу [Електронний ресурс]: закон України від 20.09.2001 р. № 2728 - III із змін., внес. згідно із Законами України: за станом на 16.10.2007 р. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua. – Назва з екрана.

18. Про Конституційний Суд України [Електронний ресурс]: закон України від 16.10.1996 р. № 422/96 - ВР із змін., внес. Згідно із Законами України: за станом на 26.06.2008 р. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua. – Назва з екрана.

19.Про міліцію [Електронний ресурс]: закон України від 20.12.1990 р. № 565 - XII в редакції Закону України від 04.06.2008 р. № 309-17. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua. – Назва з екрана.

20. Про місцеві державні адміністрації [Електронний ресурс]: закон України від 09.04.1999 р. № 586 - XIV в редакції Закону України від 04.06.2008 р. № 309 - 17. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua. – Назва з екрана.

21. Про Національний банк України [Електронний ресурс]: закон України від 20.05.1999 р. № 679 - XIV із змін., внес. згідно із Законами

ньої взаємодії двох або більш об'єктів, у процесі якого і завдяки якому ці об'єкти порізно або спільно переходять з одного стану в інший (така, наприклад, взаємодія організмів і середовища в процесі видоутворення).

4. Зв'язки будови (їх нерідко називають структурними).

5. Зв'язки функціонування, що забезпечують реальну життєдіяльність об'єкта або його роботу. Очевидне різноманіття функцій в об'єктах визначає і різноманіття видів зв'язків функціонування. Спільним для всіх цих видів є те, що об'єкти, які об'єднуються зв'язком, спільно здійснюють певну функцію, причому ця функція може характеризувати або один із цих об'єктів (у такому разі інший є функціонально-похідним від першого), або ширше ціле, що до якого і має сенс функціональний зв'язок даних об'єктів (такі зв'язки між нейронами при здійсненні тих чи інших функцій центральної нервової системи). У найзагальнішому вигляді зв'язки функціонування можна підрозділити на зв'язки станів (коли наступний за часом стан є функцією від попереднього) і зв'язки енергетичні (коли об'єкти пов'язані єдністю функції, що реалізовується).

6. Зв'язки розвитку, які можна розглядати як модифікацію функціональних зв'язків станів, з тією, проте, різницею, що розвиток істотно відрізняється від простої зміни станів. З функціональної точки зору функціонування є рух у стані одного і того ж рівня, пов'язаний лише з перерозподілом елементів, функцій і зв'язків в об'єкті; при цьому кожний подальший стан або безпосередньо визначається попереднім, або так чи інакше «переформується» всією будовою об'єкта і не виходить за рамки його історії. Розвиток же є не просто актуалізація вже закладених в об'єкті потенцій, а така зміна станів, в основі якої лежить неможливість збереження існуючих форм функціонування. Тут об'єкт ні би виявляється вимушеним вийти на інший рівень функціонування, раніше недоступний і неможливий для нього, а умовою такого виходу є зміна організації об'єкта.

7. Зв'язки управління, які залежно від їх конкретного вигляду можуть утворювати різновид або функціональних зв'язків, або зв'язків розвитку. Ці зв'язки належать до найважливіших у системному дослідженні і тому заслуговують особливого обговорення.

Особливу увагу звертаємо на такі три види зв'язків.

Рекурсивний зв'язок - необхідний зв'язок між економічними явищами і об'єктами, при якому зрозуміло, де причина і де наслідок. Наприклад, витрати в економіці завжди виступають як причина, а їх результати - як слідство. Між витратами і результатами існує рекурсивний зв'язок.

Синергетичний зв'язок у загальній теорії систем визначається як зв'язок, який при спільних діях незалежних елементів системи забезпечує збільшення їх загального ефекту до значення, більшого, ніж сума ефектів цих елементів, що діють незалежно. Отже, це підсилюючий зв'язок

елементів системи. Саме із синергетичних зв'язків впливають інтегральні (емерджентні) властивості, тобто властивості цілісної системи, які не властиві складовим її елементам, що розглядаються поза системою.

Циклічний зв'язок - складний зворотний зв'язок, при якому розвиток науки рухає виробництво, а останнє створює підставу для розширення наукових досліджень.

Кількість зв'язків, що визначувана числом можливих поєднань між елементами, може бути знайдена за формулою

$$C = n\,(n - 1), \qquad (1.2)$$

де n - кількість елементів, що входять в систему.

Наступне поняття, яке необхідне для дослідження проблем національної економічної безпеки з позицій системного підходу – це поняття «структури».

Поняття структури містить різні змістові рівні. Структуру можливо розглядати як певну зовнішню картину явища або об'єкта дослідження. Структура - це стійка картина взаємних відносин елементів цілісного об'єкта[19].

Початковим елементом в аналізі структури об'єкта можуть бути різні поняття.

Аналіз поняття «структури об'єкта» доцільно почати з поняття «системи», яке в пізнанні цієї структури виступає як первинне і достатньо загальне. Якщо відома система, то структура постає як певна логічна схема системи. Для того, щоб на першому етапі пізнання представити регіональну економічну безпеку як систему, необхідно так чи інакше розчленувати об'єкт, виявити, наприклад, його просторово обмежені частини, а потім констатувати існування відносин цих частин (підсистем) у цілісній картині економічної безпеки. Представляючи економічну безпеку як систему, ми даємо попередню картину її складових частин в їх взаємних відносинах і зв'язках. Система часто визначається як певна сукупність відносин частин або елементів, і таке визначення сприяє певнішому формулюванню завдання дослідження, з тим щоб надалі перейти до структурного аналізу системи економічної безпеки. Проте, зображаючи економічну безпеку як систему, ми лише дістаємо можливість підійти до структури об'єкта. Подальший, глибший крок у пізнанні полягає в пошуках закономірностей системних відносин цілісного об'єкта економічної безпеки.

Спочатку об'єкт постає як певна система властивостей, які характеризують зовнішні відносини об'єкта в його цілісних проявах. Перехід від системи цілісних властивостей до структури може бути здійснений за умови, якщо знайдені елементи і їх стійкі зв'язки**,** які пов'язані з природою цих властивостей, що й дозволяє пояснити ці властивості. Структу-

[19] Разумовский О.С. Идея структурного фундаментализма / О.С. Разумовский // Динамика и развитие иерархических (многоуровневых) систем : теоретические и прикладные аспекты. – Казань: Волга- Пресс. – 2003. – С. 22.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України [Електронний ресурс]: закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР із змін., внес. згідно із Законами України : за станом на 25.06.2008 р. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua. – Назва з екрана.

2. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс]: закон України від 21.06.01 № 2542 - III. із змін., внес. згідно із Законами України: за станом на 01.01.2007 р. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua. – Назва з екрана.

3. Митний кодекс України [Електронний ресурс]: закон України від 11.07.2002 № 92 - IV із змін., внес. згідно із Законами України: за станом на 22.05.2008 р. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua. – Назва з екрана.

4. Кодекс України про адміністративні правопорушення [Електронний ресурс]: закон України від 07.12.1984 № 8073 - X із змін., внес. згідно із Законами України: за станом на 07.05.2008 р. – Електрон. дан. (2 файла). – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua. – Назва з екрана.

5. Кримінальний кодекс України [Електронний ресурс]: закон України від 05.04.2001 р. № 2341 - III із змін., внес. згідно із Законами України: за станом на 07.05.2008 р. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua. – Назва з екрана.

6. Кримінально-процесуальний кодекс України [Електронний ресурс]: закон України від 28.12.1960 р. № 1001 - 05 із змін., внес. згідно із Законами України: за станом на 07.05.2008 р. – Електрон. дан. (3 файла). – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua. – Назва з екрана.

7. Про аудиторську діяльність [Електронний ресурс]: закон України в редакції Закону України від 19.01.2007 р. № 140-16. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua – Назва з екрана.

8. Про боротьбу з корупцією [Електронний ресурс]: закон України від 05.10.1995 р. № 356 / 95 - ВР із змін., внес. згідно із Законом України від 11.03.2007 р. N 424 - 16. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua. – Назва з екрана.

9. Про вибори народних депутатів України [Електронний ресурс]: закон України від 25.03 2004 в редакції Закону України від 22.05.2008 № v010p710-08. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua. – Назва з екрана.

10.Про Вищу раду юстиції: закон України від 15.01.1998 р. № 22/98 - ВР в редакції Закону України від 17.04.2008 р. № v007p710-08. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua. – Назва з екрана.

застосовується податковою службою. На жаль ця система на сьогодні є необ'єктивною та неповною. Серед причин недосконалості податкового законодавства та норм податкового контрою є організаційна неупорядкованість процесу нормотворення, відсутність чітких, єдиних методологічних настанов розробки проектів податкових нормативно-правових актів. З метою усунення цих недоліків розроблена модель процесів нормотворення нормативно-правових актів, а для якісного їх розроблення пропонується створити спеціалізований науково-дослідний інститут з оподаткування. Потрібно змінити систему відбору платників податків для податкових перевірок, в основу якої покласти результати аналізу податкових ризиків та матеріалів податкового моніторингу за діяльністю платника податків. Вирішити проблему уникнення оподаткування можливо тільки законодавчим шляхом, за умови, що податковий контроль повинен відігравати першорядну роль, реалізовуючи всі притаманні йому функції.

За результатами дослідження способи ухилення від сплати податків класифіковані за такими основними ознаками: приховування доходів від нелегальної діяльності з виробництва та подальшого продажу (надання) товарів (робіт, послуг) – „тіньовий бізнес"; хабарі, які не оподатковуються і джерелом яких є нелегальні неоподатковувані доходи; використання так званих „фіктивних" фірм, операцій; викривлення обліку і таким чином фальсифікація звітних документів (декларацій, звітів). Запропоновано структурне реформування ДПС з урахуванням міжнародного досвіду організаційної побудови податкових органів, при якій податкова служба входить до Міністерства фінансів та має у своєму складі митні підрозділи й податкову міліцію (поліцію).

Основні результати даного дослідження можуть бути використані:

- на рівні центральних органів влади – при здійсненні функцій державного управління (планування, моніторинг, аналіз, регулювання, та ін.) системою економічної безпеки, розробленні і виконанні державних програм економічної безпеки;

- на рівні місцевих органів влади – при розробленні регіональних систем економічної безпеки і реалізації регіональних програм економічної безпеки;

- при структурному реформуванні державної податкової служби з урахуванням міжнародного досвіду організаційної побудови податкових органів;

- у навчальному процесі – при підготовці фахівців (магістрів) економічних і юридичних спеціальностей як основа навчальної дисципліни «Економічна безпека» або як один з розділів загальних економічних дисциплін.

рний підхід дозволяє сформулювати принципи відбору необхідних зв'язків серед різноманіття системних відносин.

Таким чином, системний підхід відкриває можливість вільних гіпотетичних побудов. Структурні дослідження поміщають наукове пізнання в рамки строгих закономірностей.

Власне структурний аналіз системи економічної безпеки починається з виявлення певного складу системи, з детального дослідження частин, або, інакше, елементів, з відкриття їх неподільності в певному відношенні. Це відношення при подальшому аналізі даної системи постає як структурне відношення. Поняття елементу, строго кажучи, не збігається з поняттям системи. Виявляючи спочатку частини системи економічної безпеки, досліджуючи її структуру, ми потім уточнюємо це знання складу і переходимо до пошуків елементів системи. Тим самим у рамках системного аналізу ми використовуємо структурний підхід.

Таким чином, структура як поняття, що працює в науковому пізнанні, може розглядатися як статичний образ системи. Виявляючи структуру об'єкта, ми перш за все розглядаємо об'єкт як систему, тобто вбачаємо в ньому певний комплекс частин. Потім виявляємо елементність цих частин, і вже ця елементність частин дає першу структурну характеристику системи. Структурні відносини важливі не самі по собі, але тільки в тому зв'язку, в якому вони характеризують стійкість системи, виявляючи тим самим ще один її структурний інваріант. Нарешті цілісні властивості системи дають у певному відношенні підсумок дослідження. Правда, цілісні властивості, що розглядаються в попередньому плані, постають як зовнішня картина об'єкта. Проте науковий аналіз дає можливість зрозуміти їх як результат структури об'єкту. Структура, таким чином, є стійка єдність елементів, їх відносин і цілісності системи.

Сучасна економічна наука, зберігаючи методи причинного аналізу, на перший план висуває принцип структурного пояснення, який у деякому відношенні можна зрозуміти як подальший розвиток принципу казуальності.

Отже, поняття «система» і «структура» не тотожні. Якщо під структурою слід розуміти мережу взаємопов'язаних елементів, якісна природа яких не враховується, і головна увага направлена на їх зв'язок, то під системою розуміється об'єкт в цілому з усіма притаманними йому внутрішніми і зовнішніми зв'язками та властивостями. Кажучи про систему, ми, перш за все, підкреслюємо цілісний характер матеріального об'єкта, в якому головна увага направлена на якісну специфіку елементів.[20] Ця специфіка понять призводить до появи нетотожних понять системного і структурного дослідження.

[20] Методологические проблемы современной науки / [отв. ред. В.С. Молодцов и др.]. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1970. – С. 241

Отже, визначити систему економічної безпеки можна, послідовно перебираючи один елемент її за іншим для встановлення зв'язків між ними. Але це неможливо, якщо число елементів велике. Щоб представити систему економічної безпеки в цілому, вводять поняття структури - часткове впорядкування елементів або відносин між ними за єдиною якою-небудь ознакою. Структура системи економічної безпеки є вже не відносини елементів, а відносини їхніх зв'язків, через які утворюється ступінчаста, ієрархічна конструкція.

Отже, система економічної безпеки регіону може розглядатися як підсистема системи національної економічної безпеки і розуміється як «сукупність поточного стану, умов і чинників, що характеризують стабільність, стійкість і поступальність розвитку економіки території, органічно інтегрованої в економіку держави, як відносно самостійної структури»[21].

1.2. Економічна безпека як об'єкт наукового аналізу

Основною метою політики гарантування безпеки є підтримка динамічної стабільності суспільства і держави, тобто передбаченого, контрольованого перебігу основних соціально-політичних процесів, для забезпечення такого поєднання внутрішніх і зовнішніх умов, яке було б максимальне сприятливим для розвитку країни.

Аналіз сучасного стану проблеми гарантування безпеки держави на всіх рівнях свідчить про те, що ємке і всеосяжне поняття «безпека» багато десятиліть штучно дробилося, та й зараз підрозділяється на окремі складові, сфери впливу і зони відповідальності тих чи інших державних структур і відомств.

Безліч існуючих визначень категорії безпеки можна звести до такого. Під безпекою слід розуміти відсутність небезпеки, тобто ситуацію, при якій для кого-небудь або чого-небудь не існує загрози з боку кого- або чого-небудь.[22]

Стосовно наших подальших досліджень можна запровадити таке розділення типів безпеки:

- гіпотетична відсутність небезпеки, самої можливості яких-небудь потрясінь, катаклізмів для суспільства;

- реальна захищеність суспільства від небезпек, здатність надійно протистояти їм.

Класифікація категорії «безпека» може бути такою.

[21]Экономическая безопасность как объект регионального исследования / А. Татаркин, О. Романова, А. Куклин, В. Яковлев // Вопросы экономики. – 1994. – № 12. – С. 4.

[22] Дзлиев М. И. Основы обеспечения безопасности России / М.И. Дзлиев, А.Д. Урсул; Рос. гос. торгово-экон. ун-т, НИИ проблем безопасности и устойчивого развития. – М.: Экономика, 2003. – С. 9.

ється на чотири етапи, останній з яких триває до цього часу та повинен завершитися введенням у дію Податкового кодексу.

Визначено та розкрито функції податкового контролю як системного поняття, а саме: прогнозування, аналітичну, управлінську, нормативну, координаційну і профілактичну, які діють у взаємозв'язку і взаємозалежності. Обґрунтовано, що функції конкретних контролюючих органів, які визначено законодавчо, є прикладними щодо системних функцій податкового контролю.

Комплексно визначено складові системи податкового контролю, на відміну від існуючого фрагментарного обґрунтування окремих понять: контролюючий суб'єкт, підконтрольний суб'єкт, контрольні дії, предмет і об'єкти контролю. Контрольні дії спрямовуються на встановлення відповідності показників податкової звітності контрольованого платника податку (підконтрольного суб'єкта) вимогам чинного законодавства з оподаткування та здійснення інших заходів, безпосередньо пов'язаних із виконанням платником своїх податкових зобов'язань (взяття на облік в органах податкової служби, складання та подання податкової звітності тощо). Предмет і об'єкти контролю визначаються конкретними завданнями, які ставляться контролюючим суб'єктом.

Зазначено про відсутність в Україні спеціального закону, який би врегульовував системні правовідносини у сфері податкового контролю, негативно впливає на його ефективність. Законодавство, яким на органи державної податкової служби покладено обов'язки з контролю за справлянням податків, характеризується як недосконале. Зокрема, у Законі „Про державну податкову службу в Україні" завдання органів ДПС визначено вузько.

Аналіз наукової думки вказує на наявність плутанини між видами, формами і, навіть, методами за одними і тими ж ознаками, що є закономірним, адже жодним нормативно-правовим актом в Україні не визначено види, форми податкового контролю та методи його здійснення. Усі форми податкового контролю знаходяться у нерозривній єдності і взаємозв'язку як між собою, так і з методологією, за допомогою якої вини реалізуються. Кожній формі контролю властиві свої методи – у роботі визначено взаємозв'язок між кожною, означеною формою контролю, і відповідними їй методами. Вибір тих чи інших методів залежить від конкретних завдань, поставлених перед суб'єктом контролю, його функцій і повноважень. Ці пропозиції повинні бути враховані при прийнятті закону про податковий контроль або іншого документа, яким будуть врегульовані основні засади податкового контролю.

Використовуючи матеріали ДПА України в Одеській області було проведено дослідження оцінки ефективності податкового контролю, що

сили нормативним актам); недосконаліть системи захисту прав власності (зокрема механізмів контролю власників за керівниками); високий рівень оподаткування (точніше, невідповідність між рівнем оподаткування і ефективністю застосування санкцій за ухилення від сплати податків).

Визначені найбільш важливі соціально-економічні наслідки функціонування тіньової економіки:

- зниження реальних доходів і рівня життя населення. Унаслідок зниження рівня життя частина населення практично виключена з участі в реальних економічних процесах;

- зниження відтворювального потенціалу. У теперішній час іде активний процес знецінення і «проїдання» основних і оборотних виробничих фондів;

- інвестиційний спад, відсутність внутрішніх джерел нагромадження. Іде неухильний процес зниження обсягу капітальних вкладень, зменшення в їх структурі вкладень у виробництво;

- дезорганізація фінансової і грошової системи. В умовах розбалансованості сучасної української економіки відбувся масовий перелив капіталу з виробничої сфери у сферу поводження з подальшим переведенням значної його частини за рубіж;

- криза у сфері соціально-економічного управління. Відмовившись від методів централізованого управління, держава практично усунулася від участі в регулюванні соціальних і економічних процесів.

Дослідження елементів податкового контролю – предмета, об'єкта, суб'єкта, методу та форми – дозволили уточнити їх визначення та сформулювати таке поняття податкового контролю в умовах перехідної економіки України: податковий контроль – це складова державного фінансового контролю, що покликана через уповноваження органів державного управління та делегування певних функцій податковим агентам забезпечити виконання фізичними та юридичними особами податкового законодавства та норм податкового контролю, використовуючи спеціальні методи і форми проведення контролю та прийняття рішень за його наслідками. Форми і методи податкового контролю існують у нерозривному органічному поєднанні, що ілюструє розроблена класифікація видів податкового контролю, яка дозволила обґрунтувати основні його напрями та етапи контрольного процесу, що можна використати при розробленні Закону України "Про податкові перевірки" та методологічних основ контрольної діяльності.

Результати аналізу становлення та розвитку податкового контролю показали, що формування організаційних та правових засад податкового контролю є нероздільним із розвитком податкової системи, було розпочато з моменту проголошення Акта про незалежність України, поділя-

За ознакою масштабності відповідно до видів небезпеки, просторово-географічною взаємодією соціальних організмів прийнято розрізняти такі відносно самостійні рівні і види безпеки:

- міжнародна глобальна безпека;
- міжнародна регіональна безпека;
- національна безпека.

Різні аспекти національної безпеки підкреслюються поняттями «національна безпека», «національно-державна безпека», «громадська безпека».

Національна безпека у свою чергу підрозділяється на:

- державну безпеку;
- локальну (регіональну) безпеку;
- приватну (фірм і особи) безпеку.

Залежно від типу загрози, а також у змістовному плані для міжнародної і національної безпеки виділяються такі сфери її прояву і забезпечення: екологічна безпека, економічна безпека, військова безпека, ресурсна безпека, інформаційна безпека, соціальна безпека, науково-технічна безпека, енергетична безпека, ядерна безпека, політична безпека, інноваційна безпека, правова безпека, культурна безпека, технічна безпека та ін.

Залежно від джерела загрози при аналізі катастроф, надзвичайних ситуацій і аварій, а також ліквідації стихійних лих використовують поняття:

природна безпека, техногенна безпека.

У ряді випадків при описі складних явищ і при оцінці небезпеки або декількох загроз використовують комбіновану назву безпеки або вводять умовну назву.

Наочним прикладом умовної назви безпеки є введення національної безпеки, яка характеризує ступінь захисту держави і включає як основні елементи економічну, соціальну, екологічну та ін. безпеки.

Зрозуміло, що поняття національної безпеки інтегрує в собі ряд конкретних безпек і на їх основі дозволяє більш повно оцінювати стан ступеня захисту інтересів держави від різних не тільки окремих загроз, але й при їх спільній дії.[23]

На відкритому обговоренні таких найважливіших сфер безпеки, як економічна безпека, політична безпека, багато років стояла негласна заборона, що виявляється в повній відсутності інтересу до них із боку владних структур і окремих відомств, що практично виключає можливість проведення по них широкомасштабних досліджень і практичних робіт.

Ідея гарантування безпеки України на всіх рівнях повинна бути оформлена як інтегруюча доктрина країни. Сам зміст системи безпеки розуміється як підтримка широкого комплексу соціальних, економічних,

[23] Экономическая и национальная безопасность / [под ред. Е.А. Олейникова]. – М.: Экзамен, 2004. – С. 17 - 18

культурних та інших цінностей українського суспільства. Міра захищеності держави зв'язується не тільки з потужністю військ і внутрішньої охорони, але з такими категоріями, як стабільність і передбаченість, законність і правопорядок, толерантність і згода між окремими групами, з наявністю політичних та інших механізмів, здатних адекватно реагувати на неминучі соціальні зміни й конфлікти.

При аналізі проблем безпечного і стійкого розвитку одним із ключових є поняття «системи економічної безпеки».

Як було розкрито в п. 1.1 «система» - це безліч елементів, що перебувають у відносинах і зв'язках один з одним, утворюють певну цілісність, єдність. Крім того, це певна цілісність, що складається з взаємозв'язаних елементів, кожний з яких робить свій внесок у характеристики цієї системи. При цьому цілісність є особливою системною властивістю, що дозволяє виділити конкретну систему з навколишнього середовища, властивістю, якої окремо не має жодна з її частин при будь-якому способі її дроблення. Розглянемо з позицій системного підходу взаємозв'язок систем національної безпеки, національної економічної безпеки і регіональної економічної безпеки. Справедливим у даному випадку є твердження, що система національної економічної безпеки є підсистемою системи національної безпеки, а регіональна економічна безпека, у свою чергу, є підсистемою національної економічної безпеки.

В останні десятиліття цю категорію стали широко застосовувати в економічній науці і практиці. І це не дивно. Досвід розвинених країн показує, що інтерес до проблем економічної безпеки різко зростав у період економічних криз, які викликали необхідність структурної перебудови економіки.

Російські автори пропонують такі визначення національної безпеки. Так В.С. Пірумов[24] розглядає безпеку як «захищеність життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави, а також національних цінностей і способу життя від широкого спектру зовнішніх і внутрішніх загроз, різних за своєю природою». Ширше тлумачення поняття безпеки пропонує В. Сенчагов, який із позицій системного підходу визначає безпеку, як «стан об'єкта в системі його зв'язків з погляду здібності до самовиживання і розвитку в умовах внутрішніх і зовнішніх загроз, а також впливу непередбачуваних і важкопрогнозованих чинників»[25].

Існують і інші визначення національної безпеки, наприклад, як «захищеності життєво важливих інтересів осіб (громадян), суспільства і держави, а також національних цінностей і способу життя від широкого

[24] Пирумов В.С. Методология комплексного исследования проблем безопасности России / В.С. Пирумов. – М.: ИНИОН РАН, 1996. – С. 23

[25] Сенчагов В. О сущности и основах стратегии экономической безопасности России / В. Сенчагов // Вопросы экономики. – 1995. – № 1. – С. 97

зей економіки;

- розвиток цих злочинних проявів іде не лише в напрямку кількісного зростання, розмірів заподіяної шкоди національній і економічній безпеці держави, застосування дедалі більш кваліфікованих способів їх учинення, поглиблення масштабів корумпованості та організованості;

- особливістю корупції в Україні є те, що вона зосереджена не у сфері кримінального бізнесу, як у багатьох західних країнах, а переважно у сфері легальної економіки;

- загальна динаміка корупції у період 2004-2005 рр. свідчить про деяку стабілізацію, суттєвого збільшення кількості корупції не спостерігалося. Уповільнення темпів зростання корупції зумовлене, у першу чергу, посиленням заходів по боротьбі з корупцією, прийняттям відповідних нормативно-правових актів щодо боротьби з корупцією.

Пропонована модель протидії корупції містить комплекс юридичних, інформаційних і соціально-психологічних заходів, які дозволять всесторонньо протистояти розповсюдженню корупції на центральному та регіональному рівнях державного управління.

Дослідження історії неформальної економічної діяльності дозволяє сформулювати такі висновки про закономірності розвитку неформальної економіки:

- історія неформальної економічної діяльності відображає загальні закономірності історії розвитку соціально-економічних систем;

- рівень розвитку неформальної економіки, загалом, прямо пропорційний правовій регламентації господарської діяльності в різних історичних співтовариствах;

- піки неформальної економічної діяльності доводяться на переломні моменти економічної історії;

- структура неформальної економіки дзеркально відображає структуру інститутів державно-правової регламентації;

- набір об'єктів неформальної економічної діяльності варіюється в дуже широких межах;

- у економічній історії немає прикладів, коли не правові (силові) методи виявлялися ефективними в боротьбі з неформальною економікою. Кожна з існуючих форм неформальної економічної діяльності зникала або після її правової легалізації, або після ліквідації самого попиту на певний дефіцитний товар.

Аналіз економічної літературі дозволяє виділити такі головні причини зростання тіньової економіки в перехідний період: адміністративно-організаційні перешкоди бізнесу (система реєстрації і ліцензування, недосконаліть офіційної системи розрахунків і платежів, нестабільність самої системи регулювання, включаючи можливість додання зворотної

(службових) повноважень для незаконного одержання нею грошей, матеріальних цінностей, послуг і переваг матеріального характеру.

Другу групу складають діяння, що пов'язані з привласненням, розтратою або заволодінням чужим майном шляхом зловживанням посадовою особою своїм службовим становищем.

Третя група зазначених діянь – це інші діяння, які вчинює особа, уповноважена на виконання функцій держави, з використанням наданої їй влади або посадових (службових) повноважень для задоволення особистих, у тому числі корисливих, вузькогрупових, корпоративних інтересів, інтересів третіх осіб, не пов'язані з одержанням незаконної матеріальної винагороди і з незаконним заволодінням чужим майном.

На основі аналізу загальних причин і умов корупції в Україні дане визначення чинників корупції і визначені економічні чинники, які впливають на корупцію. До них належать:

- відсутність сприятливого режиму діяльності підприємств та підприємців, особливо щодо сплати податків, відрахувань до бюджету, одержання державної підтримки, кредитів тощо;

- відсутність прозорості процесів роздержавлення власності, вирішення різних економічних та господарських питань, оцінки прибутків, обсягу податків, одержання пільг тощо, що створює умови їх вирішення за додаткову «винагороду» для службовця;

- наявність суперечностей, коли на фоні збільшення кількості заможних і багатих людей, зростання їхніх прибутків багато державних службовців, наділених повноваженнями у забезпеченні умов для прибуткової діяльності, не мають навіть помірного достатку.

Проведений статистичний аналіз стану корупції по регіонам Україні протягом 2004 - 2005 рр. дозволяє зробити такі висновки:

- аналіз стану корупції, заснований лише на статистичних показниках і даних вибіркових досліджень, не може цілком досконало відтворювати навіть структурних відносин у ній. У силу такої ненадійності вихідної бази можливості використання статистичного інструментарію для оцінки тенденцій корупції значно обмежені. Передусім це стосується невизначеності поняття „корупція" і кола тих злочинів, які ним охоплюються. Це зумовлює й те, що на практиці межі корупції визначаються досить довільно. І як наслідок цього статистична картина корупції може бути суттєво зміненою без змін у її реальному стані, а лише через зміни у законодавчому визначенні цих злочинів, правил реєстрації і обліку, активності діяльності правоохоронних органів;

- домінуючою тенденцією в умовах трансформації економіки України, форм власності та інших соціальних перетворень стало зростання рівня корупції, криміналізація всієї системи суспільних відносин і галу-

спектру зовнішніх і внутрішніх загроз, різних за своєю природою (політичних, військових, економічних, інформаційних, екологічних тощо»).(Закон РФ «Про федеральну службу безпеки від 22 лютого 1995 г»)[26].

У федеральному законі РФ про зовнішню розвідку від 10 травня 1996 р. пропонується визначення національної безпеки як «стану», при якому в державі захищено національні інтереси країни в широкому їх розумінні, що включає політичні, соціальні, економічні, військові, екологічні аспекти, ризики, пов'язані із зовнішньоекономічною діяльністю, розповсюдженням зброї масового ураження, а також запобігання загрозі духовним і інтелектуальним цінностям народу»[27]. В останніх визначеннях чітко простежується взаємозв'язок системи національної безпеки із системою національної економічної безпеки. Крім того, у визначенні, пропонованому в Законі РФ «Про федеральну службу безпеки», уперше пропонується розглядати національну безпеку в зв'язку і залежності із способом життя і національними цінностями.

Представляє інтерес визначення російського вченого П. Бєлова, який визначає національну безпеку як «здатність нації задовольняти потреби, необхідні для її самозбереження, самовідтворювання і самовдосконалення з мінімальним ризиком збитку для базових цінностей»[28].

Концептуально узагальнюючи теоретичні дослідження в цій галузі, Закон РФ «Про безпеку» визначає безпеку як «стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від внутрішніх і зовнішніх загроз».[29]

Українські автори О. Данільян, О. Дзьобань, М. Панов під національною безпекою розуміють «стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави, людства в цілому від внутрішніх і зовнішніх загроз».

Слід звернути увагу на те, що визначення, яке сформульоване в Законі РФ «Про безпеку», практично збігається з визначенням, пропонованим у Законі України «Про основи національної безпеки України» (ст. 1), яке звучить так: «Національна безпека – захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються

[26] Экономическая и национальная безопасность / [под ред. Е. А. Олейникова]. – М.: Экзамен, 2004. – С. 20.

[27] Там само.- С. 21

[28] Белов П. Г. Методологические основы национальной безопасности России. Управление риском / П. Г. Белов // Безопасность. – 1994. – № 4. – С. 26.
Белов П.Г. Методологические основы национальной безопасности России. Управление риском.// Безопасность. Информационный сборник.- 1994.- №4. – С.25 - 30

[29] Дзлиев М. И. Основы обеспечения безопасности России / М.И. Дзлиев, А.Д. Урсул; Рос. гос. торгово-экон. ун-т, НИИ проблем безопасности и устойчивого развития. – М.: Экономика, 2003. – С. 20

сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам».

З нашої точки зору, ідентичність визначення даної категорії російськими і українськими дослідниками можна пояснити тим, що трансформаційні проблеми реформування економіки в країнах колишнього СРСР, багато в чому подібні. Специфічні особливості, які відрізняють економічну кризу в незалежних державах, які були утворені на території СРСР від циклічних криз перевиробництва на Заході полягають у такому: по-перше, у названих країнах кризи виникли і поширилися у зв'язку з перетворенням планової господарської системи на ринкову, тому їх часто називають трансформаційними кризами. У ході цих процесів поглибились структурні диспропорції, що були в минулому в економіці, знизився рівень організації виробництва і праці, погіршала система оплати, зупинилися підприємства, відбувся спад виробництва.

По-друге, криза розвивалася не в усіх сферах економіки, а, головним чином, у матеріальному виробництві (промисловості, сільському господарстві), у соціальній сфері, в охороні здоров'я, освіті, культурі. При цьому прискореними темпами формувалася приватна форма власності, відносна свобода в ціноутворенні і інфраструктура ринкової системи, що створювало ілюзію успішного переходу на ринкові засади.

По-третє, криза спричинила масштабне поширення корупції посадовців, крадіжки, тінізацію і олігархізацію економіки, вивезення капіталів за кордон і формування ідеології наживи.

Саме тому практично всі автори, розглядаючи безпеку як стан захищеності інтересів різних рівнів, ураховують загрози системної кризи економіки, властивої нашим країнам.

На нашу думку, зміст поняття «національна безпека» багато в чому залежить від соціально-економічного стану країни в період формування цього поняття, і саме соціально-економічний стан впливає на основну ідею, на базі якої формується концепція національної безпеки даної країни. Безумовно, не можна скидати з рахунків, національні, культурні і регіональні особливості, у рамках яких зароджувалася концепція національної безпеки в тій чи іншій країні.

Більшість розвинених країн світу має свої національні концепції, стратегії і доктрини, в тій чи іншій мірі пов'язані з проблемою економічної безпеки.

У США, наприклад, концепції національної безпеки мають форму доктрин і пов'язані в основному з політикою, зокрема з глобальною. Пріоритети інших країн мають форму ідей і концепцій та пов'язані з незліченними розрізненими ініціативами (Італія, Франція, Південна Корея) і більш-менш стійкою діяльністю (Німеччина, Велика Британія, Японія).

високим ступенем диверсифікації і здатна гнучко реагувати на різкі геополітичні зміни в межах держави;

- управління запасом ресурсів регіону, яке дозволяє самостійно здійснювати великі економічні заходи щодо невідкладних соціально вибухових ситуацій у регіоні, пов'язаних із локальними економічними лихами без очікування допомоги з боку держави;

- ресурсну базу, що дозволяє регіону надавати допомогу суміжним територіям, де існуюча незбалансована економічна ситуація може негативно позначитися на регіональних економічних інтересах;

- регулювання рівня життя населення регіону не нижче за середнє по країні в цілому.

Аналіз чинного законодавства з питань національної безпеки підтверджує відсутність системного підходу і наявність значних недоліків у формуванні нормативно-правової бази в цій сфері. Має місце, зокрема, недостатня наукова обґрунтованість нормативно-правових актів, їх внутрішня суперечність, декларативність щодо врегулювання тих чи інших питань, відсутність науково обґрунтованого понятійно-категорійного апарату, системного підходу при визначенні суті, структури, змісту, механізму розроблення і затвердження програмних документів із питань гарантування національної безпеки. Чинний Закон «Про основи національної безпеки України» в даній редакції не містить конкретних правових норм, що визначають права й обов'язки суб'єктів національної безпеки. Зокрема, ст. 7 лише констатує наявність загроз національній безпеці як негативних ситуацій, а ст. 8 містить не правові норми, а програму їх реалізації.

У монографії запропоновано рекомендації для удосконалення Закону «Про основи національної безпеки України».

Крім того, на підставі науково обґрунтованої концепції економічної безпеки держави пропонується внести уточнення до інших нормативно-правових актів України, зокрема, до законів, які визначають статус державних органів, які є суб'єктами національної безпеки, та до законів, які визначають відповідальність за посягання на економічну безпеку держави.

Аналіз проблем корупції дозволяє виділити дві точки зору. Критики корупції виходять з уявлення про уряд як що цілеспрямовано і продумано працює на благо економічного зростання, і тому розглядають корупцію як явище, що підриває ефективні дії уряду. „Захисники" корупції вважають, що, по-перше, уряд не завжди відображає інтереси суспільства, і, по-друге, в деяких умовах, що існують, проте, переважно в слаборозвинених країнах, корупція може позитивно вплинути на економічне зростання.

Пропонована класифікація корупційних діянь в Україні.

Першу групу складають діяння, пов'язані з використанням особою, уповноваженою на виконання функцій держави, влади або посадових

ціації неухильно поглиблюється. У країні не існує механізмів підтримки соціальних стандартів життя для кожного громадянина незалежно від його місця проживання. Центральні органи влади часто переоцінюють власну роль у відродженні регіонів, намагаючись впливати на процеси в усіх без винятку соціально-економічних сферах. При цьому ігнорується світовий досвід, який свідчить, що державна (як правило, пільгово-дотаційна) підтримка не є достатньою умовою для реалізації потенціалу території.

Визначені об'єкти і суб'єкти економічної безпеки.

До об'єктів економічної безпеки України належать держава, основні елементи економічної системи і економічна система держави в цілому, усі її природні багатства, суспільство з його інститутами, установами, господарюючі суб'єкти на всіх рівнях економіки і особа, а також їх життєво важливі економічні інтереси.

Суб'єктами економічної складової національної безпеки України є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів, Рада національної безпеки і оборони України, Конституційний суд України міністерства і інші центральні органи виконавчої влади; Національний банк України, суди загальної юрисдикції; прокуратура України, місцеві державні адміністрації і органи місцевого самоврядування; Збройні сили України, Служба безпеки України Державна прикордонна служба, об'єднання громадян.

Визначені складові державної та регіональної моделей економічної безпеки.

Державна модель економічної безпеки включає:

- визначення національних інтересів України у сфері економіки;
- характеристику найбільш імовірних зовнішніх і внутрішніх загроз економічній безпеці як сукупності умов і чинників, що створюють небезпеку життєво важливим економічним інтересам особи, суспільства і держави;
- цільові установки соціально-економічної політики розвитку країни;
- визначення критеріїв і параметрів стану економіки, що відповідають вимогам економічної безпеки та забезпечують захист життєво важливих інтересів країни;
- систему і механізми гарантування економічної безпеки держави, захисту її життєво важливих інтересів на основі застосування всіма інститутами державної влади правових, економічних і адміністративних заходів дії.

Регіональна модель економічної безпеки включає:

- регіональні управлінські структури, здатні проводити власну економічну політику в рамках загальнодержавної політики;
- регіональну соціально-економічну систему, яка характеризується

Доктрина національної безпеки США є сукупністю взаємопов'язаних позицій і ідей у сфері управління тенденціями (реальними і прогнозованими процесами) для захисту постійних інтересів американського суспільства і держави.

Бачення проблем національної безпеки в США має доктринальний характер. При цьому періодично оновлювана «Стратегія національної безпеки США» є лише офіційним документальним резюме з питань національної безпеки, не відображаючи активності і дій усієї країни в цій сфері.

Останнім документом, в якому викладено офіційні підходи США до сучасних реальностей і викликів, сформульовані в «Стратегії національної безпеки США для нового сторіччя» [30].

Основою цієї стратегії є захист своїх національних інтересів. Це означає таке:

- національні інтереси країни стоять вище будь-яких інших аргументів при ухваленні рішень керівництвом країни;
- під національними інтересами розуміється в основному власна вигода в політиці, економіці, військовій сфері, торгівлі і т.ін.;
- національні інтереси розуміються в США виключно широко, не обмежуючись географічними, національними або іншими рамками;
- національні інтереси США мають глобальний характер, а їх реалізація може бути забезпечена тільки за умови глобального лідерства Вашингтона.

Політика національної безпеки Франції має змішаний, євроатлантичний характер, причому з опорою на євроцентризм, тобто основні моделі проведення політики національної безпеки обмежуються двома альтернативами - євроцентризмом і атлантизмом.

Серед основних пріоритетів політики національної безпеки Франції за останні роки виділяються:

- підтвердження власного незалежного статусу через володіння ядерним потенціалом і значною військовою потужністю;
- подальше зміцнення Європейського Союзу через валютний союз і франко-германську взаємодію, а також ОБСЄ;
- опора на адаптовану НАТО і формування моделі «чотиристороннього лідерства» в Європі.

Істотно, що у Франції існує стійка внутрішня національна згода, що країна є великою світовою державою. Це позначилося на формуванні політики національної безпеки.

У зв'язку з цим концепції національної безпеки Франції що прямо залежать від політичної практики фактично визначаються ідеологічними установками національної доктрини.

[30] Стратегия национальной безопасности США для нового столетия: интересы и позиция России // Безопасность. – 1999. – № 5-6.

У здійсненні політики національної безпеки Франція претендує на глобальну роль у світі, що виражається в прагненні грати роль посередника між провідними західними країнами і державами «третього світу». На відміну від США, Франція ніколи не прагнула до односторонньої гегемонії, традиційно гарантування безпеки нею розглядається через рівновагу великих держав у рамках багатополярного світового устрою. Звідси і традиційне прагнення Франції до проведення гнучкої політики балансування і відмова від двосторонніх союзів на користь багатобічних угод.

Доктрина комплексного гарантування національної безпеки Японії (КГНБ), розроблена 25 років тому, ґрунтувалася на принципах «глобальності» і «неподільності» безпеки «вільного світу» перед лицем радянської небезпеки.

Японія орієнтована на безпосереднє реагування на зміни в навколишньому середовищі. Якщо в інших країнах цілі задаються наперед і створюються механізми їх досягнення, то японські структури не формулюють цілі жорстко. Цілі не задаються ззовні, а гнучко формулюються в рамках поточної ситуації.

Оскільки КГНБ до теперішнього часу практично вичерпала себе, з'явилося декілька альтернатив їй:

- пан'японизм, що орієнтується на перетворення Японії на «нормальну» державу;
- «нові реалісти», які вважають за необхідне підвищити роль Японії в забезпеченні міжнародної безпеки;
- сучасні традиціоналісти - прихильники спільного з США глобального гегемонізму;
- прихильники концепції «глобальної невійськової держави», що в цілому орієнтуються на військовий нейтралітет Японії;
- концепція спільного регіонального гегемонізму, заснована на тісному союзі з США в діях, обмежених Азіатсько-тихоокеанським регіоном;
- «неоазіяцентризм», що має яскраво виражену японоцентричність із регіональним ухилом.

По закінченні «холодної війни» інституційна система Японії почала давати помітні збої у формулюванні і формуванні політики національної безпеки. Це було пов'язано з тим, що реальна зовнішня загроза фактично перестала існувати: СРСР розпався, а Росія, на думку самих же японців, небезпеки не представляє.

Сьогодні ситуація з формуванням основ політики національної безпеки схожа з тим американським варіантом, коли відсутня серйозна зовнішня загроза. Поточні обґрунтування політики національної безпеки Японії мають безладний, ситуативний характер і відображають уявлення певної групи правлячих кіл за відсутності загальнонаціональної платформи.

У кожній із цих концепцій є раціональне зерно, яке можна використовувати в розробці національної безпеки України.

морозвитку і прогресу;

- по-шосте, поняття економічної безпеки системи диференціюється залежно від рівня ієрархії самої системи і від рівня ієрархії суб'єкта управління.

Розроблені вимоги до регіоналізації економічної безпеки. До них належать:

а) урахування специфіки регіонів при створенні системи загальнодержавної системи економічної безпеки;

б) перенесення ряду напрямів економічної безпеки на регіональний рівень - особливо в малому підприємництві, соціальній сфері, охороні природи і використанні природних ресурсів;

в) децентралізація процесів управління економічною безпекою, активізацію регулювання системи економічної безпеки в регіонах;

г) необхідність розроблення спеціальних систем регіональної економічної безпеки в регіонах з умовами, що особливо відрізняються.

Визначені цілі і завдання політики гарантування регіональної економічної безпеки. До них, в першу чергу, належать:

- створення єдиного економічного простору;
- забезпечення єдиних мінімальних соціальних стандартів і рівного соціального захисту, гарантування соціальних прав громадян, установлених Конституцією України, незалежно від економічних можливостей регіонів;
- вирівнювання умов соціально-економічного розвитку регіонів;
- запобігання забрудненню навколишнього середовища, а також ліквідація наслідків її забруднення, комплексний екологічний захист регіонів;
- пріоритетний розвиток регіонів, що мають особливо важливе стратегічне значення;
- максимальне використання природно-кліматичних особливостей регіонів;
- становлення і забезпечення гарантій місцевого самоврядування.

Запропоновані форми прямої участі держави в розвитку систем регіональної економічної безпеки повинні стати державні регіональні програми, що фінансуються за рахунок державного бюджету і державних позабюджетних фондів, окремих структуротворних інвестиційних проектів, розміщення замовлень на постачання продукції, виконання робіт і послуг для загальнодержавних потреб через контрактну систему. Проте в сучасній складній фінансовій і економічній ситуації держава не може, та, мабуть, і не повинна брати на себе прямий контроль за всіма аспектами регіональної економічної безпеки.

Проведений аналіз свідчить, що в Україні існують значні розбіжності щодо рівня соціально-економічного розвитку регіонів, і процес диферен-

ПІСЛЯМОВА

У запропонованій роботі виконане системне теоретико-методологічне дослідження проблем економічної безпеки регіонів і її ролі в гарантуванні стабільності національної економіки. Спираючись на останні наукові і практичні результати в досліджуваній галузі автором дане методологічне і емпіричне обґрунтування і сформульований новий підхід до рішення проблеми економічної безпеки на регіональному і національному рівнях управління економікою, які виражаються в розробленні цілісної наукової концепції (механізму) оцінки і управління регіональною економічною безпекою в умовах трансформаційної економіки.

Основні наукові і практичні результати роботи викладені далі.

Теоретичне вивчення суті категорії «економічна безпека» встановило, що вона пов'язана з метою діяльності по мінімізації існуючих економічних загроз і визначає результативність і повноту досягнення мети. Проте, зважаючи на достатню кількість загроз і різного ступеня значущості кожної з загроз на різних етапах розвитку держави, поняття «економічна безпека» стає поняттям неоднозначним і диференційованим. Виявлена різноманітність і відсутність єдиного підходу до розуміння, трактування і деталізації видів економічної безпеки, що указує на багатогранність і багатоаспектність цієї економічної категорії, а також на незавершеність процесу пізнання економічної безпеки, розкриття суті і досягнення однозначності в її інтерпретації дослідниками і практиками. Установлено, що загрози економічної безпеки більш багатообразні, ніж ті, які пропонуються сучасними дослідниками, у зв'язку із чим були виділені найбільш важливі інституційні загрози економічної безпеки, такі як корупція і тінізація економіки, та вивчено їх вплив на національну і регіональну економічну безпеку.

Доведено, що найбільш ефективною методологією дослідження проблем економічної безпеки є системний підхід, оскільки він орієнтує дослідників на розкриття цілісності об'єкта, виявлення багатообразних типів зв'язків у ньому і зведення їх в єдину теоретичну картину. Системний підхід до дослідження проблем економічної безпеки України, дозволяє зробити такі висновки:

- по-перше, система економічної безпеки розглядається як підсистема національної безпеки;

- по-друге, система економічної безпеки має свою специфіку залежно від рівня її забезпечення (держава, регіон, особа);

- по-третє, економічна безпека розглядається як здатність національної економіки забезпечувати ефективне задоволення суспільних потреб;

- по-четверте, економічна безпека передбачає невразливість країни від внутрішніх і зовнішніх загроз;

- по-п'яте, економічна безпека передбачає здатність економіки до са-

товувати при розробленні системних документів із гарантування безпеки України. Разом з тим аналіз великого числа зарубіжних матеріалів, пов'язаних із гарантуванням національної безпеки, показує, що між вітчизняною і зарубіжною, перш за все американською, політичною наукою і практикою є істотні відмінності. Назвемо лише два з них:

- у зарубіжних країнах національна безпека розглядається переважно як сфера військової і державної безпеки, гарантування безпеки особи і суспільства, особливо в соціальній, економічній і екологічній сферах, не розглядаються зовсім. В Україні ж затвердився підхід до безпеки як до багатогранного явища, складовими частинами якого є політична, військова, соціально-економічна, інформаційна, екологічна, культурна й інші види безпеки;

- основними методами гарантування безпеки, захисту національних інтересів у США вважаються «заборона за рахунок страхання», оборона з використанням армії і «контроль над озброєннями», забезпечуючи невразливість держави від ворожих актів шляхом досягнення військової переваги. Україна ж спирається на пріоритет загальнолюдських цінностей і виступає проти використання військової сили.

Достатньо чітко простежується взаємозв'язок системи національної безпеки і системи економічної безпеки. Знову-таки систему економічної безпеки ми можемо розглядати, по-перше, як систему нижчого порядку по відношенню до системи національної безпеки, по-друге, якщо дотримуватися „вертикального" підходу, - то як багаторівневу систему, що складається з національної економічної безпеки держави, економічної безпеки регіону і економічної безпеки підприємства або особи (індивідуальної економічної безпеки).

Проведемо аналіз існуючих визначень економічної безпеки.

Російські автори пропонують такі визначення категорії „економічна безпека". В. Сенчагов визначає економічну безпеку як стан економіки і інститутів влади, при якому забезпечується гарантований захист національних інтересів і соціально направлений розвиток країни в цілому[31]. О. Архипов уважає, що економічну безпеку слід розглядати як здатність економіки забезпечувати ефективне задоволення суспільних потреб на національному і міжнародному рівнях[32]. Окрім цього О. Архипов пропонує ще одне визначення економічної безпеки як „стану економіки, при якому забезпечується стійке економічне зростання, достатнє задоволення суспільних потреб, ефективне управління, захист економічних інтересів на національному і міжнародному рівнях" [33].

[31] Сенчагов В. О сущности и основах стратегии экономической безопасности России/ В. Сенчагов // Вопросы экономики. – 1995. – № 1. – С. 99.

[32] Архипов А. Экономическая безопасность : Оценки. Проблемы. Способы обеспечения / А. Архипов, А. Городецкий, Б. Михайлов // Вопросы экономики. – 1994. – № 12. – С. 36.

[33] Экономика: учебник / [под ред. А.И. Архипова, А.Н. Нестеренко, А.К. Большакова]. – М.: Проспект, 1998. – С.243

О. Городецький[34] визначає економічну безпеку як „надійну і забезпечену всіма необхідними засобами й інститутами держави (включаючи силові структури і спецслужби) захищеність національно-державних інтересів у сфері економіки від внутрішніх і зовнішніх загроз економічних та прямих матеріальних збитків”.

Е. Бухвальд[35] уважає, що економічна безпека є „найважливішою якісною характеристикою економічної системи, що визначає її здатність підтримувати нормальні умови життєдіяльності населення, стійке забезпечення ресурсами розвитку народного господарства, а також послідовну реалізацію національно-державних інтересів країни”.

Дещо інше визначення економічної безпеки пропонує О. Бєльков[36]. На його думку, „економічна безпека - це стан, у якому народ (через державу) може суверенно без втручання і тиску ззовні визначати шляхи і форми свого економічного розвитку”.

Відомий російський учений-економіст Л. Абалкін[37] уважає, що „державна економічна безпека розуміється як такий стан економіки і інститутів влади, при якому забезпечується гарантований захист національних економічних інтересів, гармонійний, соціально направлений розвиток країни в цілому, достатній економічний потенціал. Іншими словами, державна економічна безпека – це сукупність умов і чинників, що забезпечують незалежність національної економіки, її стабільність і стійкість, здатність до постійного оновлення і саморозвитку”.

В. Дворянков[38] у своєму визначенні економічної безпеки простежує взаємозв'язок її різних рівнів. Він пропонує таке визначення: „економічна безпека – компонент національної безпеки, що включає безпеку особи, суспільства, держави”. Крім того, він визначає економічну безпеку як „здатність національної економіки забезпечувати ефективне задоволення суспільних потреб, невразливість країни від внутрішніх і зовнішніх загроз і нормальний економічний розвиток”[39].

Аналізуючи пропоновані російськими вченими визначення економічної безпеки можна відзначити, що, по-перше, відсутній єдиний підхід до

[34] Городецкий А. Вопросы безопасности экономики России / А. Городецкий // Экономист. – 1995. – № 10. – С. 45.

[35] Бухвальд Е. Макроаспекты экономической безопасности : факторы, критерии, показатели / Е. Бухвальд, Н. Гловацкая, С. Лазуренко // Вопросы экономики. – 1994. – № 12. – С. 25.

[36] Бельков О.А. Понятийно-категориальный аппарат концепции национальной безопасности / О.А. Бельков // – Безопасность. – 1994. – № 3. – С. 37.

[37] Абалкин Л. Экономическая безопасность России : угрозы и их отражение / Л. Абалкин // Вопросы экономики. – 1994. – № 12. – С. 4 –13.

[38] Дворянков В.А. Экономическая безопасность : теория и реальность угроз / В.А. Дворянков. – М.: МАНПО, 2000. – С. 24.

[39] Там само.- С.29

лянням податків, характеризується як недосконале. Зокрема, у Законі „Про державну податкову службу в Україні” завдання органів ДПС визначено вузько.

Аналіз наукової думки вказує на наявність плутанини між видами, формами і, навіть, методами за одними і тими ж ознаками, що є закономірним, адже жодним нормативно-правовим актом в Україні не визначено види, форми податкового контролю та методи його здійснення. Усі форми податкового контролю перебувають у нерозривній єдності і взаємозв’язку як між собою, так і з методологією, за допомогою якої вини реалізуються. Кожній формі контролю властиві свої методи – у роботі визначено взаємозв'язок між кожною, означеною формою контролю, і відповідними їй методами. Вибір тих чи інших методів залежить від конкретних завдань, поставлених перед суб'єктом контролю, його функцій і повноважень. Ці пропозиції повинні бути враховані при прийнятті закону про податковий контроль або іншого документа, яким будуть урегульовані основні засади податкового контролю.

Використовуючи матеріали ДПА України в Одеській області було проведено дослідження оцінки ефективності податкового контролю, що застосовується податковою службою. На жаль, ця система на сьогодні є необ’єктивною та неповною. Серед причин недосконалості податкового законодавства та норм податкового контрою є організаційна невпорядкованість процесу нормотворення, відсутність чітких, єдиних методологічних настанов розробки проектів податкових нормативно-правових актів. З метою усунення цих недоліків розроблена модель процесів нормотворення нормативно-правових актів, а для якісного їх розроблення пропонується створити спеціалізований науково-дослідний інститут з оподаткування. Потрібно змінити систему відбору платників податків для податкових перевірок, в основу якої покласти результати аналізу податкових ризиків та матеріалів податкового моніторингу за діяльністю платника податків. Вирішити проблему уникнення оподаткування можливо тільки законодавчим шляхом, за умови, що податковий контроль повинен відігравати першорядну роль, реалізовуючи всі притаманні йому функції.

За результатами дослідження способи ухилення від сплати податків класифіковані за такими основними ознаками: приховування доходів від нелегальної діяльності з виробництва та подальшого продажу (надання) товарів (робіт, послуг) – „тіньовий бізнес”; хабарі, які не оподатковуються, і джерелом яких є нелегальні неоподатковувані доходи; використання так званих, „фіктивних” фірм, операцій; викривлення обліку і таким чином фальсифікація звітних документів (декларацій, звітів). Запропоновано структурне реформування ДПС з урахуванням міжнародного досвіду організаційної побудови податкових органів.

суб'єкта, методу та форми - дозволили уточнити їх визначення та сформулювати таке поняття податкового контролю в умовах перехідної економіки України: податковий контроль – це складова державного фінансового контролю, що покликана через уповноваження органів державного управління та делегування певних функцій податковим агентам забезпечити виконання фізичними та юридичними особами податкового законодавства та норм податкового контролю, використовуючи спеціальні методи і форми проведення контролю та прийняття рішень за його наслідками. Форми і методи податкового контролю існують у нерозривному органічному поєднанні, що ілюструє розроблена класифікація видів податкового контролю, яка дозволила обґрунтувати основні його напрями та етапи контрольного процесу, що можна використати при розробці Закону України "Про податкові перевірки" та методологічних основ контрольної діяльності.

Результати аналізу становлення та розвитку податкового контролю показали, що формування організаційних та правових засад податкового контролю є нероздільним із розвитком податкової системи, було розпочато з моменту проголошення Акта про незалежність України, поділяється на чотири етапи, останній з яких триває до цього часу та повинен завершитися введенням у дію Податкового кодексу.

Визначено та розкрито функції податкового контролю як системного поняття, а саме: прогнозування, аналітичну, управлінську, нормативну, координаційну і профілактичну, які діють у взаємозв'язку і взаємозалежності. Обґрунтовано, що функції конкретних контролюючих органів, які визначено законодавчо, є прикладними щодо системних функцій податкового контролю.

Комплексно визначено складові системи податкового контролю, на відміну від існуючого фрагментарного обґрунтування окремих понять: контролюючий суб'єкт, підконтрольний суб'єкт, контрольні дії, предмет і об'єкти контролю. Контрольні дії спрямовуються на встановлення відповідності показників податкової звітності контрольованого платника податку (підконтрольного суб'єкта) вимогам чинного законодавства з оподаткування та здійснення інших заходів, безпосередньо пов'язаних із виконанням платником своїх податкових зобов'язань (взяття на облік в органах податкової служби, складання та подання податкової звітності тощо). Предмет і об'єкти контролю визначаються конкретними завданнями, які ставляться контролюючим суб'єктом.

Зазначено про відсутність в Україні спеціального закону, який би врегульовував системні правовідносини у сфері податкового контролю, негативно впливає на його ефективність. Законодавство, яким на органи державної податкової служби покладено обов'язки з контролю за справ-

визначення такого важливого поняття, по-друге, різні дослідники порізному бачать кінцеву мету досягнення економічної безпеки (тут і „можливість народу визначати шляхи і форми свого економічного розвитку", і „досягнення умов, за яких забезпечується незалежність національної економіки", і „ефективне задоволення суспільних потреб", і „зовнішня незалежність", і „стійке економічне зростання", і „підтримання нормальних умов життєдіяльності населення"). Відповідно різні цілі визначають різні методи їх досягнення. Крім того, ми можемо виділити визначення, в яких пропонуються конкретні інструменти, інститути і засоби, що гарантують безпеку, включаючи конкретні силові структури і спецслужби.

На наш погляд, таке різноманітності підходів до поняття „економічна безпека" свідчить лише про одне: сьогодні не вироблено єдиного підходу до визначення того, що таке економічна безпека, до її місця і ролі в системі національної безпеки, до визначення того, наскільки системи національної безпеки і економічної безпеки країни взаємозв'язані і взаємозалежні одна від одної.

Українські вчені пропонують такі визначення економічної безпеки. Г. Дарнопих[40] визначає економічну безпеку як „стан національної економіки, який забезпечує здійснення економічного суверенітету, економічного зростання, підвищення добробуту в умовах міжнародної економічної взаємозалежності". В. Шлемко[41] пропонує таке визначення: „Економічна безпека - це такий стан національної економіки, який дозволяє зберігати стійкість до внутрішніх і зовнішніх загроз і здатне задовольняти потреби особи, сім'ї і держави". Г. Пастернак-Таранушенко визначає економічну безпеку як „стан держави, за яким вона забезпечена можливістю створення і розвитку розуму для плідного життя її населення, перспективного розвитку її економіки в майбутньому та в зростанні добробуту її мешканців". М. Шутов трактує поняття економічної безпеки як таку, що має „складну структуру, в якій можна виділити три базові елементи:

перший - економічна незалежність, зокрема конкурентоспроможність національної продукції на зовнішніх і внутрішніх ринках;

другий – стабільність і стійкість економіки;

третій – здатність економіки до саморозвитку і прогресу"[42].

Автори О. Бандурка, В. Духов та ін. дають таке визначення економічної безпекі: „Це стан і здатність економічної системи протистояти не-

[40] Дарнопых Г.Ю. Классификация факторов экономической безопасности государства / Г.Ю. Дарнопых // Бизнес-информ. – 1999. – № 9-10. – С. 55 – 57.

[41] Шлемко В.І. Економічна безпека України : сутність і напрямки забезпечення / В.І. Шлемко, І.Ф. Бінько. – К.: НІСД, 1997. – С. 31.

[42] Шутов М.І. Актуальні проблеми реформування економіки України : навч. посіб. / М.І. Шутов. – Одеса: Юрид. літ., 2004. – С.44.

безпеці руйнації її організаційної структури і статусу, а також перешкодам досягнення цілей розвитку"[43]. Ці ж автори відзначають, що загальне визначення економічної безпеки має бути конкретизоване для окремих суб'єктів економічної діяльності кожного інституційного рівня. Крім того, одні з небагатьох, вони пропонують визначення економічної небезпеки. Звичайно безпека трактується як відсутність небезпеки. Саме ж поняття небезпеки передбачає наявність загроз. Отже, безпека автоматично розглядається як відсутність загроз або здатність їм протистояти. Указані автори дають таке визначення економічної небезпеки, пояснюючи її через категорію економічної загрози. „Економічна небезпека – це конкретна і безпосередня, реальна форма проявлення загрози, яка має ймовірну математичну інтерпретацію"[44]. Отже, „економічна загроза – це потенційна можливість завдання шкоди суб'єктам господарчої діяльності з боку окремих чинників внутрішнього і зовнішнього середовищ"[45].

У Концепції економічної безпеки України[46], яка згодом лягла в основу Закону України „Про основи національної безпеки", під економічною безпекою розуміється „по-перше, стабільність розвитку економіки України, стабільність українського суспільства, а також достатній рівень обороноздатності; по-друге, здатність України як незалежної держави захищати свої національні інтереси від внутрішніх і зовнішніх загроз".

Отже, пропоновані різними авторами визначення категорії економічної безпеки можна узагальнити таким чином:

по-перше, система економічної безпеки розглядається як підсистема національної безпеки;

по-друге, система економічної безпеки має свою специфіку залежно від рівня її забезпечення (держава, регіон, особа);

по-третє, економічна безпека розглядається як здатність національної економіки забезпечувати ефективне задоволення суспільних потреб;

по-четверте, економічна безпека передбачає невразливість країни від внутрішніх і зовнішніх загроз;

по-п'яте, економічна безпека передбачає здібність економіки до саморозвитку і прогресу.

Аналізуючи визначення економічної безпеки, які пропонують українські дослідники, ми можемо виділити ті ж вади, що й у визначеннях російських учених, а саме: відсутність єдиного підходу, цілей і засобів їх досягнення. Проте, на наш погляд, визначення українських учених ма-

[43] Основи економічної безпеки [Текст] : підручник / О М. Бандурка, В.Є. Духов, К.Я. Петрова, І.М. Червяков. – Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. - С. 17

[44] Там само.- С. 11

[45] Там само.- С. 10

[46] Концепция экономической безопасности Украины // Экономист. – 1998. – № 7/9. – С. 63 – 82.

дянських часів було практично неможливо отримати офіційні права власності; «тінь» була продуктом механізму, покликаного виключити підприємницьку діяльність. Сьогодні придбання формальних прав на власність є лише питанням грошей і часу; тіньова активність пов'язана з обходом формальних правил з метою економії трансакційних витрат.

У процесі дослідження було уточнено найбільш важливі соціально-економічні наслідки функціонування тіньової економіки:

- зниження реальних доходів і рівня життя населення. Унаслідок зниження рівня життя частина населення практично виключена з участі в реальних економічних процесах;

- зниження відтворювального потенціалу. У теперішній час іде активний процес знецінення і «проїдання» основних і оборотних виробничих фондів;

- інвестиційний спад, відсутність внутрішніх джерел нагромадження. Йде неухильний процес зниження обсягу капітальних вкладень, зменшення в їх структурі вкладень у виробництво;

- дезорганізація фінансової і грошової системи. В умовах розбалансованості сучасної української економіки відбувся масовий перелив капіталу з виробничої сфери у сферу поводження з подальшим перекладом значної його частини за рубіж;

- криза у сфері соціально-економічного управління. Відмовившись від методів централізованого управління, держава практично усунулася від участі в регулюванні соціальних і економічних процесів.

Узагальнюючи існуючи визначення поняття «тіньова економіка», можна зробити висновок, що ключовим в них є те, що цю економіку визначають як діяльність, що не враховується офіційною статистикою і, як наслідок, що не підпадає під оподаткування.

При нинішньому симбіозі економіки тіньової і економіки легальної відхід від оподаткування, мабуть, є одним із визначальних критеріїв тіньової економіки. Тому підвищення ефективності податкового контролю, безумовно, це ефективний спосіб протидії поширенню тіньової і неформальної економіки.

Податковий контроль в Україні є досить значимою складовою державного фінансового контролю, опирається на податкове право як підрозділ фінансового права, має свої специфічні органи, що його здійснюють, та набув пріоритетного значення у розвитку фінансової діяльності держави на даному етапі ринкових перетворень. Він базується на тих же видах, методах і формах, що і фінансовий контроль, та виділяється завдяки певним особливостям, які випливають із функцій органів податкового контролю, що не властиві іншим суб'єктам фінансового контролю.

Дослідження елементів податкового контролю - предмета, об'єкта,

ватного сектора.

Аналіз економічної літературі дозволяє виділити такі головні причини зростання тіньової економіки в перехідний період: адміністративно-організаційні перешкоди бізнесу (система реєстрації і ліцензування, недосконаліть офіційної системи розрахунків і платежів, нестабільність самої системи регулювання, включаючи можливість додання зворотної сили нормативним актам); недосконаліть системи захисту прав власності (зокрема механізмів контролю власників за керівниками); високий рівень оподаткування (точніше, невідповідність між рівнем оподаткування і ефективністю застосування санкцій за ухилення від сплати податків).

Можна стверджувати, що останнім часом має місце заміщення офіційних економічних інститутів тіньовими. Інституціоналізація тіньової економіки, тобто її закріплення в стійких формах і організаціях передбачає, що поряд з офіційною економікою виросла відносно стабільна неформальна економіка, що має в своєму розпорядженні схожий з першою набір інститутів.

Дослідження дозволяє виділити якісні зміни в окремих елементах тіньової економіки.

По-перше, за радянських часів основна маса тіньових операцій здійснювалася в рамках зареєстрованих підприємств, при цьому вони носили регулярний, організований характер. У пострадянський час незареєстровані підприємства стають нормою господарського життя. Пострадянська тіньова діяльність відрізняється від радянської також по цілому ряду інших характеристик.

По-друге, якщо радянська економіка була «економікою дефіциту», то пострадянська тіньова економіка націлена на виробництво звичайних недефіцитних благ і їх розподіл через відкриті і деперсоніфіковані комерційні продажі. Продукція радянської тіньової економіки була більш високоякісною в порівнянні з основною масою товарів і послуг. Сьогодні тіньова економіка пропонує в основному менш якісні товари і послуги з нижчих цін.

По-третє, радянська і пострадянська тіньова економіка розрізняються і за способами обману держави. Раніше «крадіжка» потроху у держави відбувалася в першу чергу на робочому місці. У пострадянській економіці, де права на ресурси вже приватизовані, тіньова діяльність, навпаки, означає не увімкнену у виробництво суспільних благ, що забезпечує відхід від податкових відрахувань. Зсув акценту у бік ухилення від податків робить тіньові процеси однорідними і універсальними – «тінь» дедалі більше переповзає у сферу фінансових маніпуляцій, байдужих до фізичної форми ресурсів.

Четверта відмінність стосується відношення до прав власності. За ра-

ють одну безперечну перевагу, в порівнянні з проаналізованими визначеннями російських дослідників: у більшості з них економічна безпека розглядається як стан економічної системи в цілому і, таким чином, має на увазі динамічний аспект зі зміною стану економіки повинні змінюватися цілі і методи регулювання економічної безпеки.

Окремого розгляду заслуговує категорія економічної безпеки регіону.

Автори Татаркін А., Романова О., Куклін А. та ін.[47] під економічною безпекою регіону розуміють сукупність властивостей економічної системи регіону, що забезпечують стабільність, стійкість і поступальність розвитку регіону, певну незалежність і інтеграцію з економікою держави в умовах дії різного роду дестабілізуючих загроз.

У вже згадуваній раніше роботі за редакцією Є. Олейникова [48] сказано таке: „Регіональний аспект національної безпеки залежить від мети, завдань і методів (або засобів) державної регіональної політики... Регіональні особливості зумовлюють усю сукупність загроз і небезпек, що впливають не тільки на безпеку даного регіону, але й країни в цілому".

В.С. Пономаренко, Т.С. Клебанова, Н.Л. Чернова[49] розглядають поняття економічної безпеки системи залежно від рівня ієрархії самої системи і від рівня ієрархії суб'єкта управління. Тому поняття економічної безпеки регіону формулюється і для центральних загальнодержавних органів управління (у цьому випадку регіон розглядається як частина національної економіки), і для власне регіональних органів управління (у цьому випадку регіон розглядається як відносно самостійна система).

Під економічною безпекою регіону як підсистеми національної економіки розуміється сукупність його властивостей, що забезпечують досягнення максимального внеску регіону в розвиток національної економіки і гарантування економічної безпеки країни в цілому.

Під економічною безпекою регіону як відносно самостійної економічної системи розуміється сукупність його властивостей, що забезпечують його прогресивний розвиток в умовах дії різного роду дестабілізуючих загроз.

Ці ж автори приділяють увагу тому, що слід розрізняти поняття „абсолютна економічна безпека" і „відносна економічна безпека". Абсолютною економічною безпекою можуть володіти тільки ідеальні замкнуті детерміновані системи, для яких можна говорити про можливість ліквідації всього

[47] Экономическая безопасность как объект регионального исследования / А. Татаркин, О. Романова, А. Куклин, В. Яковлев // Вопросы экономики. – 1994. – № 12. – С. 5.
[48] Экономическая и национальная безопасность / [под ред. Е. А. Олейникова]. – М.: Экзамен, 2004. – С.462
[49] Пономаренко В. С. Экономическая безопасность региона: анализ, оценка, прогнозирование: монография / В.С. Пономаренко, Т.С. Клебанова, Н.Л. Чернова. – Харьков : ИНЖЕК, 2004. – С. 41.

спектру загроз. Реальні економічні системи є відкритими, на них постійно справляють вплив різного роду перешкоди і збурення, вони характеризуються певною стохастичністю поведінки, що утрудняє отримання достовірних прогнозів їх розвитку. Тому для подібних систем усунення всієї сукупності загроз економічної безпеки об'єктивно неможливе, а, отже, щодо таких систем доцільно використовувати термін „відносна економічна безпека".

М. Бутко визначає економічну безпеку територіального утворення „як сукупність поточного стану умов і чинників, що характеризують стабільність, усталеність і самодостатність розвитку економіки території, певної незалежності й інтеграції з економікою країни, що виражається в проявах таких можливостей:

- проводити економічну політику в межах країни;
- безобвально реагувати на різкі геоекономічні зміни в країні;
- здійснювати (або принаймні почати здійснювати) значні економічні заходи з невідкладних соціально вибухових ситуацій на територіях, пов'язаних із локальними економічними „хворобами" або економічними прорахунками (помилками) на державному рівні;
- стабільно підтримувати відповідність чинних на території економічних нормативів порівняно зі світовою практикою (або директивно затвердженим для території на конкретний період часу), що дозволяло б зберегти (або відновити) гідний рівень життя населення"[50].

Проведений аналіз дозволяє виділити такі підходи до визначення економічної безпеки систем різного призначення і рівня ієрархії:

захищеність інтересів від різного роду внутрішніх і зовнішніх загроз;

відсутність небезпеки, загроз або утримання їх на безпечному рівні;

властивість економічної системи; специфічна діяльність і т. ін.

Виходячи із загального визначення поняття „безпека" і розуміючи безпеку як відсутність небезпеки, можна визначити поняття „безпека" з системних позицій: цей стан, що характеризує стабільність та баланс суперечностей у розвитку і функціонуванні людини або соціальної системи із зовнішнім середовищем, наявність або зростання яких може призвести людину або соціальну систему до знищення або зміни системоутворюючих властивостей.

Треба відзначити, що основні системоутворюючі сфери, в яких повинна здійснюватися діяльність, направлена на гарантування безпеки особи, суспільства і держави, названі в Законі "Про основи національної безпеки України"[51]. Це економічна (внутрішня і зовнішня), соціальна,

[50] Бутко М.П. Регіональні особливості економічних трансформацій в перехідній економіці / М.П. Бутко. – К.: Знання України, 2005. – С. 163 - 164.

51 Про основи національної безпеки України [Електронний ресурс] : закон України від 19. 06. 2003 № 964-IV із змін., внес. згідно із Законом України від 15. 12. 2005 р. N 3200-IV (3200-15) : за станом на 14. 01. 2006 р. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua. – Назва з екрана.

- піки неформальної економічної діяльності припадають на переломні моменти економічної історії;
- структура неформальної економіки дзеркально відображає структуру інститутів державно-правової регламентації;
- набір об'єктів неформальної економічної діяльності варіюється в дуже широких межах;
- у економічній історії немає прикладів, коли неправові (силові) методи виявлялися ефективними в боротьбі з неформальною економікою. Кожна з існуючих форм неформальної економічної діяльності зникала або після її правової легалізації, або після ліквідації самого попиту на певний дефіцитний товар.

Аналіз тіньової економіки "соціалістичного" типу дозволяє зробити висновок, що під нею можна розуміти всю економічну діяльність, включаючи виробництво товарів і надання послуг, що не враховувалось офіційною статистичною звітністю.

Дослідження причин існування і зростання тіньової економіки в СРСР дозволяє виділити економічні, організаційно-управлінські, соціально-економічні, соціально-психологічні і політико-ідеологічні чинники, які переплітаються між собою.

Перша група чинників – економічні – має цілком об'єктивну основу, що корениться в дефіцитності планової економіки, принципах ціноутворення, що ігнорували ринкові чинники.

Друга група чинників пов'язана із слабкістю управління, помилками планування, бюрократизацією управлінських структур і особливостями підбору кадрів, відсутністю вивчення реального попиту, деформацією структури господарства, недооплатою чинників виробництва, перш за все робочої сили, що посилювало брак товарів і послуг, вело до відсутності їх різноманітності і низької якості, з одного боку, створювало сприятливий грунт для обманів, маніпуляцій, безконтрольної поведінки - з іншою.

Третя група - соціально-економічні чинники, які зумовлені природним прагненням населення забезпечити і підвищити рівень свого добробуту за допомогою додаткових доходів в умовах незбалансованості споживчого ринку, явної або прихованої інфляції, зниження реальних доходів.

Четверта група – соціально-психологічні чинники, які пов'язані з процесами розкладання і проникнення корупції у владні структури партійно-державного апарату на всіх його рівнях, що викликало і прагнення, і необхідність в отриманні додаткових доходів серед інших верств населення. Таким чином, розвиток одних ешелонів тіньової економіки провокував розвиток інших.

П'ята група чинників є наслідком ідеологічної заборони і політики, що суворо проводилася, щодо вільної підприємницької діяльності, при-

З урахуванням міжнародного досвіду організаційної побудови податкових органів оптимальною вбачається така структура, за якої податкова служба входитиме до Міністерства фінансів і матиме у своєму складі митні підрозділи та податкову міліцію (поліцію).

Отже, з огляду на викладене, для ефективного виконання податковою системою її функцій щодо забезпечення стійкого економічного зростання в країні та у регіонах, а також підвищення життєвого рівня громадян необхідно сформувати податкову політику України та її складову - систему податкового контролю - на засадах економічної ефективності, стабільності, прозорості й наближення її до міжнародних та європейських стандартів виходячи з євроінтеграційного спрямування економіки України.

Висновки до четвертої глави

Закон України «Про основи національної безпеки» до однієї з основних загроз у сфері економіки відносить «тінізацію» національної економіки.

Тіньова економіка, може бути визначена як сукупність господарських відносин, не відбиваних в офіційній звітності і формальних контрактах. По ступені легальності вона може бути підрозділена на такі сегменти:

- правова економіка - економічна діяльність, яка не фіксується в звітності і контрактах, але водночас не порушує ні чинних законів, ні прав інших господарських агентів. Це неформальні "білі ринки" або позаринкова господарська активність. Її яскравими прикладами є натуральне виробництво домашніх господарств і внутрісімейний найм;

- позаправова економіка - економічна діяльність, яка не переступає рамки чинного законодавства, бо знаходиться в нерегламентованих законом зонах, але при цьому систематично порушує права інших господарських агентів;

- напівправова економіка - економічна діяльність, цілі якої відповідають законодавству, але яка періодично виходить за його межі. Це "сірі ринки". Яскраві їх приклади - численні способи ухилення від податків, робота без патенту і ліцензії і т. ін.;

- нелегальна, кримінальна економіка - економічна діяльність, заборонена законом, що систематично його порушує. Це "чорні ринки" (наркобізнес, незаконне виробництво і торгівля зброєю, торгівля дітьми, рекет тощо).

Дослідження історії неформальної економічної діяльності дозволили сформулювати такі висновки про закономірності розвитку неформальної економіки:

- історія неформальної економічної діяльності відображає загальні закономірності історії розвитку соціально-економічних систем;

- рівень розвитку неформальної економіки, загалом, прямо пропорційний правовій регламентації господарської діяльності в різних історичних співтовариствах;

духовна, міжнародна, інформаційна військова і екологічна сфери безпеки. Сюди ж належать небезпеки, пов'язані з тінізацією економіки і криміналізацією економічних відносин.

Сфера комплексного гарантування економічної безпеки України на всіх рівнях сьогодні залишається одним із найменше розроблених об'єктів дослідження, що вимагає особливої уваги до обрання ефективних системних методів аналізу. З цих позицій проблему економічної безпеки слід розглядати в декількох аспектах:

- як діяльність конкретних соціальних суб'єктів із гарантування економічної безпеки, сферу відносин, що виникають між цими суб'єктами;

- як предмет наукового пізнання - досліджувати сутність економічної безпеки на всіх рівнях, закономірності розвитку й особливості функціонування цього складного явища можна лише за допомогою теоретичного аналізу. Але сам цей аналіз, щоб бути достовірним, повинен спиратися на практичний матеріал, що постачається емпіричним рівнем пізнання;

- для розуміння сутності і змісту економічної безпеки української держави важливий її аналіз із позицій політики, права, моралі, що дозволяє подати даний процес як соціальне явище, направлене на захист і підтримання політичної влади і пов'язане з інтересами великих соціальних спільнот.

У цілому, при дослідженні проблем національної і регіональної економічної безпеки повинна бути використана вся сукупність цих підходів. Лише в цьому випадку можна говорити про всебічний і цілісний аналіз цього актуального наукового і практичного завдання.

Реальні процеси гарантування економічної безпеки визначаються соціальним, економічним, організаційним і науково-технічним фоном життя держави і суспільства. Ці поняття можуть бути розкриті таким чином.

Соціальний фон суспільної ситуації - це розстановка сил, а також суспільних інтересів і потреб, що відображаються в програмах політичних партій, соціально-психологічних поглядах населення і т.п.

Економічний фон – це природні і людські ресурси, розвиток економіки, рівень життя населення, зовнішня торгівля, фінанси, стан народного господарства і його галузей.

Організаційний фон - показники функціонування організацій, від яких залежить рівень державного управління;

Науково-технічний фон - науковий потенціал країни (кадри, їх чисельність і рівень наукової кваліфікації, матеріально-технічне і інформаційне забезпечення наукових досліджень), темпи і масштаби розгортання науково-технічної революції (розвиток автоматики і обчислювальної техніки, хімії, біології тощо, рівень упровадження досягнень науки в економіку), кількість і якість відкриттів та винаходів і т.п.

Для України системне забезпечення економічної безпеки означає дія-

льність держави, усього суспільства і кожного громадянина окремо, направлену на захист національних економічних інтересів, національних цінностей і їх примноження. Крім того, ідея національної економічної безпеки тісно пов'язана з концепцією стійкого демократичного розвитку, виступає як її невід'ємна частина і одночасно є умовою її реалізації. Це означає, що гарантування безпеки має бути направлено не тільки на запобігання загрозам, але і здійснення комплексу заходів із розвитку і зміцнення прав і свобод особи, матеріальних і духовних цінностей суспільства, конституційного ладу, суверенітету і територіальної цілісності держав. Тут ідеться про довгострокову державну політику і стратегію.

Економічна безпека і стійкість держави як системна економіко-правова категорія включає ряд чинників:

- державну цілісність - території, системи влади і управління. При цьому слід ураховувати соціальні, природно-кліматичні і інші особливості регіонів України;

- національний суверенітет - населення держави як єдине джерело влади за умови верховенства національної конституції і законодавства на всій території держави, наявності міжнародне визнаних кордонів держави. Крім того, повинні бути легітимні загальнонаціональні інститути влади, загальнонаціональні символи (прапор, гімн, герб), збройні сили і сили правопорядку тощо;

- загальнонаціональна згода - соціальний, расовий, міжетнічний і міжконфесійний світ і злагода;

- рівноправ'я - рівність усіх у громадянських і політичних правах і свободах, рівність перед законом і державою і ін.;

- державна незалежність і міжнародний авторитет - економічна, фінансова, оборонна і науково-технічна потужність держави, високий міжнародний авторитет і політична вага країни, активна участь держави в діяльності міжнародних організацій, високий моральний авторитет країни у світі і т. ін.;

- адекватне політичне керівництво - динамізм, реалістичність, прихильність національним інтересам у пошуку загальнонаціональної згоди, проведення відповідальної політики, відкритість для діалогу з суспільством, вірність конституційним принципам;

- розвинене місцеве самоврядування - високий моральний і патріотичний дух суспільства, висока політична активність громадян і т. ін.;

- пріоритет права і правопорядок - верховенство права, правова держава, право як джерело законотворчості; рівність усіх перед законом незалежно від соціального становища.

Таким чином, кажучи про системний підхід до дослідження проблем економічної безпеки України, можна зробити такі висновки:

ставного відшкодування податку на додану вартість, надання безпідставних пільг зі сплати податкових платежів та інших ненадходжень коштів до бюджету.

Крім того, окремі функції органів державної податкової служби, митної служби та Міністерства фінансів України дублюються. Це стосується податкової політики, виконання функцій інформаційно-аналітичних центрів з надходжень податкових платежів та інших напрямів діяльності Міністерства фінансів України, Державної податкової адміністрації України та Державної митної служби України.

Наявність трьох центрів відповідальності створює ситуацію, коли між Міністерством фінансів України, Державною податковою адміністрацію України та Державною митною службою України немає належної взаємодії в частині виконання заходів щодо наповнення Державного бюджету України, бракує ефективного обміну наявною в цих органах інформацією.

Світова практика доводить високу ефективність управління державними фінансами за наявності єдиного центру відповідальності за наповнення бюджету та контролю за використанням державних коштів. Прикладом може бути Королівство Нідерланди, де в структурі Міністерства фінансів діє Податкова та митна адміністрація, яка має у своєму складі служби фіскальної інформації і розслідувань та економічних розслідувань. За своїми функціями Податкова та митна адміністрація Міністерства фінансів Королівства Нідерланди є правоохоронним органом, на який покладено не тільки функції збору й адміністрування податкових платежів, а також функцію силового контролю за додержанням платниками податків податкового та економічного законодавства.

Отже, виходячи з необхідності дальшого вдосконалення системи та структури органів, що забезпечують надходження до бюджету, приведення до стандартів Європейського Союзу механізму взаємодії між органами фіскального та бюджетного контролю з метою вдосконалення структури управління в бюджетній сфері, упорядкування їх діяльності щодо забезпечення виконання дохідної частини Державного бюджету України, установлення на базі Міністерства фінансів України єдиного центру відповідальності за управління державними фінансовими ресурсами України та приведення її у відповідність до міжнародної практики, пропонуємо змінити систему управління Державної податкової адміністрації України та Державної митної служби України та підпорядкувати їх Міністерству фінансів України.

Окреме утримання Державної митної служби, яка практично виконує ті самі функції, що й податкова служба, не тільки заважає спільній скоординованій роботі, але й призводить до нераціонального витрачання бюджетних коштів.

можна визначати, якщо умовно прийняти суми донарахувань за результатами контролю (податкові повідомлення-рішення) у відповідному звітному періоді за 1, тоді у разі фактичного надходження до бюджету всієї донарахованої суми – податковий контроль є ефективним, менше 1 – неефективним.

Ефективність системи податкового контролю в остаточному підсумку визначається обсягом надходження податків до бюджетів і зниженням податкового боргу. Розглядаючи питання податкового контролю, варто пам'ятати, що одна з головних вимог його здійснення випливає з відомого принципу оподатковування - контроль повинен приносити значно більше коштів, ніж витрачається на його проведення (принцип дешевизни та ефективності податкової системи). На жаль, сучасна практика здійснення податкового контролю ще не повною мірою задовольняє цю вимогу (про це йшлося раніше).

Модернізація податкової служби передбачає її здійснення за програмою відповідно до того, що ДПС в ієрархії державної влади посідає рівень міністерства і є самостійним органом виконавчої влади. Однак, зважаючи на те що таке підпорядкування має свої позитивні й негативні фактори, автором запропоновано інший варіант реформування ДПС.

У своїх міркуваннях розроблювач спирається на такі чинники:

А. Система управління органами державної податкової служби та митними органами України, яка існує сьогодні, через свою недосконаліть ускладнює діяльність Міністерства фінансів України, яке є одним з основних органів у системі виконавчої влади і відповідає за повноту надходжень до державного бюджету, контролює його видатки та здійснює управління державними фінансами.

Б. Відсутність належної координації дій між ДПС, Міністерством фінансів, Державним казначейством призводить до неправильного бюджетного планування доходів (одні джерела надходжень завищені, інші необґрунтовано занижені, не зрозуміло, чи включається до плану надходжень податковий борг (за нашими відомостями - ні, хоч у фактичні надходження сплата заборгованості включається), спостерігаються систематичні касові розриви у виконанні бюджету, особливо в IV кварталі).

В. Прогноз надходження коштів до державного бюджету та контроль за їхнім використанням у системі органів виконавчої влади здійснює Міністерство фінансів України, а наповнення бюджету покладено на органи, які безпосередньо контролюють сплату, - Державну податкову адміністрацію України та Державну митну службу України.

Тобто в Україні існує три центри відповідальності за наповнення бюджету й контролю за використанням державних коштів, що призводить до незапланованих втрат Державного бюджету України у вигляді безпід-

- система економічної безпеки розглядається як підсистема національної безпеки;
- система економічної безпеки має свою специфіку залежно від рівня її забезпечення (держава, регіон, особа);
- економічна безпека розглядається як здатність національної економіки гарантувати ефективне задоволення суспільних потреб;
- економічна безпека передбачає невразливість країни від внутрішніх і зовнішніх загроз;
- економічна безпека передбачає здатність економіки до саморозвитку і прогресу;
- поняття економічної безпеки системи диференціюється залежно від рівня ієрархії самої системи і від рівня ієрархії суб'єкта управління;
- поняття економічної безпеки регіону розрізняється для центральних загальнодержавних органів управління - у цьому випадку регіон розглядається як частина національної економіки, і для власне регіональних органів управління - у цьому випадку регіон розглядається як відносно самостійна система;
- під економічною безпекою регіону як підсистеми національної економіки розуміється сукупність його властивостей, що забезпечують досягнення максимального внеску регіону в розвиток національної економіки і гарантування економічної безпеки країни в цілому;
- під економічною безпекою регіону як відносно самостійної економічної системи розуміється сукупність його властивостей, що забезпечують його прогресивний розвиток в умовах дії різного роду дестабілізуючих загроз.

З погляду системного підходу, гарантування економічної безпеки означає діяльність держави, усього суспільства і кожного громадянина окремо, направлену на захист національних економічних інтересів, національних цінностей і їх примноження.

Гарантування економічної безпеки має бути направлене не тільки на запобігання загрозам, але й здійснення комплексу заходів по розвитку із зміцнення прав та свобод особи, матеріальних і духовних цінностей суспільства, конституційного ладу, суверенітету і територіальної цілісності держави.

1.3. Загальнонаукові основи застосування принципів системного підходу для системи регіональної економічної безпеки

Основою для функціонування системи регіональної економічної безпеки є регіон. Необхідно визначити це поняття в контексті створення системи регіональної економічної безпеки як підсистеми національної економічної безпеки. Слід зазначити, що визначень поняття «регіон» не бракує. Навпаки, є безліч тлумачень цього поняття.

Передуючи розгляду поняття «економічної безпеки регіону», потрібно детальніше уточнити визначення самого поняття «регіон» і його трактування з погляду загальнонаукової методології взагалі та економічної науки зокрема.

Сам термін «регіон» має латинське походження («regio»- область, місцевість, країна, тобто певна територія). Відомо, що територія відіграє важливу і багатопланову роль у розвитку людського суспільства взагалі і його економічних відносин зокрема, вона виконує такі найважливіші функції, як створення матеріальних умов виробничої діяльності, забезпечення місця мешкання населення, його професійно-трудової діяльності, організації побуту і відпочинку, виступає як простір, що формує ознаки етнічної спільності людей.

Ґрунтуючись на цьому, регіон можна визначити як «частину території з відносно однорідними природними умовами, специфічними економічними, демографічними, історичними умовами, на якій функціонує певний комплекс галузей виробництва, виробничої і соціальної інфраструктури»[52].

Як господарська система, регіон є частиною території, на якій функціонує і розвивається система зв'язків і залежностей між підприємствами і організаціями, розташованими тут. Водночас регіон може розглядатися як підсистема соціально-економічного комплексу країни, і одночасно як відносно самостійна його частина із закінченим циклом відтворення, що має свою специфіку. Разом із тим із відтворювальної точки зору окремий регіон не є замкнутою системою. Він тісно пов'язаний з іншими регіонами і функціонує в умовах міжрегіональної інтеграції і міжрегіонального обміну.

Визначаючи поняття «регіон», не можна базуватися тільки на економічних аспектах, таких як його господарська спеціалізація, раціональність розміщення продуктивних сил, розвиток інтеграційних процесів і т.п. Не можна випускати з уваги інтереси населення як соціально-територіальної спільності, не брати до уваги соціальні чинники, значення яких у міру переходу до ринку різко зростає. Адже врешті-решт об'єктивний соціально-економічний інтерес регіону полягає у створенні для його населення ефективної зайнятості і підвищення рівня життя, соціальної і екологічної захищеності, сприятливих умов для природного відтворення населення, розвитку освіти, культури, етнічної своєрідності, що і визначає економічну безпеку регіону.

Як таксономічна одиниця виробничо-територіального пристрою країни і форма організації виробничо-суспільного життя населення, регіон відрізняється геоекономічними, геополітичними, виробничо-господарськими, культурно-етнічними, динамічними характеристиками.

Теорія і практика економічного районування визначає різні типи регіональних утворень:

1) економічні зони;

2) великі економічні райони;

[52] Региональная экономика: [учебник] / [С.Г. Тяголов , Е.А. Черныш, Н.П. Молчанова и др.]; под ред. Н.Г. Кузнецова и С.Г. Тяглова. – Ростов н/Д : Феникс, 2003. – С. 12

їхня якість у зв'язку з упровадженням аналітичної системи планування податкового аудиту, збільшення прозорості діяльності податкової служби.

Від упровадження Проекту «Програма модернізації державної податкової служби України» очікується і соціально-економічний ефект за рахунок збільшення надходжень до бюджету внаслідок підвищення рівня добровільної сплати податків та стабільного розвитку підприємництва, послідовне розширення баз оподаткування через удосконалення законодавства та процесів адміністрування податків, «клієнтоорієнтовану» податкову службу, скорочення витрат на адміністрування податків, приведення податкової служби у відповідність до кращих світових стандартів, а також сприяння інтеграції України до Європейського Союзу та Єдиного економічного простору (ЄЕП).

Стан виконання програми контролюється й оцінюється незалежною організацією - місією Наглядової Ради (НР) з питань Проекту модернізації Державної податкової служби України (ПМДПС).

Вже оприлюднені два звіти Наглядової Ради, які складені за результатами місії у вересні 2004 р. та у квітні 2005 р. з метою відстеження та оцінювання поступу в ході виконання проекту модернізації.

Аналізуючи стан виконання Програми модернізації, наглядачі не погоджуються з тим, що зміни в робочих процесах і структурі організації можливі після завершення розробки інформаційно-комунікаційних систем. Вони пропонують започаткування справжніх змін, принаймні в межах кількох пілотних проектів до кінця 2005 р. та запровадження їх результатів у національному масштабі на початку 2007 р. Тобто вже нині необхідно змістити акцент з дальшого докладного планування проекту модернізації на впровадження конкретних актуальних завдань.

На сучасному етапі, враховуючи головну мету податкового контролю – наповнення бюджетів усіх рівнів і державних цільових фондів, яка відповідає виконанню державою своїх завдань економічної й соціальної політики, для оцінки його ефективності доцільно використовувати такі показники:

1) коефіцієнт виконання запланованих податкових надходжень($К_з$), який розраховується як відношення фактичних податкових надходжень (ПНф) до планових ($ПН_{ПЛ}$), позитивним є значення коефіцієнта, що дорівнює або більше 1 за умови науково обґрунтованого планування податкових надходжень;

2) *коефіцієнт своєчасності надходжень платежів до бюджету ($К_{сн}$)* - розраховується, як відношення платежів, які вчасно, у запланований звітний період надійшли в бюджет, до нарахованих за звітний період податкових платежів;

3) *загальний коефіцієнт ефективності податкового контролю($К_{еф}$)*

даткову службу нового зразка, яка посилить віру громадськості й приватного бізнесу у надійність, дієвість, професійність і доброчесність державної податкової служби.

Стратегічні цілі Програми модернізації ДПС передбачають розвиток партнерських взаємин між платниками податків і податковою службою, забезпечення справедливого й неупередженого ставлення до всіх платників податків, впровадження стандартизованих, прозорих форм обслуговування платників податків і перетворення ДПС на підзвітний суспільству, високоефективний орган виконавчої влади, зменшення вартості процесу адміністрування податків та кількості податкових перевірок, зміцнення суб'єктів підприємницької діяльності.

Програма передбачає й удосконалення системи обліку платників податків у органах ДПС України, впровадження повної комп'ютеризації та автоматизації процесів адміністрування податків і зборів, системи внутрішньовідомчої звітності та контролю за вірогідністю звітності податкових органів, уніфікації звітних форм.

Якісне обслуговування платників податків має бути забезпечене за рахунок надання своєчасних і кваліфікованих послуг, запровадження механізму обслуговування платників за принципом «одного вікна», забезпечення формами податкової звітності, інструкціями щодо їх заповнення, створення ефективної системи приймання й обробки податкової звітності, телефонної інформаційно-довідкової служби та всебічного використання ресурсів комп'ютерної мережі Інтернет у роботі з платниками податків.

Реалізація Програми модернізації ДПС провадиться у два етапи протягом 10 років. На першому етапі (2003 - 2007 рр.) передбачено розпочати реорганізацію податкових органів, здійснити повний опис системи управління й операційної діяльності, упровадження пілотних проектів з модернізації напрямів діяльності ДПС (зокрема, реєстрації платників податків, обліку платежів, управління документами), навчання працівників ДПС. На другому етапі (2008 - 2013 рр.) очікується завершення реорганізації податкових органів через їх консолідацію, упровадження модернізованих операційних та управлінських процедур, навчання працівників та впровадження інформаційно-аналітичної системи ДПС України в загальнодержавному масштабі.

Результативність запровадження програми модернізації ДПС України очікується у забезпеченні стабільного надходження податків і зборів до бюджету, а також сприянні скороченню обсягів тіньового сектора економіки, у зростанні рівня добровільного виконання вимог податкового законодавства платниками податків, зменшенні вартості процесу адміністрування податків, зміцненні суб'єктів підприємницької діяльності. Також зменшиться кількість перевірок платників податків і підвищиться

3) територіально-виробничі комплекси (ТВК) різних типів, що формуються, як правило, в рамках великих економічних районів на базі унікальних природних ресурсів.

Для того, щоб сукупність держав, або частина держави, що є якоюсь спільністю, стала «регіоном», необхідна наявність всіх або частини таких ознак:

- спільність історичних доль;
- наявність властивих тільки цій групі особливостей культури (матеріальної і духовної);
- географічна єдність території;
- схожий тип економіки;
- спільна робота в регіональних міжнародних організаціях.

Як правило, саме цей підхід присутній і в зарубіжній літературі. Ендрю Хюрелл указує, що «регіон - це природний, органічний принцип територіальної організації соціальних, політичних, економічних і культурних аспектів життєдіяльності людських співтовариств».[53] У цьому контексті регіоналізм аналізується в таких категоріях, як:

- соціальна згуртованість етнічних, расових і мовних груп, що проживають спільно;
- економічна взаємодоповнюваність тих господарських і промислових одиниць, які працюють у межах даної території;
- спільність цінностей, пов'язаних із культурою, релігією, історичними традиціями; політична солідарність.

Для регіону в науковому і експертному співтоваристві, як правило, пропонуються такі характеристики:

- комплексність соціально-економічного і екологічного розвитку;
- комплексність промислового розвитку;
- характер розвитку виробничої і соціальної інфраструктур, системи поселень;
- здатність відтворювати умови для гармонійного розвитку проживаючого в регіоні населення;
- здатність проводити такий обсяг товарів, який забезпечував би також можливість задоволення інших регіонів.

Такі характеристики явно мають внутрішній характер, стосуються регіону як частини національної держави і економіки регіону як частини національної економіки. У цьому випадку розвиток країни органічно пов'язується з вирішенням ряду регіональних соціально-економічних проблем, зокрема, з регулюванням структури економіки та з виконанням конкретних соціальних завдань з урахуванням природних, економічних і національних особливостей розвитку окремих регіонів. Центральним

[53] *Hurrell A.* Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics // Review of International Studies. 1995. October. Vol.21. P.333.

ядром будь-якого регіону (навіть якщо він подібний країні) є його виробнича спеціалізація, цільова орієнтація на вирішення «технічних задач». У групі визначень, що підкреслюють економічну або виробничу специфіку частини території, необхідно виділити декілька найбільш значущих.

В «Основних положеннях регіональної політики в Російській Федерації» під регіоном розуміється «частина території Російської Федерації, що володіє спільністю природних, соціально-економічних, національно-культурних і інших умов. Регіон може збігатися з межами території суб'єкта Російської Федерації або об'єднувати території декількох суб'єктів Російської Федерації»[54]. Таким чином, цю групу визначень можна вважати загальнотеоретичною. Тут головний чинник визначення регіону - відповідність меж регіону тій чи іншій одиниці територіально-політичного устрою. На думку С.С. Шаталіна, поняття «регіон» характеризує певний соціально-економічний організм, структура якого повинна забезпечити підвищення ефективності використання суспільних фондів споживання, розвитку соціальної і виробничої інфраструктур.[55] При цьому можливе, хоч і необов'язково, ототожнення регіону з адміністративною структурою. І.М. Айзінова і В.В. Паціорковський уважають що, «регіон - це адміністративно-територіальна спільність, яка характеризується єдністю і відносно високим рівнем розвитку виробничої, транспортної і соціальної інфраструктури з добре налагодженими, постійними трудовими і соціально-культурними зв'язками населення». [56]

Розглянемо визначення економічної суті регіону. П.Я. Бакланов пропонує враховувати при розкритті поняття «регіон» також чинник «регіональної замкнутості», тобто здатність ресурсних і споживчих ланок замикатися (локалізуватися) в межах певної території.[57] У колективній монографії за редакцією В.Я. Феодоритова і А.І. Попова наголошується: «Основними ознаками регіону як категорії і об'єкта планування є економіко-географічна єдність і цілісність відтворювального процесу, що базується на формуванні міжгалузевих структур із відносною замкнутістю виробничого циклу».[58] Наведене формулювання окреслює межі регіону

[54] Основные положения региональной политики в Российской Федерации // Российская газета. – 1996. – 11 июня. – С. 4.

[55] Шаталин С.С. Функционирование экономики развитого социализма [Текст]: теория, методы и проблемы / С.С. Шаталин. – М.: Изд-во МГУ**.** – 1982. – С. 346.

[56] Айзинова И. М. Непроизводственная инфраструктура регионального центра / И. М. Айзинова, В. В. Нациорковский // Социологические исследования. – 1984. – № 3. – С. 78

[57] Бакланов П. Я. Линейно-узловые системы промышленности : (структурные особенности и возможности учета в планировании и управлении) / П.Я. Бакланов. – Владивосток.: Дальневосточное книжное издательство, 1983. – С. 14.

[58] Социально-экономическое прогнозирование развития региона / В.Я. Феодоритов, В.С. Торкановский, В.А. Бабурин [и др.]; [под ред. В.Я. Феодоритова, А.И. Попова]. – Л.: Лениздат, 1977. – С. – 13

ному обсязі. Така діяльність і досі має переважно декларативний характер.

Перетворення у сфері податкової політики, в тому числі податкового контролю, починаються тільки тепер. Зі зміною влади в країні пов’язані й перші докорінні зміни в оподаткуванні після ухвалення Закону України «Про Державний бюджет на 2005 рік» та змін до нього, які чинні з 31 березня 2005 р. Цим законом внесено зміни в спеціальні закони про оподаткування. Найбільшу кількість змін внесено до Закону України «Про податок на додану вартість» (скасовано низку пільг, зокрема за спеціальними економічними зонами, запроваджено ПДВ за операціями з передавання основних фондів до статутного фонду новостворених підприємств тощо). Зміни до Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств» стосуються також зменшення пільг, обмеження витрат, які можуть бути включені до складу валових з метою оподаткування, установлено ліміти витрат на ремонт основних фондів, змінено перерахунок балансової вартості запасів для виробників електроенергії тощо.

Однак реалії життя свідчать, що не всі зміни дають позитивні результати. Скасування пільг за спеціальними економічними зонами та технопарками не було економічно обґрунтованим і призвело до небажання інвесторів вкладати капітали у важливі галузі для життєдіяльності суспільства, що спричиняє негативний соціальний ефект. Про дальший перегляд підходів до оподаткування цих секторів економіки неодноразово наголошувалося в засобах масової інформації і від імені Кабінету Міністрів України, і від депутатського корпусу та підприємців.

З метою створення в Україні стабільної податкової системи, яка сприятиме ефективному функціонуванню економіки та запровадженню прозорих процедур адміністрування податків, ще до завершення терміну виконання першої Програми модернізації (офіційного звіту за Програмою до 2005 р. немає), Державною податковою адміністрацією України започатковано довгостроковий проект «Програма модернізації державної податкової служби України», який підтримується не тільки Президентом та Урядом України, а й міжнародними організаціями.

Реформа системи оподаткування, складовою частиною якої є модернізація державної податкової служби України (ДПС), вважається пріоритетним завданням інституційного розвитку державного управління в Україні.

Відповідно до Програми суть модернізації ДПС полягає у запровадженні системи, яка гарантуватиме компетентне, неупереджене адміністрування податків, заохочуватиме їх добровільну сплату і сприятиме розвитку приватного підприємництва завдяки розширенню бази оподаткування та зменшенню податкового навантаження, а результатом її впровадження стане перетворення податкової системи на ефективну по-

аналіз темпів зростання коштів на утримання податкової служби та питомої ваги витрат у доходах зведеного бюджету наведено в табл. 4.21.

Принагідно додамо, що на утримання такої численної служби, як служба МВС, з набагато ширшим колом завдань, ніж податкова служба, виділяється приблизно на 30 % більше асигнувань з бюджету.

За часи діяльності ДПА видано дуже мало якісних методик, особливо з конкретних напрямів контрольної діяльності за видами податків і відповідними господарськими операціями. Поширилась практика використання в роботі методичних рекомендацій та методик, які не мають юридичної сили (не пройшли реєстрацію в Міністерстві юстиції України).

Державною податковою адміністрацією України видано велику кількість листів-роз'яснень, які часто мають діаметрально протилежний зміст у відповідях на запитання для різних платників податків і не завжди відповідають вимогам чинного законодавства.

Таблиця 4.21

Аналіз фінансового забезпечення податкової служби України за 1996-2005 рр.

Роки	Кошти Держбюджету, витрачені на утримання податкової служби, млн. грн.	Темпи росту витрачених з Держбюджету коштів на утримання податкової служби, %	Питома вага витрат на утримання податкової служби у доходах зведеного бюджету, %
1996	336	-	1,5
1997	543	61,6	2,2
1998	599	10,3	2,5
1999	569	-5	2,1
2000	814	43,1	2,5
2001	776	-4,7	2,1
2002	830	7,0	2,0
2003	1070	28,9	2,3
2004	1420	32,7	2,2
2005	2170	52,8	2,1

***Джерело**: Консультант № 12 від 28.03.2005, ст. 2 Закону України про Держбюджет на 2005 рік.*

На практиці недостатньо задіяно профілактичну функцію податкового контролю, основою якої є налагодження таких взаємовідносин із платниками податків, які б стимулювали добровільну сплату податків у повзакон України від 23.12.04 № 2285-IV із змін., внес. згідно із Законами України: за станом на 05.01.2006. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua. – Назва з екрана.

господарськими умовами найбільшої економічної доцільності. Зауважимо, що в багатьох роботах регіони «замикаються» в межах адміністративно-територіальних одиниць. Саме для таких регіонів формуються в існуючих нині органах управління планові документи. Але повною мірою адміністративно-територіальні одиниці не задовольняють наведеним визначенням регіону, оскільки їх кордони часто не збігаються з межами господарських структур.

Визнано, що при визначенні поняття регіону можлива і опора на міжнародну спеціалізацію регіону, його участь у міжнародному розподілі праці. «Кожна країна окремо також є певним регіоном із погляду світової спільноти». [59]

Отже, у регіональній економіці термін «регіон» уживається досить багатозначно:

- як синонім терміна «район»;

- для позначення таксонів, що зіставляються, які належать до різних систем таксонування або до різних порядків однієї і тієї ж системи таксонування;

- для позначення будь-яких територій, які за своїми ознаками не «відповідають» прийнятій системі територіального розчленовування і не дозволяють позначити їх іншими термінами». [60]

Таким чином, поняття регіон належить до універсальних економічних і політологічних категорій. Інтеграційні можливості даного терміна дозволяють не тільки віднести його до ряду наук, але й зв'язувати ці науки, трансформуючи їх компоненти в єдину систему регіональних досліджень. При цьому регіон - ключове поняття регіональної економіки. Увага до територіального аспекту у випадку з регіональною економікою - це основа методологічного підходу.

Розглядаючи систему регіональних утворень, потрібно відзначити, що лише регіони, які формуються на базі адміністративно-територіального ділення, мають організаційно завершену систему законодавчих і виконавських органів влади й управління.[61]

Істотний вплив на регіональний розвиток надав зміну геополітичної ситуації в результаті ліквідації СРСР і утворення нових незалежних держав. Із цими змінами пов'язані нові проблеми спеціалізації виробництва, структури товарообміну, міграції населення, передислокації збройних

[59] Сигов И.И. Регионоведение как наука о территориальной организации общества [Текст] / И.И. Сигов // Регион: политика, экономика, социология. – 1998. – № 1. – С. 16.

[60] Алаев Э.Б. Социально-экономическая география : понятийно-терминологический словарь / Э.Б. Алаев. – М. : Мысль, 1983. – С. 69

[61] Региональная экономика: [учебник] / [С. Г. Тяголов , Е. А. Черныш, Н. П. Молчанова и др.] ; под ред. Н.Г. Кузнецова и С.Г. Тяглова. – Ростов н/Д : Феникс, 2003. – С. 15

сил і т.ін., які лягають додатковим вантажем на економіку і соціальну сферу нових прикордонних регіонів.

Адаптуючись до нових умов, регіони виробляють свої моделі економічної поведінки, використовуючи в першу чергу своє монопольне становище у виробництві певних видів продукції і в транспорті. Не менш небезпечна трансформація регіональних економічних і правових механізмів, що надають додаткові імпульси дезінтеграційним тенденціям. При реформуванні української економіки на принципах ринкового господарювання не можна не враховувати величезних відмінностей природно - географічного, соціально-демографічного, економічного характеру, оскільки регіонів з середніми умовами не існує. Саме тому система національної економічної безпеки не може обмежуватися комплексом уніфікованих заходів для України в цілому. Об'єктивні особливості України вимагають розумного поєднання двох напрямів у створенні національної системи економічної безпеки: регіоналізації і інтеграції.

Вимога регіоналізації економічної безпеки означає:

1) урахування специфіки регіонів при створенні системи національної економічної безпеки;

2) перенесення ряду напрямів економічної безпеки на регіональний рівень - особливо в малому підприємництві, соціальній сфері, охороні природи і використанні природних ресурсів;

3) децентралізацію процесів управління економічною безпекою, активізацію регулювання системи економічної безпеки в регіонах;

4) необхідність розроблення спеціальних систем регіональної економічної безпеки в регіонах з умовами, що особливо відрізняються.

Управління системою національної економічної безпеки повинне включати спеціальні заходи щодо просторової інтеграції економіки України. До них належать: посилення матеріально-технічних, фінансових, інформаційних інтегруючих систем таких, як магістральний транспорт і зв'язок, енергетична і водогосподарська системи, грошово-кредитна і бюджетна системи, система екологічної безпеки. Крім того, сюди можна віднести формування правового і організаційного механізму вертикальних і горизонтальних взаємодій суб'єктів господарювання і органів управління, сприяння процесу територіального розподілу праці і розвитку єдиного ринкового простору, розроблення заходів щодо подолання розпаду міжрегіональних господарських зв'язків, з вироблення зовнішньоекономічної політики.

У зв'язку із цим система національної економічної безпеки передбачає підтримку економічної безпеки на національному і регіональному рівнях. Успішне функціонування національної системи економічної безпеки багато в чому залежатиме від вирішення проблем економічної без-

нання планових податкових надходжень до бюджету. Однак реформування податкової системи (1995 - 1997 рр.) зумовило не тільки позитивні наслідки, а й зміни в податковому законодавстві, які не можна однозначно кваліфікувати як його вдосконалення. Базові закони - про оподаткування прибутку підприємств і ПДВ - потребували змін і доповнень, які вносились настільки часто і були такими численними, що платникам податків важко було їх відстежувати.

Наступним етапом податкової реформи, як і реформ у податковому контролі, мало стати ухвалення Податкового кодексу, кінцевим терміном розробки якого, згідно з постановою Верховної Ради України, було визначено 1 січня 1998 р. Проект Податкового кодексу був розроблений і зареєстрований у Верховній Раді України, утім через його недосконалість та лобіювання власних інтересів як розробників, так і парламентарів кодекс і досі не ухвалено.

Варто наголосити, що Президент України В. А. Ющенко ще в березні 2005 р. зобов'язав уряд і ДПА України до червня 2005 р. подати доопрацьований проект кодексу. Проте з невідомих причин повідомлення про стан виконання завдань Президента немає. З огляду на основні напрями бюджетної політики на 2006 р., схваленої постановою Кабінету Міністрів України від 1 червня 2005 р. № 411, якою визначено за необхідне продовжити роботу щодо підготовки проекту Податкового кодексу України, можна стверджувати, що його не буде прийнято в найближчий час.

Основні принципи реформи, закладені в початковому проекті кодексу: зменшення податкового навантаження на товаровиробників через зниження ставок базових податків і залучення до оподаткування капіталів, що перебувають у тіньовому обігу; скорочення кількості податків; скасування низки податкових пільг за галузевими та територіальними ознаками; установлення мораторію на зміни в податковому законодавстві.

Позитивній оцінці податкової служби заважає, в першу чергу, непомірно дороге утримання, пов'язане з ускладненою структурою організації. На податкову службу виділяється з бюджету більше, ніж на охорону здоров'я в усій країні (у 2005 р. - 1971,5 млн. грн.), на забезпечення судової гілки влади і прокуратуру (1644,5 млн. грн.) - у чотири рази більше, ніж на культуру (547,4 млн. грн.)[380]. Дані щодо фінансового забезпечення ДПС та

[380] Про Державний бюджет України на 2003 рік [Електронний ресурс]: закон України від 26.12.02 № 380 - IV із змін., внес. згідно із Законами України: за станом на 17.03.2004. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua. – Назва з екрана.; Про Державний бюджет України на 2004 рік [Електронний ресурс]: закон України від 27.11.03 № 1344 - IV із змін., внес. згідно із Законами України: за станом на 12.01.2005. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua. – Назва з екрана.; Про Державний бюджет України на 2005 рік [Електронний ресурс]:

нансових ресурсів на інвестування потреб вітчизняного виробництва, поповнення бюджетних доходів необхідно, щоб реформи державного управління, скорочення обсягу державного втручання в економіку, удосконалення бюджетного процесу, системи оподаткування та податкового контролю, банківської системи, контролю за державними видатками, соціального захисту громадян від декларування перейшли в практичне русло.

Як свідчать результати дослідження, першочерговими заходами впливу на поведінку суб'єктів господарських відносин у контексті розв'язання цієї проблеми можна вважати:

- ухвалення законодавства, яке б унеможливлювало неоднозначне тлумачення норм, чітко визначало понятійний апарат, притаманний схемам ухиляння від сплати податків;

- збільшення розмірів фінансових санкцій, а також посилення кримінальної відповідальності за навмисне приховування податкових зобов'язань та несплату податків.

При цьому такі заходи треба здійснювати в комплексі з реалізацією антикорупційної державної політики, адже саме відсутність упевненості в безкарності протиправних дій змусить платника податків наперед думати про невідворотність покарання за них.

Не менш важливим способом запобігання негативним наслідкам ухилення від оподаткування є виховання фіскальної свідомості та податкової культури членів суспільства ще з дитячого віку. Лише з усвідомленням усієї соціально-економічної значущості вкладу кожного до централізованих грошових фондів і неприйнятності порушень податкового законодавства з погляду моралі, власні податкові зобов'язання сприйматимуться суб'єктом господарювання як один з обов'язків перед державою. А найкращим стимулом правильності вибору стратегії легальної фінансово-господарської діяльності для кожного члена суспільства слугуватиме прозора економічна політика держави, де податковий контроль і його профілактична функція покликані виконувати провідну роль.

Податковий контроль як систему дій і заходів, спрямованих на забезпечення дотримання суб'єктами господарювання чинного законодавства з оподаткування з метою наповнення фінансовими ресурсами бюджетів усіх рівнів і державних цільових фондів, можна розглядати двобічно: як складову державного управління економікою та як діяльність органів щодо контролю за виконанням податкового законодавства України. Як зазначалося, саме на державну податкову службу законодавцем покладено основні обов'язки з контролю за процесом оподаткування. Однак чинна в Україні податкова система протягом років незалежності характеризувалась як дуже неефективна, про що свідчать високий рівень тінізації економіки (за різними оцінками до 50 – 60 %), та постійне невико-

пеки в регіонах і єдність загальних принципів, створення систем економічної безпеки на всіх рівнях.

Цілями і завданнями регіональної політики із забезпечення регіональної економічної безпеки є:

- створення єдиного економічного простору;

- забезпечення єдиних мінімальних соціальних стандартів і рівного соціального захисту, гарантування соціальних прав громадян, установлених Конституцією України, незалежно від економічних можливостей регіонів;

- вирівнювання умов соціально-економічного розвитку регіонів;

- запобігання забрудненню навколишнього середовища, а також ліквідація наслідків її забруднення, комплексний екологічний захист регіонів;

- пріоритетний розвиток регіонів, що мають особливо важливе стратегічне значення;

- максимальне використання природно-кліматичних особливостей регіонів;

- становлення і забезпечення гарантій місцевого самоврядування.

Виходячи із цього цілі сучасної регіональної політики в соціально-економічній сфері можуть бути визначені як забезпечення гідного рівня добробуту в кожному регіоні, створення приблизно рівних життєвих шансів для всіх громадян незалежно від місця їх народження і проживання, реалізація права вільного вибору місця мешкання і трудової діяльності. Адже надмірні регіональні контрасти в соціальних умовах - це загроза самому існуванню демократичної держави, які можуть призвести до її розпаду. Регіональна політика, таким чином, повинна ослабити внутрішні соціальні напруги, сприяти збереженню цілісності і єдності країни.

Цілі регіональної політики в економічній сфері - це раціональне використання різноманіття економічних можливостей регіонів, ефектів регіональної агломерації, об'єктивних переваг територіального розподілу праці і економічної кооперації регіонів.

З моменту проголошення незалежності України диспропорція в розвитку регіонів значно зросла. Так різниця між Києвом і Тернополем досягла 36 разів. Тривалий час регіональна політика в Україні зводилася виключно до кадрових призначень, ніхто і ніколи не займався плануванням розвитку регіонів. Існуючий раніше принцип вирівнювання регіонів, згідно з яким держава підтягала депресивні регіони за рахунок тих, що розвиваються, зводиться до простого перерозподілу коштів на центральному рівні. Такий владний принцип перерозподілу не сприяв розвитку ні багатих, ні бідних регіонів, оскільки одні знали, що вони все віддадуть до державної скарбниці, а інші не мали бажання працювати, оскільки знали, що все одне одержать зі спільної корзини. Регіональна політика повинна враховувати всі

особливості – національні, етнічні, культурні, географічні, економічні, соціальні. Ігнорування цими особливостями призводить до розширення ареалів депресивності і бідності, ослаблення міжрегіональних зв'язків, заглиблює міжрегіональні суперечності. Нерівномірність у розвитку між центром і регіонами приймається як порушення принципу соціальної справедливості, що призводить до соціальної напруги. Регіональна політика з гарантування економічної безпеки повинна трансформуватися від функцій контролю і ручного управління до здійснення стратегічного планування і розвитку території і держави в цілому. Цих результатів можна досягти тільки з повноцінним розвитком місцевого самоврядування.

Основною метою регіональної політики з гарантування економічної безпеки повинні стати стабілізація виробництва, відновлення економічного зростання в кожному з регіонів України, підвищення на цій основі добробуту населення, створення науково-технічних передумов зміцнення позицій нашої держави на світовій арені, підвищення її ролі в міжнародному розподілі праці.

Регіональна система економічної безпеки повинна охоплювати весь комплекс законодавчих, адміністративних, соціально-економічних і інших заходів, що здійснюються державними органами. У той же час практика показує, що інтереси окремих територій далеко не завжди збігаються з інтересами держави в цілому і нерідко суперечать інтересам сусідніх територій. У цьому сенсі регіональна система економічної безпеки повинна бути своєрідним компромісом між регіональними інтересами держави і місцевими інтересами самих регіонів, а її гармонія полягає саме в компромісі загальноукраїнських і регіональних інтересів, економічної ефективності і соціальної справедливості.

Виходячи із цілей регіональної системи економічної безпеки, формуються і її завдання. При цьому вони, як правило, мають інерційний, довготривалий характер. Багато хто з них перейшов з минулого, наприклад, такі як:

- реконструкція економіки старопромислових регіонів і великої міської агломерації, модернізація їх інфраструктури, оздоровлення економічного середовища;
- подолання занепадницького стану депресивних регіонів;
- стабілізація соціально-економічного становища в регіонах з переважно сировинною спеціалізацією;
- продовження формування територіально-виробничих комплексів і промислових вузлів у регіонах переважно за рахунок нецентралізованих інвестицій і з пріоритетним розвитком виробництв із комплексного використання видобутої сировини, чітким дотриманням екологічних стандартів;
- подолання надмірного відставання по рівню і якості життя населення окремих регіонів.

В Україні із системи податкового контролю цілком виключено ринок нерухомості, де ухиляння від сплати податків набуло останніми роками значних розмірів через різке подорожчання нерухомості, особливо в столиці та великих промислових містах. Наявність неофіційного ринку забезпечує рух прихованих капіталів у процесі купівлі-продажу. Загальновідомо, що одночасно існують і офіційний, і неофіційний ринки на ті самі об’єкти нерухомості. Так проводячи офіційні торги, установлюються ринкові ціни на об’єкти нерухомості й офіційно розповсюджуються бюлетені з визначеними адресами та цінами у доларовому еквіваленті. Але під час аналізу біржових угод за певний період виявляється, що об’єкти, зазначені в бюлетені за одними цінами, реалізовані через біржу за значно нижчими цінами. Як правило, юридично оформлена ціна на об’єкт менша від тієї, що котирується. У разі виникнення питань це пояснюється тим, що власник сам установлює ціну реалізації свого майна. Проте всім відомо, що фактично об’єкти нерухомості реалізуються саме за вищими цінами, а податки збираються з офіційно зареєстрованих, тобто нижчих.

Отже, сфера ринку нерухомості є тією прогалиною, яка потребує вивчення з метою реалізації профілактичної функції податкового контролю, спрямованої на попередження ухилень від сплати податків.

Щодо сплати податків фізичними особами, то можливості ухилення від оподаткування для них неоднакові. Частина населення, що належить до одержувачів доходу у формі заробітної плати, за чинної системи прибуткового оподаткування позбавлена шансу ухилитися від сплати податків. У цьому разі суб’єктом ухилення може бути працедавець. Частина населення бере безпосередню участь у підприємницькій діяльності, й оподаткування здійснюється згідно з декларацією, яка складається самостійно, тому передумови для податкових зловживань існують.

Безумовно, новий Закон України «Про податок з доходів фізичних осіб» є важливим заходом, спрямованим на розв’язання низки економічних і соціальних проблем, однак проблему ухиляння від податків відразу він не вирішить.

Отже, акцентуючи увагу на макроекономічних аспектах ухилення від сплати податків, зазначимо, що наслідком цього явища в усіх його виявах є неповоротні фіскальні втрати. Постійне недоодержання бюджетами доходів стає на заваді виконанню програм економічного та соціального розвитку держави, спотворюючи цим нормальний перебіг відтворювальних процесів у економіці, а підірвані можливості зростання реального валового внутрішнього продукту послаблюють позиції країни і на світовому ринку. Саме тому проблема боротьби з податковою злочинністю завжди була й залишиться актуальною.

Для виходу економіки з тіні і, як результат, повернення значних фі-

Підсумовуючи викладене, доходимо висновку, що приховування доходів від оподаткування з використанням «фіктивних» фірм і операцій за ними - це одне з тих негативних явищ, які гальмують розвиток української економіки й негативно позначаються на іміджі України. Адже й досі немає всіх необхідних важелів для викорінення цього явища, яке криється насамперед в недосконалому законодавстві, через яке справи, порушені про ухиляння від сплати податків за допомогою схем із використанням «фіктивних» фірм, як правило, не мають судової перспективи.

З метою запобігання ухилень від сплати податків за схемами, де використовуються фіктивні фірми, нами пропонується таке.

1. Ввести у податкове законодавство:

а) визначення термінів: «фіктивна фірма» (підприємство), «фіктивні операції»;

б) визначення ознак фіктивності;

в) обов'язок (не право) органів ДПС звертатися до судових органів із заявою (позовною заявою) про скасування державної реєстрації суб'єкта підприємницької діяльності, визнання недійсними операцій та документів, якими вони оформлені, за наявності в нього ознак фіктивності.

1. Розробити та затвердити методологію врахування у податковому обліку недійсних (фіктивних) операцій (позбавлення права на валові витрати, податковий кредит з ПДВ за перерахування коштів або одержання товарів (робіт, послуг); визначитись, як вчиняти з валовими доходами та зобов'язаннями з ПДВ у підприємств, які кошти одержували або відвантажували товари (роботи, послуги)).

2. ДПС проводити постійний моніторинг підприємств та оперативно-розшукові заходи разом зі Службою безпеки України, Міністерством внутрішніх справ України на предмет виявлення фіктивних підприємств з метою руйнування схем ухиляння від оподаткування.

3. Розробити заходи, які б унеможливлювали реєстрацію підприємств на підставних осіб (за загубленими паспортами тощо), посилити відповідальність посадових осіб за оформлення документів під час реєстрації.

4. Аналітичним підрозділам податкової служби проаналізувати податкове законодавство зарубіжних країн, де питома вага неоподатковуваних доходів у загальній масі національного доходу найнижча, з метою використання позитивного досвіду в законодавстві України.

Отже, перелічені заходи вважаємо заходами профілактичного спрямування, за умови виконання яких ухилення від сплати податків через застосування фіктивних фірм і операцій за ними можна мінімізувати.

Стосовно викривлення обліку, то цей спосіб ухилення від сплати податків також досить поширений. Доведення того, умисно це було скоєно чи ні, належить до компетенції правоохоронних органів.

Разом із тим, трансформуючись в умовах, що змінилися, ці завдання вимагають і нових підходів до їх рішення.

Зі змінами, що відбуваються, пов'язані нові завдання регіональної економічної безпеки. До таких завдань, можна віднести:

- стимулювання розвитку експортних і імпортозамінних виробництв у районах, що мають для цього найбільш сприятливі умови;

- формування вільних економічних зон, а також технополісів як регіональних центрів прискореного використання досягнень вітчизняної і світової науки, прискорення економічного і соціального прогресу. При цьому надання статусу вільної економічної зони доцільне в першу чергу прикордонним містам, які не є адміністративними центрами високого рангу, але мають достатньо високий рівень розвитку інфраструктури з диверсифікацією їх типів (зони вільної торгівлі, рекреаційні зони тощо);

- розвиток міжрегіональних і регіональних інфраструктурних систем (транспорту, зв'язку, інформатики), які не тільки забезпечують і стимулюють регіональні структурні зрушення і ефективність регіональної економіки, але й вирішують загальнодержавні проблеми.

Реалізація завдань гарантування регіональної економічної безпеки має бути тісно пов'язана зі структурною, інвестиційною, зовнішньоекономічною й іншими видами національної безпеки. У той же час велика частина регіональної політики національної економічної і інших видів безпеки здійснюватиметься безпосередньо в регіонах, проте цей процес не повинен мати стихійний характер. Для виконання тактичних завдань регіональної економічної безпеки слід створити соціально-економічний механізм, що поєднує індикативне державне регулювання і регіональне самоврядування.

Для реалізації завдань регіональної економічної безпеки можуть бути використані різноманітні форми і методи державного регулювання як адміністративної, так і (головним чином) економічної дії.

Основними формами прямої участі держави в розвитку систем регіональної економічної безпеки повинні стати державні регіональні програми, що фінансуються за рахунок державного бюджету і державних позабюджетних фондів, окремих структуротворних інвестиційних проектів, розміщення замовлень на постачання продукції, виконання робіт і послуг для загальнодержавних потреб через контрактну систему. Проте в сучасній складній фінансовій і економічній ситуації держава не може, та, мабуть, і не повинна брати на себе прямий контроль за всіма аспектами регіональної економічної безпеки.

Програми регіональної економічної безпеки повинні розроблятися на регіональному, а не на урядовому рівні з розрахунком на власні бюджетні кошти.

На урядовому рівні повинні розроблятися тільки програми для регіонів з особливо складними (критичними) соціально-економічними і екологічними проблемами або для регіонів, здатних за державною підтримкою зробити швидкий ривок у своєму розвитку, прискорюючи загальне економічне зростання. Імовірно, державна підтримка необхідна і для забезпечення розвитку міжрегіональних комунікацій, що визначає досить значний обсяг централізованих інвестицій із реалізації програм такого виду.

Основними джерелами функціонування регіональних систем економічної безпеки повинні стати власні кошти підприємств і організацій, банківські кредити, кошти обласних бюджетів. Крім того, необхідно створити сприятливі умови для залучення приватних вітчизняних і іноземних інвесторів.

Скорочення державного інвестування у виробництво і соціальну сферу може бути до певної міри компенсоване за рахунок значного розширення кола інституційних інвесторів - це фонди підтримки виробництва, підприємництва, пенсійні, страхові фонди, що діють за принципом трастових (довірителів) фондів. За трастовим принципом можуть формуватися такі регіональні фонди, як компенсаційні фонди за видобуток непоновлюваних ресурсів на території, екологічні фонди, соціальні фонди - житла, освіти і т.п.

Особливе значення у складі методів державної дії на регіональний розвиток належить непрямим методам фінансового і грошово-кредитного регулювання. Так одним з методів стимулювання економіки регіонів, що впливає на пожвавлення виробництва і здійснення структурної перебудови, може бути використання інвестиційного податкового кредиту для заохочення капіталовкладень у слабкі райони і прогресивні виробництва, що вимагають нових інвестицій.

Крім того, для підвищення інвестиційної активності в регіонах доцільно вдаватися до виплат інвестиційних премій за спорудження об'єктів, практикувати гарантії на отримання позики (як на урядовому рівні, так і на рівні регіональних органів виконавчої влади), сприяти створенню територіальних і міжвиробничих консорціумів, акціонерних товариств для завершення початого будівництва об'єктів, в яких зацікавлені території.

Значними можливостями інтеграції зусиль і ресурсів регіонів у питаннях забезпечення населення продовольством, а підприємств - матеріально-технічними ресурсами, володіють багатогалузеві структури холдингового типу, які об'єднують на акціонерних засадах регіони, комерційні фірми і організації підприємців.

Отже, створення регіональної системи економічної безпеки передбачає широке застосування методів економічного регулювання регіонального розвитку і розміщення продуктивних сил.

Свою роль у вирішенні проблем регіональної економічної безпеки по-

ванням правових методів, зокрема засобами оперативно-розшукової діяльності, яку провадить податкова міліція в координації з відповідними підрозділами МВС, прокуратури, Служби безпеки України. До компетенції державних податкових інспекцій проведення таких заходів (шляхом документальних перевірок) не належить, оскільки тут немає будь-якого документального підтвердження одержання доходів та обліку.

Перекладаючи податкові зобов'язання на такі фірми, зловмисники ухиляються від сплати податків практично в усіх галузях і сферах економіки, здійснюють багато протиправних операцій у виробничій та зовнішньоекономічній діяльності, легалізують «тіньові» доходи, тобто відмивають «брудні гроші» в банківській системі.

Найбільше сприяє появі та функціонуванню фіктивних фірм наявність прогалин у чинному порядку реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності, який не створює дієвих перешкод для їх відкриття, тому що не передбачає обов'язків державного органу реєстрації ідентифікувати засновників та перевіряти достовірність поданих документів.

Чинне українське законодавство не містить визначення термінів: «фіктивна» фірма (підприємство), «фіктивні» операції, не визначені ознаки фіктивності. Особливо це стосується зв'язку з податковим законодавством. При цьому в багатьох відомчих нормативних документах, зокрема в наказах й листах ДПА України, використовуються ці терміни (посилання у 93 документах).

З набуттям чинності 1 січня 2004 р. нового Цивільного кодексу (ст. 234) у законодавстві з'явилося визначення поняття фіктивного правочину як правочину, що вчинений без наміру створення правових наслідків, які обумовлювалися цим правочином. Правовим наслідком фіктивного правочину є визнання такого судом недійсним.

У Законі «Про державну податкову службу в Україні» наявна прогалина стосовно обов'язку податкових органів подавати позови до суду про визнання операцій та документів, якими вони оформлені, недійсними, у разі якщо оперативно-розшуковими заходами доведені підстави для цього. Закон обмежується тільки правом органів ДПС звертатись у передбачених ним випадках до судових органів із заявою (позовною заявою) про скасування державної реєстрації суб'єкта підприємницької діяльності, чого недостатньо для доведення ухиляння від сплати податків за «фіктивними операціями». На нашу думку, це є причиною того, що податкові органи не завжди звертаються з позовами до суду навіть про скасування державної реєстрації суб'єкта підприємницької діяльності. Це підтверджують і працівники податкової міліції, називаючи ще й другу причину - значні терміни розгляду позовів, які не вписуються в строки розгляду справ.

контролю. Безумовно, це не досягається одномоментно. Профілактичні заходи й копітка щоденна оперативна робота поступово приведуть до зникнення спокуси мінімізувати податки та ухилятися від їх сплати.

Найпоширенішими способами ухилення від сплати податків останніми роками в Україні стали: безпідставне банкрутство; фальсифікація документів, наданих підприємствами на відшкодування негативного сальдо ПДВ; створення «фіктивних» підприємницьких структур, зареєстрованих на підставних осіб, які після проведення кількох фінансових операцій, як правило, припиняють своє існування; незаконне завищення валових витрат; неповернення експортної виручки; зловживання під час одержання іноземної фінансової допомоги; масова контрабанда імпортних підакцизних товарів; багатоступінчасті схеми взаєморозрахунків через низку посередників; зростання частки готівки в грошовій масі, яка є в обігу поза банками, тощо.

Діаметрально протилежні погляди існують щодо використання офшорних компаній: одні вважають, що будь-які операції, проведені через офшорні центри, незаконні, інші відносять ці операції до податкової мінімізації без ризику адміністративної чи кримінальної відповідальності за можливі порушення законів.

Зазначені вище способи можна класифікувати за такими основними ознаками:

- приховування доходів від нелегальної діяльності з виробництва та дальшого продажу (надання) товарів (робіт, послуг) - «тіньовий бізнес»;
- хабарі, які не оподатковуються, і джерелом яких є нелегальні неоподатковувані доходи;
- використання так званих фіктивних фірм, операцій;
- викривлення обліку і через це фальсифікація звітних документів (декларацій, звітів).

Як свідчать результати перевірок податкових органів, за матеріалами УПМ ДПА України в Одеській області, у загальному обсязі податкових втрат бюджету частка податків, не сплачених способом простого заниження чи приховування об’єктів оподаткування, відносно незначна і виявляється простою документальною перевіркою. Здебільшого для ухиляння від оподаткування використовуються як недоліки та хиби в чинному законодавстві, так і досить заплутані схеми розрахунків.

Кримінальний кодекс України (ст. 112) передбачає кримінальну відповідальність тільки за умисне ухилення від сплати податків, зборів, інших обов'язкових платежів, що входять в систему оподаткування, уведених у встановленому законом порядку.

У межах чинного законодавства приховування доходів тіньового бізнесу та хабарів від оподаткування можливо викрити тільки із застосу-

винні відіграти спеціальні фонди регіонального розвитку. Такі фонди повинні акумулювати фінансові ресурси для вирішення неординарних завдань відповідних рівнів територіальної ієрархії. Регулювання регіонального розвитку повинне здійснюватися на різних рівнях управління: державному, міжрегіональному, регіональному. Якщо завдання державних органів полягають у регулюванні процесів організації виробництва в проблемних районах, у реалізації великомасштабних програм, організації міжрегіональних і економічних зв'язків, то регіональні і місцеві органи основну увагу повинні приділяти використанню локальних ресурсів, раціоналізації структури господарства, екологічним і соціальним проблемам.

Для створення системи економічної безпеки на державному і регіональному рівнях, необхідно забезпечити раціональне поєднання різноманітності конкретних підходів до вирішення проблем економічної безпеки в окремих регіонах і єдність загальних принципів функціонування системи економічної безпеки на всій території країни.

Висновки до першого розділу

Потреба залучення системного аналізу як методології дослідження проблем економічної безпеки пояснюється тим, що він своєю метою має підвищення ефективності досліджень, що проводяться. Розгляд можливості застосування системного аналізу як методології дослідження проблем економічної безпеки дозволяє зробити наступні висновки.

Системний підхід - це напрям методології наукового пізнання і соціальної практики, в основі якого лежить розгляд об'єктів як систем. Він орієнтує дослідників на розкриття цілісності об'єкта, виявлення багатообразних типів зв'язків у ньому і зведення їх в єдину теоретичну картину.

Системний аналіз дослідження проблем економічної безпеки України дозволяє стверджувати, що:

по-перше, система економічної безпеки повинна розглядатися як підсистема національної безпеки;

по-друге, система економічної безпеки має свою специфіку залежно від рівня її забезпечення (держава, регіон, особа);

по-третє, економічна безпека передбачає здатність національної економіки забезпечувати ефективне задоволення суспільних потреб;

по-четверте, економічна безпека припускає невразливість країни від внутрішніх і зовнішніх загроз;

по-п'яте, економічна безпека передбачає здатність економіки до саморозвитку і прогресу;

по-шосте, поняття економічної безпеки системи диференціюється залежно від рівня ієрархії самої системи і від рівня ієрархії суб'єкта управління.

Зміст поняття «національна безпека» багато в чому залежить від соціа-

льно-економічного стану країни в період формування цього поняття і саме соціально-економічний стан впливає на основну ідею, на базі якої формується концепція національної безпеки даної країни. Безумовно, не можна скидати з рахунків, національні, культурні і регіональні особливості, у межах яких зароджувалася концепція національної безпеки в тій чи іншій країні.

Проведений аналіз дозволяє виділити такі підходи до визначення економічної безпеки систем різного призначення і рівня ієрархії:

захищеність інтересів від різного роду внутрішніх і зовнішніх загроз;

відсутність небезпеки, загроз або утримання їх на безпечному рівні;

властивість економічної системи; специфічна діяльність і ін.

Можна з упевненістю стверджувати, що сфера комплексного гарантування економічної безпеки України на всіх рівнях сьогодні залишається одним із найменше розроблених об'єктів дослідження, що вимагає особливої уваги до вибору ефективних системних методів аналізу. Із цих позицій проблему економічної безпеки слід розглядати в декількох аспектах:

- як діяльність конкретних соціальних суб'єктів із гарантування економічної безпеки, сферу відносин, що виникають між цими суб'єктами;

- як предмет наукового пізнання - досліджувати суть економічної безпеки на всіх рівнях, закономірності розвитку і особливості функціонування цього складного явища можна лише за допомогою теоретичного аналізу. Але сам цей аналіз, щоб бути достовірним, повинен спиратися на практичний матеріал, що постачається емпіричним рівнем пізнання;

- для розуміння сутності і змісту економічної безпеки української держави важливий її аналіз із позицій політики, права, моралі, що дозволяє подати даний процес як соціальне явище, направлене на захист і підтримку політичної влади та пов'язане з інтересами великих соціальних спільнот.

Для України системне гарантування економічної безпеки означає діяльність держави, усього суспільства і кожного громадянина окремо, направлену на захист національних економічних інтересів, національних цінностей і їх примноження. Крім того, ідея національної економічної безпеки тісно пов'язана з концепцією стійкого демократичного розвитку, виступає як її невід'ємна частина і одночасно є умовою її реалізації. Це означає, що гарантування безпеки має бути направлене не тільки на запобігання загрозам, але й здійснення комплексу заходів із розвитку і зміцнення прав і свобод особи, матеріальних і духовних цінностей суспільства, конституційного ладу, суверенітету і територіальної цілісності держави.

На основі системного аналізу розроблено вимоги регіоналізації економічної безпеки. До них належать:

а) урахування специфіки регіонів при створенні системи загальнодержавної системи економічної безпеки;

б) перенесення ряду напрямів економічної безпеки на регіональний

би зменшення сум податкових платежів», «втеча від податків» [378]. Однак всі вони одностайно схиляються до того, що зменшення податків у межах законодавства не можна розглядати як ухилення від сплати податків, із чим ми також цілком згодні.

Ухилення від сплати податків і легальне уникнення оподаткування - явища настільки старі, як і самі податки. З ними пов'язане зменшення суспільних доходів, які обслуговують як загальнодержавні, так і місцеві потреби.

Проблеми фіскальних взаємовідносин держави і платників податків вивчали Й. Шумпетер, Р. Масгрейв, Г. Хінрічс, Е. Даунс. Провісником фіскальної соціології вважають арабського мислителя XIV ст. Ібн Хальдуна. У середині XX ст. німецький учений Г. Шмольдерс розробив засади нового напряму знань - фіскальної психології [379]. Він проголосив предметом фіскальної психології податкове мислення людей, податкову етику платників податків. Відтоді проблеми ухилення від сплати податків і уникнення оподаткування (нелегального та легального обходу податкових зобов'язань) почали розглядатися в економічних, правових, етичних, суспільно-політичних, соціально-психологічних аспектах.

Як свідчать результати дослідження, за допомогою матеріалів УПМ ДПА України в Одеській області. у концептуальних перетвореннях, які нині запроваджує ДПА України у зв'язку з Програмою модернізації державної податкової служби, вдало використовуються елементи фіскальної психології. Орієнтири на обслуговування платників податків і виховання податкової культури сприятимуть збільшенню надходжень до бюджету внаслідок підвищення рівня добровільної сплати податків та стабільного розвитку підприємництва. Додержання податкової етики як із боку платників податків, так і податківцями забезпечить позитивні результати завдяки послідовному розширенню баз оподаткування через удосконалення законодавства та процесів адміністрування податків, «клієнтоорієнтовану» податкову службу. З погляду профілактики ухилянь від сплати податків напрямок на обслуговування платників податків у поєднанні з досконалим законодавством сам по собі відіграватиме виховну роль як основний перспективний напрям розвитку податкового

[378] Іващук І.О. Податкова система : навч. посіб. / І. Іващук. – Тернопіль: ТАНГ: Екон. думка, 2004; Онисько С.М. Податкова система : підручник / С.М. Онисько, І.М. Тофан, О.В. Грицина. – 3-тє вид., випр. і доп. – Львів: Магнолія Плюс, 2005.

[379] Сутирін С. Податок та податкове планування у світовій економіці / С. Сутирін, О. Погорлецький // Податкове планування. – 2000. – № 3. – С. 43 - 47.; Суторміна В.М. Держава –податки, бізнес [Текст] : (із світового досвіду фіскального регулювання ринкової економіки) / В.М. Суторміна, В.М. Федосов, В.Л. Андрущенко. – К.: Либідь, 1992.

ту та інші. Дані методи використовуються, якщо приховування доходів має неявний характер, відповідно оцінка і виявлення їх – справа складна, що має дві особливості. По-перше, оцінити приховані доходи можна лише у процесі їх виявлення, завдяки спеціально проведеному розслідуванню. По-друге, для їх виявлення необхідно використовувати спеціальні методи економіко-правового аналізу.

Наведені вище методи при їх практичному застосуванні в Україні можуть дати змогу суттєво розширити способи визначення податкових зобов'язань, збільшити бюджетні надходження, посилити податковий контроль, створити атмосферу невідворотності покарання за ухилення від оподаткування. А тому вони заслуговують на детальний опис та доповнення до вже існуючих Методичних рекомендацій визначення сум податкових зобов'язань непрямими методами[377].

Виходячи з наведеного, необхідно зазначити, що узгодження методів, форм та прийомів податкового контролю з організаційними рішеннями щодо здійснення заходів податкового контролю дозволить досягнути високої уніфікації перевірочних процедур, підвищити їх ефективність та зменшити витрати часу на проведення податкових перевірок і оформлення їх результатів.

У багатовіковій історії становлення та розвитку держави взаємовідносини держави і платників податків формувалися в умовах протистояння антагоністичних інтересів. Задля розбудови демократичної держави була потрібна дедалі більша мобілізація фінансових ресурсів, що досягалося, як правило, застосуванням лише фіскальних методів. Проте політика постійного підвищення рівня перерозподілу валового внутрішнього продукту, з одного боку, сприяла гармонізації розвитку суспільства, а з другого - була причиною надмірного оподаткування підприємницьких структур. Як наслідок - зниження норм прибутку не тільки не стимулювало суб'єктів господарювання до розширення фінансово-господарської діяльності, а й підштовхувало до виведення бізнесу з реального сектору економіки в тіньовий. Отже, замість очікуваного зростання надходжень бюджет згодом зазнавав лише втрат.

Зменшення надходжень до бюджету може відбуватися двома способами: легальним, з використанням недосконалості (суперечностей, «лазівок») чинного законодавства, і нелегальним - з порушенням норм законодавства.

Учені по-різному називають законне зменшення податків: «податкова оптимізація», «мінімізація», «податкове планування», «узаконені спосо-

[377] Методичні рекомендації визначення сум податкових зобов'язань за непрямими методами [Електронний ресурс] : наказ ДПА України від 05.07.02 № 312. Електрон. дан. (1 файл). –Режим доступу: http// www.sta.gov.ua. – Назва з екрана.

рівень - особливо в малому підприємництві, соціальній сфері, охороні природи і використанні природних ресурсів;

в) децентралізацію процесів управління економічною безпекою, активізацію регулювання системи економічної безпеки в регіонах;

г) необхідність розробки спеціальних систем регіональної економічної безпеки в регіонах з умовами, що особливо відрізняються.

Визначені цілі і завдання регіональної політики гарантування регіональної економічної безпеки. До них належать:

- створення єдиного економічного простору;
- забезпечення єдиних мінімальних соціальних стандартів і рівного соціального захисту, гарантування соціальних прав громадян, установлених Конституцією України, незалежно від економічних можливостей регіонів;
- вирівнювання умов соціально-економічного розвитку регіонів;
- запобігання забрудненню навколишнього середовища, а також ліквідація наслідків її забруднення, комплексний екологічний захист регіонів;
- пріоритетний розвиток регіонів, що мають особливо важливе стратегічне значення;
- максимальне використання природно-кліматичних особливостей регіонів;
- становлення і забезпечення гарантій місцевого самоврядування.

Запропоновані основні форми прямої участі держави в розвитку систем регіональної економічної безпеки, а саме державні регіональні програми, що фінансуються за рахунок державного бюджету і державних позабюджетних фондів, окремих структуротворних інвестиційних проектів, розміщення замовлень на постачання продукції, виконання робіт і послуг для загальнодержавних потреб через контрактну систему. Проте в сучасній складній фінансовій і економічній ситуації держава не може, та, мабуть, і не повинна брати на себе прямий контроль за всіма аспектами регіональної економічної безпеки.

Як основні джерела функціонування регіональних систем економічної безпеки пропонується використовувати власні кошти підприємств і організацій, банківські кредити, кошті обласних бюджетів. Крім того, необхідно створити сприятливі умови для залучення приватних вітчизняних і іноземних інвесторів.

Створення регіональної системи економічної безпеки передбачає широке застосування методів економічного регулювання регіонального розвитку і розміщення продуктивних сил.

Для створення системи економічної безпеки на державному і регіональному рівнях, необхідно забезпечити раціональне поєднання різноманітності конкретних підходів до вирішення проблем економічної безпеки в окремих регіонах і єдність загальних принципів функціонування системи економічної безпеки на всій території країни.

Глава 2. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

2.1. Економічна безпека регіону як об'єкт економічного аналізу

В економічній літературі трапляється твердження, що в нашій країні ніколи не було регіональної економічної політики. Це відбулося в умовах, коли були порушені економічні зв'язки не тільки між взаємозв'язаними виробництвами, але і між регіонами і, а також регіонами України і країнами СНД. Порушення виробничо-технологічних і кооперацiйних зв'язків призвело до зупинки цілого ряду виробництв, зокрема стратегічно важливих, викликало загальне падіння виробництва як в Україні, так і в інших країнах співдружності.

Негативні наслідки розвалу єдиного народногосподарського комплексу і прагнення окремих країн співдружності до максимізації власних економічних вигод у двосторонніх відносинах при мінімізації зобов'язань і відповідальності в багатобічних відносинах призвели до втрати економічної і соціальної єдності.

З погляду ресурсного забезпечення інтеграції, ситуація складається неоднозначно. Країни СНД в сукупності мають багатющий природний і економічний потенціал, обширний ринок, що дають їм значні конкурентні переваги та дозволяють зайняти гідне місце в міжнародному розподілі праці.

Вони мають 16,3 % світової території, 5 % чисельності населення, 25 % запасів природних ресурсів, 10 % промислового виробництва, 12 % науково-технічного потенціалу, 10 % ресурсоутворюючих товарів. Ще недавно ефективність транспортно-комунікаційних систем в СНД була в кілька разів вище, ніж в США і Китаї. Важливою перевагою є географічне розташування СНД, по території якого проходить найкоротший сухопутний і морський (через Льодовитий океан) шлях з Європи до Південно-східної Азії. За оцінками Всесвітнього банку, дохід від експлуатації транспортно-комунікаційних систем співдружності міг би скласти 100 млрд. дол. Інші конкурентні ресурси країн СНД - дешева робоча сила і енергоресурси - створюють потенційні умови для підйому економіки. Тут виробляється 10% світової електроенергії (четверте місце у світі по її виробленню).

Проте ці можливості використовуються вкрай нераціонально, а інтеграція як спосіб спільного господарювання поки не дозволяє переламати негативні тенденції і задіювати природні багатства, ефективно використовувати матеріально-технічні, науково-дослідницькі і кадрові ресурси для економічного зростання окремих країн і співдружності в цілому.

Економічне зростання, що намітилося останніми роками в країнах СНД, поки не сприяє подоланню деформацій відтворювального процесу, що склалися в них. Можна говорити лише про деяке ослаблення негативних наслідків для макроекономіки за минуле десятиліття. Річ у тому,

вці основний акцент зробили на обстеженні витрат робочої сили. Первинні дані отримують внаслідок спеціально організованого обстеження господарств на підставі випадкової вибірки. Потім інформація перераховується у середній людино-день за галузями народного господарства. При використанні податковими службами цих узагальнених за галузями даних виявляють розбіжності між підприємством, що перевіряється, і статистичними даними. У разі значної розбіжності роблять відповідні висновки.

Структурний метод ґрунтується на використанні інформації про розміри приховування доходів у різних галузях економіки. Перевіряючий шукає опосередковані дані, які підтверджують приховування доходів на ту чи іншу суму, залежно від галузі, у якій діє суб’єкт, що перевіряється.

Метод м’якого моделювання пов’язаний з виокремленням сукупності чинників, що визначають приховування доходів, і спрямований на розрахунок їх показників.

Експертний метод полягає у використанні висококваліфікованих фахівців певної галузі діяльності для отримання судження про розмір бази оподаткування чи окремих її елементів. Проблема використання методу полягає у тому, щоб знайти досить кваліфікованого експерта, здатного дати оцінку, правильність якої може підтвердитися лише через певний час після отримання додаткової інформації, або ж вона так і залишиться робочою гіпотезою, покладеною в основу розрахунку.

Метод “чистої цінності” полягає у вимірюванні змін у майновому стані особи з додаванням її передбачуваних витрат. Однак він досить складний у застосуванні (потребує встановлення доходів особи на початку і наприкінці періоду й аналізу її способу життя), не розрахований на масове застосування.

Змішані методи передбачають використання комплексу різних методів при оцінці приховування доходів. Основна ідея - побудова моделі, що враховує велику кількість величин тіньової економіки, що залежать від її обсягу. Сам факт приховування доходів розглядається як прихована змінна, яка безпосередньо не вимірюється (метод прихованих змінних).

Методи відкритої перевірки дають можливість визначити приховування доходів лише тією мірою, якою це дозволяє робити відвертість суб’єктів, які перевіряються. Застосування методів відкритої перевірки - в компетенції спеціально створених контролюючих органів. Вони виявляють і припиняють порушення валютного, митного, банківського, податкового, антимонопольного законодавства, правил торгівлі, пожежної безпеки, санітарних норм тощо.

До спеціальних економіко-правових методів належать метод документального аналізу, метод економічного і бухгалтерського аналізу, метод стереотипів, метод аналізу чистої вартості, розрахунку касового дефіци-

Цією ж постановою Кабінету Міністрів України визначено і методи визначення сум податкових зобов'язань: економічний аналіз, розрахунок грошових надходжень, контроль витрат та доходів, аналіз інформації про доходи та витрати платників податків. Однак, застосування у вітчизняній практиці лише 4 методів певною мірою звужує використання цього способу визначення податкових зобов'язань. На сьогодні за кордоном широко відомі та згруповані у такий спосіб такі методи:

1. Обліково-статистичні: метод специфічних показників; структурний метод; метод м'якого моделювання; експертний метод; змішані методи.

2. Методи відкритої перевірки.

3. Спеціальні економіко-правові методи: метод документального аналізу; метод бухгалтерського аналізу; метод економічного аналізу.

Розглянемо деякі з них.

Обліково-статистичні методи ґрунтуються на вивченні статистичних закономірностей. Найбільш точна оцінка з використанням цих методів може бути дана прихованій виробничій діяльності, тобто діяльності, яка здійснюється на законних підставах, але не декларується. Одним із таких методів є метод специфічних показників, пов'язаний з використанням одного показника, що відображає рівень економічної діяльності, і припускає застосування інформації спецобстежень, опитувань, перевірок та їх аналізу для виявлення розбіжностей між доходами і витратами окремих груп платників податків, а також для характеристики окремих аспектів тіньової діяльності або для її оцінки за певною групою економічних одиниць. У цій підгрупі можна виокремити:

- порівняння доходів і витрат. Цей метод передбачений і українською методикою. Суть його у тому, що доходом платника вважаються, як мінімум, його витрати. Цей метод нині використовують в Естонії, але він був скасований у Німеччині і Франції. Класичним прикладом його застосування є засудження у США Аль Капоне [376];

- метод банківських надходжень і внесків грунтується на принципі, що всі надходження на рахунки платника податків у вітчизняних та іноземних банках є доходом. Однак в економіках, що базуються на готівкових розрахунках і бартерах, він не є ефективним, а тому передбачений українськими методиками практичного застосування майже не знайшов;

- метод товарних потоків полягає у тому, що товарний потік будується для найважливіших продуктів і товарних груп із метою створення специфічної балансової моделі для виявлення слабких місць у наявній інформаційній базі;

- метод за показником зайнятості (італійський метод). Італійські фахі-

[376] Чернявський О. П. Організація і методика податкових перевірок : навч. посіб. / О.П. Чернявський, В.П. Хомутенко, В.В. Демченко. – К.: Центр навч. літ., 2004. – С.111.

що ці деформації, незважаючи на істотні відмінності в масштабах економічних систем і в їх галузевій спеціалізації, визначалися тенденціями загального характеру, формованими єдиними вимогами світового ринку до ефективності виробництва і якості продукції, що випускається. Країни співдружності не змогли протистояти їхній дії.

Одним із наслідків структурної деформації виробництва і інвестицій є прискорений розвиток видобувних галузей, що перетворює держави співдружності на ресурсні сегменти світового ринку, перешкоджає їх інтеграції, оскільки для видобувних моногалузевих країн вона стає безглуздою.

В Україні посилення сировинної спеціалізації промисловості і відповідно структури вітчизняного експорту зумовило надмірну імпортну залежність внутрішнього ринку, загрозливе зростання державного зовнішнього боргу, що супроводжується неконтрольованим витоком українського капіталу за кордон. Її політичне і економічне ослаблення в останнє десятиліття призвело до того, що інтенсивніше й ефективно розвивалися двосторонні політичні, економічні, культурні, оборонні й інші форми співпраці нових країн із далеким зарубіжжям. Більшість держав співдружності переорієнтовувалася на треті країни. Проте в умовах глобалізації саме по собі розширення географії зовнішніх зв'язків не може забезпечити їм гідне місце в міжнародному розподілі праці.

При розвитку унітарної держави необхідно здійснити два основні завдання – розробити і реалізувати систему раціонального використання інтегрального потенціалу території України і надати регіонам можливість для переходу до саморозвитку і самоврядування, до самостійного формування в них ринкових відносин з урахуванням особливостей кожного регіону.

Класифікація регіонів України за рівнем економічної безпеки проведена на підставі таких рейтингів:

- рейтингу за рівнем доходів населення;
- рейтингу за ситуацією на ринку праці;
- рейтингу за рівнем демографічного розвитку;
- і на підставі їх загального рейтингу регіонів за рівнем життя.[62]

З позицій системного підходу особа – це останній, неподільний елемент економічної безпеки. Таким чином, якщо формувати систему безпеки «вертикально», від низу до верху, то основою систем економічної безпеки всіх рівнів є безпека індивіда, особи. Тому, на наш погляд, показник рейтингу рівня життя, який базується на рейтингах за рівнем доходів населення, за ситуацією на ринку праці та за рівнем демографічного розвитку є одним з основних при визначенні економічної небезпеки регіонів.

[62] Замков О.О. Математические методы в экономике / О.О. Замков, А.В. Толстопятенко, Ю.И. Черемних. – М.: Изд-во Моск.. ун-та : ИС, 1997. – С .47

Розрахунок даних показників провадився на підставі методики, розробленої Національним інститутом стратегічних досліджень, яку було вперше застосовано ще в 1995 р. для обчислення індексу людського розвитку регіонів України та яка за минулі роки вже довела свою ефективність універсальність при побудові різноманітних рейтингів[63]. Методика НІСД практично не обмежується кількістю вихідних показників, враховує вплив як позитивних, так і негативних факторів, дозволяє оцінювати як кількісні, так і якісні показники, встановлюючи їх пріоритети за допомогою застосування методу експертних оцінок. До того ж, універсальність розробленого підходу дозволяє однаково успішно застосовувати його для вирішення широкого кола завдань, пов'язаних ранжируванням. Так ця методика використовується для розрахунку індексу людського розвитку за регіонами України, під час побудови регіонального рейтингу інвестиційної привабливості, порівняльної оцінки регіонів України за таким узагальненим показником, як "якість життя"[64].

Слід зазначити, що попри досить широке використання термін "якість життя" для міжнародного і регіонального порівняння, він не має загальновизнаної формалізованої структури та стандартного набору індикаторів. Пріоритети залежать від рівня розвитку країн і регіонів. Найбільш повний перелік компонентів якості життя, використовуваних у міжнародних зіставленнях і національних оцінках розвинених країн, містить такі блоки, як доходи населення, використання робочої сили, демографічні процеси, освіта та охорона здоров'я, комфортність середовища проживання тощо.[65]

Рейтинг якості життя регіонів України за 2005 р., побудований у НІСД, базувався на використанні системи показників, що характеризують три основні блоки: рівень демографічного розвитку, використання робочої сили та рівень доходів населення.

Як свідчить аналіз отриманих результатів, у 2005 р. продовжувалась диференціація розвитку регіонів України, охоплюючи практично всі сфери суспільної діяльності: економіку, політику, ідеологію, культуру, науку, інформаційний простір, спосіб життя, середовище життєдіяльності тощо.

Згідно з показником рівня демографічного розвитку зберігаються значні регіональні розбіжності показників відтворення населення. Проблема демографічного розвитку трудових ресурсів регіонів залишається

[63] Власюк О.С. Індекс людського розвитку : досвід України / О.С. Власюк, С.І. Пирожков. – К.: Нац. ін-т стратегічних досліджень, 1995. – 83 с.

[64] Державне управління : плани і проекти економічного розвитку: монографія / [О.С. Власюк, Т.В. Дерюгіна, І.В. Запатріна та ін.]; [за заг. ред. О Ю. Кучеренка, І.В. Запатріной]. – К. : ВІП, 2006. – С. 180

[65] Цихан Т.В. Сравнение стран мира методами международного ранжирования / Т.В. Цихан // Теория и практика управления. – 2003. – № 4. – С. 43 - 57

томатизованої системи порівняльного аналізу законодавства України та інших країн, яка б мала можливість пошуку за ключовими словами та автоматичного перекладу текстів іноземних документів українською мовою.

Одним із важливих шляхів підвищення ефективності податкового контролю є вдосконалення процедур податкового контролю. Серед них провідне місце займають непрямі методи визначення податкових зобов'язань платників податків, під якими в Україні розуміють визначення зобов'язань за оцінкою витрат платника податків, приросту його активів, кількості осіб, які перебувають з ним у відносинах найму, а також оцінкою інших елементів податкових баз, які приймаються для розрахунку податкового зобов'язання щодо конкретного податку, збору (обов'язкового платежу) відповідно до закону [375]. Законодавством визначено виключні випадки застосування непрямих методів, які можна згрупувати таким чином:

1. Невстановлення фактичного місцезнаходження підприємства чи його відокремлених підрозділів, місцезнаходження фізичної особи у разі неподання у встановлений термін податкової декларації.

2. Ухилення платника податків чи його посадових осіб від надання відомостей, передбачених законодавством.

3. Неведення платником податків податкового обліку або відсутність визначених законодавством первинних документів.

4. Непідтвердження розрахунків, наведених у декларації, наявними документами обліку у порядку, передбаченому законодавством.

Постановою Кабінету Міністрів України від 27.05.2002 № 697 затверджена Методика визначення податкових зобов'язань за непрямими методами, яка необґрунтовано звузила їх застосування до 10 податків і зборів: податку на додану вартість; податку на прибуток підприємств; рентних платежів; збору на геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок державного бюджету; збору за використання природних ресурсів; збору за забруднення навколишнього середовища; податку з реклами; готельного збору; податку на доходи фізичних осіб; акцизного збору. Таке обмеження підлягає скасуванню, оскільки суперечить Закону України "Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами" та призводить до зменшення податкових надходжень через ненарахування цілого ряду податкових платежів. До недоліків цієї методики слід віднести і те, що вона не розповсюджується на фізичних осіб, які не мають статусу суб'єкта підприємницької діяльності.

[375] Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами [Електронний ресурс]: закон України від 21.12.00 № 2181 - III із змін., внес. згідно із Законами України: за станом на 04.06.2008. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua. – Назва з екрана.

Таблиця 4.20

Класифікація інформації за факторами впливу на визначення податкового ризику

Найменування групи факторів	**Опис факторів**
Загальні фактори	Стан розвитку економіки
	Чинне загальне й податкове законодавство та його зміни
Галузеві фактори	Загальне положення справ у галузі, сезонність виробництва
	Наявність (відсутність) великої кількості випадків банкрутства у галузі
	Зниження (збільшення) попиту на вироби або послуги платника у зв'язку зі зміною потреб споживачів
	Зростання кількості конкурентів
	Виробнича та економічна (у т. ч. міжнародна) кооперація
	Наявність міжнародних угод
	Сталість економічних міжнародних зв'язків
	Специфічні умови оподаткування (наявність пільг або обмежень)
	Цінові коливання на продукцію, товари, послуги
Специфічні фактори господарської діяльності платника	Місце в економіці регіону
	Види діяльності, що здійснює платник
	Фінансова позиція платника
	Внутрішня політика управління платника, структура адміністративної організації і внутрішньої системи керування
	Господарська політика платника
	Спеціальні дозволи, ліцензії тощо

Як показує існуюча практика, удосконалення потребує не тільки інформаційно-аналітична база, але й самі методи розрахунку планових показників та аналізу їх виконання. У процесі аналітичної роботи мають застосовуватися більш сучасні методи, які виправдали себе в податковій практиці зарубіжних країн: кореляційно-регресивні та багатофакторні моделі, теорія експертних оцінок, імітаційні методи та методи оптимізації планових рішень. Ці методи орієнтуються на застосування певних програмних засобів, тобто на уніфікацію і стандартизацію податкової звітності та її показників. Важливим етапом аналітичної роботи у процесі оподаткування є також факторний аналіз, у якому вивчається і вимірюється вплив окремих факторів на величину податкових надходжень.

Конче необхідним є і створення нового напрямку роботи аналітичних підрозділів податкової служби – моніторингу податкового законодавства зарубіжних країн. Цю проблему можна вирішити шляхом створення ав-

однією з найважливіших проблем соціально-трудових відносин країни. Серед найважливіших показників людського розвитку можна зазначити довголіття, що вимірюється очікуваною тривалістю життя. Цей показник інтегрально висвітлює безліч найрізноманітніших факторів, починаючи з ефективності системи охорони здоров'я, екологічних умов проживання і закінчуючи сформованими стереотипами поведінки та психологічним самопочуттям населення. Незважаючи на те, що в Україні останніми роками встановилася позитивна тенденція збільшення очікуваної тривалості життя, зберігається негативна диференціація регіонів за цим показником. Значення цього показника коливається від 71 року у західних регіонах України до 66,5 - у південних.

Лідерство за очікуваною тривалістю життя впевнено зберігають Тернопільська, Львівська, Чернівецька та Івано-Франківська області, незважаючи на досить низькі показники валового регіонального продукту на душу населення. Як правило, у цілому світі очікувана тривалість життя є вищою в економічно більш розвинених регіонах. Ця закономірність чітко простежується в Києві, де середньодушовий дохід є найвищим в Україні і відносно добре розвинена система охорони здоров'я. За показником очікуваної тривалості життя Київ посідає перше місце.

Сформовані тенденції зміни показників тривалості життя в регіонах є наслідком зміни показників смертності. На цей показник істотно впливає загострення екологічних проблем у регіонах України. Це частково пояснює найвищий коефіцієнт смертності в Чернігівській, Житомирській, Полтавській і Сумській областях, де під радіаційне забруднення потрапили значні території, що негативно позначається на здоров'ї населення. Амплітуда коливання коефіцієнта смертності в регіонах України також досить висока: якщо в Чернігівській області він дорівнює 20,7, то в Тернопільській — 12,4. Як і за попереднім показником, найбільш сприятливими є західні регіони, де показник смертності значно нижчий від середнього по Україні.

За коефіцієнтом народжуваності, що безпосередньо характеризує хід процесів відтворення в регіоні, нинішній рівень України значно поступається досить високому дореформеному. Вища народжуваність спостерігається знов-таки у західних регіонах (Рівненській, Закарпатській, Волинській областях) - тут значення цього показника в півтора рази перевищує його значення в Сумській, Луганській і Чернігівській областях.

Рейтинг регіонів України за рівнем демографічного розвитку (Табл. 2.1.) ще раз доводить порушення пропорційності та структурної рівноваги демографічних процесів регіонів. Очолюють рейтингову таблицю західні регіони (Закарпатська, Рівненська, Волинська обл.) і місто Київ. У найгіршому стані перебувають Чернігівська, Сумська і Полтавська області.

Таблиця 2.1.

Рейтинг регіонів України за рівнем життя

Місце	Рейтинг за рівнем демографічного розвитку	Рейтинг за ситуацією на ринку праці	Рейтинг за рівнем доходів населення	Загальний рейтинг регіонів за якістю життя
1	Закарпатська	м. Київ	м. Київ	м. Київ
2	Рівненська	м. Севастополь	Дніпропетровська	м. Севастополь
3	м. Київ	Донецька	Запорізька	Дніпропетровська
4	Івано-Франківська	Луганська	Донецька	Донецька
5	Волинська	Дніпропетровська	Київська	Київська
6	Чернівецька	Одеська	м. Севастополь	Запорізька
7	Львівська	Київська	Полтавська	Одеська
8	Тернопільська	Харківська	Харківська	Закарпатська
9	м. Севастополь	Запорізька	Одеська	Харківська
10	Республіка Крим	Республіка Крим	Миколаївська	Луганська
11	Одеська	Миколаївська	Луганська	Республіка Крим
12	Херсонська	Хмельницька	Рівненська	Миколаївська
13	Хмельницька	Полтавська	Черкаська	Львівська
14	Вінницька	Чернігівська	Чернігівська	Полтавська
15	Миколаївська	Закарпатська	Івано-Франківська	Волинська
16	Житомирська	Сумська	Львівська	Рівненська
17	Запорізька	Львівська	Республіка Крим	Чернігівська
18	Дніпропетровська	Кіровоградська	Кіровоградська	Хмельницька
19	Київська	Вінницька	Сумська	Кіровоградська
20	Харківська	Волинська	Волинська	Сумська
21	Кіровоградська	Житомирська	Закарпатська	Чернівецька
22	Черкаська	Херсонська	Чернівецька	Івано-Франківська
23	Донецька	Чернівецька	Житомирська	Вінницька
24	Полтавська	Рівненська	Вінницька	Житомирська
25	Луганська	Івано-Франківська	Херсонська	Херсонська
26	Сумська	Черкаська	Тернопільська	Черкаська
27	Чернігівська	Тернопільська	Хмельницька	Тернопільська

За рівнем доходів населення зберігається високий рівень диференціації доходів населення в регіонах. Різниця між максимальними та мінімальними доходами на душу населення регіонів досягла – 54 %, тоді як за міжнародними стандартами цей показник не повинен перевищувати 20 %. Оскільки на частку заробітної плати в доходах українців припадає майже 43 %, стан справ з її нарахуваннями і виплатою значною мірою впливає на життєвий рівень населення.

За останні 9 років сформувалася стійка тенденція збільшення розриву між мінімальним і максимальним рівнем місячної заробітної плати в регіонах. Ця тенденція зберігається і сьогодні. Середня місячна заробітна

- використовуючи зразки описів порушень в актах перевірок, зменшити витрати часу на їх складання та підвищити їх якість.

Виходячи з наведеного, необхідно скоригувати створену ДПА України експериментальну систему моніторингу податкових ризиків до моменту введення її у промислову експлуатацію. А застосування наведених вище пропозицій дозволить податковим органам не відволікати на перевірки добро совісно працюючих суб'єктів підприємництва, скоротити матеріальні витрати на виконання контрольних функцій.

Для створення системи моніторингу за платниками податків пропонується систематизувати платників податків по групах за визначеними критеріями. Систематизація базується на принципах мікрорівневого аналізу підприємств, при якому відбираються основні показники, які дають характеристику платнику податків: до якої галузі належить, якими видами діяльності займається, регіональні умови перебування, обсяг валових доходів, розрахункова база оподаткування по кожному платнику з урахуванням динаміки надходження за видами платежів минулих періодів, зміни показників фінансово-господарської діяльності та інше. Для опрацювання інформації пропонується така класифікація факторів, що впливають на визначення ризику (див. табл. 4.20).

Крім того, слід ураховувати інформацію щодо результатів раніше проведеного контролю та оперативну інформацію про порушення податкового законодавства, яка надійшла від підрозділів податкової міліції та інших правоохоронних органів.

Ефективність податкового контролю на його стадіях залежить від рівня аналітичної роботи податкової служби. Здійснюючи адміністрування податків, на думку Василика О.Д., податкова служба має виконувати комплекс заходів із вивчення економічної ситуації в державі, досліджувати взаємозв'язки податків з показниками економічного й соціального розвитку, впливу окремих платежів на доходи юридичних і фізичних осіб платників податків[373]. Воронкова О.М. наголошує на зосередженні уваги на аналізі факторів, які впливають на кінцеві фінансові результати, вивченні фінансово-господарського стану підприємств та розробці рекомендацій щодо його покращання [374].

[373] Василик О.Д. Податкова система України: навч. посіб. / О.Д. Василик. – К.: Поліграфкнига. – 2004. – С. 5.

[374] Воронкова О.М. Контрольна і аналітична робота податкової служби України в податковому процесі: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: спец. 08.04.01 «Фінанси, грошовий обіг і кредит» / О.М. Воронкова. – К., 2001. – 17 с.

ційних технологій в аудиті розглядалося у статтях К. Катернози, В. Гребенюка, Ф. Лущана, В. Поденежко, Є. Калюги [370]. Однак комплексного вирішення цієї проблеми поки що не знайдено.

Завдання щодо вирішення цієї проблеми було поставлено перед Департаментом розвитку та модернізації державної податкової служби України, діяльність якого спрямована на впровадження у життя Програми модернізації ДПС України. Зокрема, у ній зазначено: "Для підвищення ефективності перевірок аудит має увібрати в себе процедури, засновані на математично достовірних оцінках ризиків виникнення ухилень від оподаткування…"[371]. При цьому має відбутися зміна пріоритету фіскальної функції податкового органу на функцію супроводження шляхом здійснення постійного моніторингу платника податків.

Таким чином, у практичну діяльність податкових органів було введено нове в Україні поняття – "податковий ризик", що визначається як "вірогідна можливість порушення податкового законодавства, у результаті чого можливі втрати бюджету"[372].

Доцільним є створення довідників податкових порушень та їх детальна класифікація. Наприклад за видом податків, способами виявлення, масштабами дії, взаємозв'язком з іншими порушеннями, сферою дії тощо. Корисним є і надання методик виявлення того чи іншого порушення та орієнтовний їх опис в актах перевірки з наведенням стандартних схем посилання на законодавчі та нормативні акти з оподаткування, які були порушені. Така побудова системи моніторингу податкових ризиків надасть змогу державним податковим органам:

- в автоматизованому режимі за сукупністю ознак податкових ризиків проводити відбір платників податків для перевірки;

- використовуючи описи податкових порушень, які можуть виникати за ознаками податкового ризику, максимально точно визначити перелік питань, що підлягають перевірці;

- опираючись на описану методику виявлення податкових порушень, оперативно і кваліфіковано проводити податкові перевірки;

[370] Про затвердження Положення про Державну податкову адміністрацію України [Електронний ресурс]: указ Президента України від 13.07.2000 № 886/2000 із змін., внес. згідно із Указами Президента України : за станом на 01.06.2007. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua. – Назва з екрана.

[371] Розвиток та модернізація Державної податкової служби України [Електронний ресурс]: інформаційний довідник. – Електрон. дан. (1 файл). – 2002. – № 2. – С. 8. — Режим доступу до журн. : http// www.sta.gov.ua. – Назва з екрана.

[372] Про затвердження Методичних рекомендацій по моніторингу податкових ризиків [Електронний ресурс]: наказ ДПА України від 23.10.01 № 428. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу : http// www.sta.gov.ua. – Назва з екрана.

плата по Україні за 2005 рік становила 589,63 грн. або 152,4 % від прожиткового мінімуму (386,73 грн.)

Лише в п'ятих областях (Донецькій, Запорізькій, Дніпропетровській, Луганській та Київській), Києві та Севастополі цей показник перевищує середнє значення по Україні. Співвідношення найвищого її рівня в Києві (967,43 грн.) і найнижчого рівня в Тернопільській області (388,46 грн.) становить 2,5 рази. Це пояснюється, насамперед, значними розбіжностями в оплаті праці залежно від виду економічної діяльності та сформованим ще за радянських часів розміщенням продуктивних сил.

Темпи приросту номінальної заробітної плати в 2005 р. порівняно з 2004 р. коливалися від 20,1% у Миколаївській області до 32,6 % у Черкаській області. Найбільш динамічно зросла номінальна заробітна плата в Черкаській (32,6 %), Вінницькій (30,4 %) і Житомирській (30,1 %) областях. Але реальна заробітна плата (яка характеризує кількість товарів і послуг, які можна придбати на заробітну плату в цих регіонах) збільшилася відповідно лише на 26,7 %, 25,4 % та 23,8 %.

Серед найважливіших причин, які сповільнюють зростання реальної заробітної плати, слід зазначити зростання цін на товари та послуги за відсутності механізмів захисту доходів від інфляції, різку трансформацію безкоштовних соціальних благ в оплаті праці, масові та тривалі затримки виплати заробітної плати, підвищення рівня реального безробіття. До цього в усіх регіонах абсолютний показник рівня середньомісячної заробітної плати перевищував прожитковий мінімум для працездатних осіб, який діяв у травні-грудні 2004 р.

Глибока регіональна асиметрія спостерігається в наданні соціальної допомоги, що посідає друге місце в структурі доходів населення. У 2005 р. року 13 % від загальної суми допомоги виплачено в Донецькій області, у Дніпропетровській і Луганській областях відповідно - 8,2 % і 6,4 %, на частку ж Чернівецької, Закарпатської та Тернопільської областей припало відповідно 1,5 %, 1,8 % і 1,9 %. Регіональні співвідношення між максимальними та мінімальними виплатами соціальної допомоги (з розрахунку на одну людину) різняться в 1,94 рази.

За узагальненим показником рівня доходів населення рейтинг очолюють східні промислові регіони, а найнижчий рівень доходів спостерігається у Хмельницькій, Тернопільській і Херсонській областях (табл. 2.1.). Значна диференціація регіонів за цим показником певною мірою пояснюється особливостями галузевої структури - економіки регіонів. При цьому, як видно з аналізу, розбіжності в заробітній платі за регіонами не пов'язані з розходженням у продуктивності праці або з результатами виробничої діяльності.

Регіональна політика, поєднуючи різні за пріоритетністю напрямки,

має ґрунтуватися на чіткому поділі повноважень центральних і місцевих виконавчих органів влади, діяльність яких забезпечила б підвищення рівня соціально-економічного розвитку регіону, ефективне використання його трудового потенціалу та збалансованість територіального ринку праці.

За даними підприємств, установ і організацій, кількість вільних робочих місць і вакантних посад на початок 2006 р. склала 166,5 тис, що на 20,0 % більше, ніж у 2005 р. Але ситуація на регіональних ринках праці залишається досить напруженою. У деяких регіонах вона наближається до кризового стану, для якого характерні відсутність механізму "саморегулювання", поява тенденції до стихійного "самовідтворення", низька чутливість до зовнішніх впливів та антикризових заходів. Оздоровленню таких регіональних ринків праці перешкоджають інерційні процеси:

- повільна ротація безробітних, обмежена пропозиція робочих місць, збільшення тривалості безробіття.

Група регіонів із найвищим фіксованим рівнем безробіття залишається досить стабільною: до неї входять Тернопільська, Чернівецька, Рівненська, Черкаська області. Так у Тернопільській області ситуацію на ринку праці можна охарактеризувати як загрозливу: потреба підприємств у працівниках постійно зменшується, кількість безробітних у відсотках до працездатного населення є найбільшою в Україні - 7,9 %, а рівень працевлаштування один з найнижчих в Україні - 2,3 %. Не набагато краще виглядає ситуація в Чернівецькій і Рівненській областях.

Близький до середнього по країні рівень безробіття відзначається в Київській, Дніпропетровській, Хмельницькій, Миколаївській областях. Найнижчий рівень безробіття мають Одеська, Донецька та Луганська області.

Про посилення регіональної диференціації на ринку праці свідчить коливання кількості безробітних на 1000 населення від 12,96 осіб в Одеській області до 42,86 у Тернопільській. Навантаження на одне вільне робоче місце в Тернопільській області в 15,5 разів перевищує цей показник по Донецькій області. У 2004 р. частка працюючого населення у віці 15-70 років відносно загальної кількості населення відповідного віку в середньому по Україні склала 56,9 %. А у регіональному розрізі цей показник змінюється від 47,98 % на Тернопільщині до 60,44 % на Полтавщині.

Таким чином, на загальному тлі поліпшення ситуації на ринку праці загалом по Україні зберігаються негативні тенденції посилення диференціації регіонів. За узагальненим показником найкращий стан на ринку праці після міст Києву і Севастополя мають такі промислові області, як Донецька та Луганська. Останні місця з величезним відривом від лідерів посідають Тернопільська, Сумська та Івано-Франківська області (табл. 2.1).

діяльності у податковій службі США діють із 1982 р., аналогічні стандарти діють у Канаді. З 1981 р. Податкова та митна служба Нідерландів перейшла на вибірковий метод перевірок. На вибірковому методі організована контрольна робота у податкових службах Франції та Бельгії. З 1996 р. питання, пов’язані з вибірковими перевірками, регулюються в Росії. У 2001 р. були затверджені правила вибірки в Республіці Білорусь. В Україні перші правила відбору платників для перевірок були викладені у нормативних документах ДПА України ще у 1998 р., але до цього часу не набули системності та відповідності міжнародному досвіду.

Найпростіший спосіб організації відбору - випадкова вибірка. Найбільш складний – проведення відбору із застосуванням економіко-математичних моделей, для яких необхідна побудова відповідних програмних комплексів та наявність нагромадженої у базах даних значної кількості стандартизованої інформації.

Проміжну ланку займають методи відбору, які ґрунтуються на всебічному аналізі інформації, накопиченої у податковій службі, а також симбіоз усіх наведених методів.

Інший метод – вибір фірм, що належать до проблемних галузей. Застосування цього методу в Україні дозволило підійти до вирішення проблеми одночасних перевірок пов’язаних осіб.

При розмаїтті існуючих методів відбору найбільш ефективної спрямованої дії підрозділів податкового аудиту можна досягти за рахунок постійного моніторингу фінансово-господарської діяльності суб’єктів підприємницької діяльності і оцінки ступеня його ризикованості з погляду вірогідності неповної сплати податків, зборів та інших обов’язкових платежів до бюджету.

Ця проблема органічно випливає із завдань, поставлених Кабінетом Міністрів України перед державною податковою службою. Зокрема, у його заяві говориться: “... Уряд України вважає, що настав час радикально змінити відносини між державною податковою службою та суспільством. При цьому необхідно забезпечити максимальну мобілізацію податкових платежів до бюджету шляхом покращання відбору суб’єктів підприємницької діяльності для податкового аудиту та підвищення його якості, упередження виникнення різноманітних схем ухилення від оподаткування, скорочення бюджетних витрат на контрольні процедури тощо”.

Ця проблема знайшла своє відображення у багатьох наукових дослідженнях і публікаціях. Так, зокрема, питанням модернізації податкового аудиту приділяли увагу: М. Азаров, Ю. Кравченко, Ф. Ярошенко, М. Недашківський, С. Онишко, В. Попович, О. Сторожук. Використання інформа-

Розрахункові дані показують, що Ізмаїльська ДПІ обслуговує на 270 умовних платників більше, ніж Біляївська ДПІ за рахунок більшої активності платників у сплаті податків, оскільки вони мають більшу кількість особових рахунків обліку податкових надходжень. Отже, і чисельність цих податкових органів повинна бути адекватною кількості платників та обсягам бюджетних надходжень, відповідно у Ізмаїльській ДПІ – 60 осіб, у Біляївській – 51 (табл. 4.16). Таким чином запропонована система розрахунку навантаження буде давати набагато об'єктивніші дані для оцінки ефективності діяльності органів податкового контролю та їх працівників.

Таким чином, результати проведеного дослідження показують, що в Україні відсутня комплексна система оцінки податкового контролю, замість якої функціонує широкий спектр оціночних показників за окремими напрямами контрольно-перевірочної діяльності, що підтверджує необхідність запровадження у практичну діяльність податкових органів уніфікованих оціночних показників та критеріїв їх розрахунку.

4.3. Основні напрями підвищення ефективності податкового контролю як одного з напрямків детінізації економіки України

Опираючись на результати аналізу податкового контролю в Україні, який було зроблено за допомогою матеріалів ДПА України в Одеській області, ми можемо визначити деякі шляхи оптимізації процедури здійснення податкового контролю.

Одним із шляхів удосконалення податкового контролю та підвищення його ефективності є узгодження, гармонізація методики й організації здійснення податкового контролю, що полягає в узгодженості методів, форм та прийомів з організаційними, управлінськими рішеннями щодо виконання контрольно-перевірочних дій.

Необхідність такого узгодження викликана відсутністю чіткої, взаємопов'язаної та всеохоплюючої методології проведення заходів податкового контролю. Ураховуючи важливість податкових перевірок у контрольно-перевірочному процесі та положення наказу ДПА України від 07.12.2001 № 490, у яких зазначено, що стратегічними напрямами організації перевірок платників податків є вдосконалення форм та методів аналітичної роботи стосовно відбору платників для проведення податкових перевірок та підвищення якості й ефективності контрольно-перевірочного процесу на всіх його етапах, детально розглянемо саме їх методологію.

Жодна податкова служба світу не може перевірити всіх платників податків, а тому використовує різні методи добору платників для перевірок. Такі методи, як правило, визначаються відповідними стандартами податкових служб. Стандарти з відбору суб'єктів підприємницької

Одним із можливих шляхів подолання цієї тенденції є об'єднання зусиль регіональних органів влади з профспілками та роботодавцями для створення властивої розвиненим країнам так званої системи "трипартизму", тобто системи взаємодії роботодавців, профспілок і держави для узгодження інтересів усіх сторін. На жаль, в Україні переважна більшість профспілкових об'єднань недооцінює важливість функцій своїх організацій як соціальних партнерів. Тому система колективних переговорів як спосіб вирішення нагальних проблем у сфері трудових відносин досі не знаходить адекватної реалізації. Профспілки не виконують своєї основної функції - відвертання страйків шляхом проведення переговорів на належному професійному рівні з метою врегулювання конфліктних ситуацій між роботодавцями та працюючими. У розвинених країнах соціальне партнерство є необхідним елементом колективно-договірного регулювання соціально-трудових відносин, і держава тут відіграє активну роль у створенні сприятливих умов для соціального співробітництва, представляючи інтереси всіх членів суспільства. Саме цим пояснюється ефективне функціонування та подальше вдосконалення механізму регулювання соціально-трудових відносин у розвинених країнах світу.

У таблиці 2.1 наведено загальні результати рейтингової оцінки регіонів України за рівнем життя. Відповідно до загальної інтегральної оцінки, що враховує показники демографічного розвитку, рівня доходів і стану ринку праці, регіони України можна розділити на три групи. До першої групи з найвищим рейтингом увійшли Київська, Донецька, Дніпропетровська, Запорізька та Одеська області. У найгіршому становищі перебувають Тернопільська, Черкаська, Херсонська і Житомирська області.

Проведений аналіз свідчить, що в Україні існують значні розбіжності щодо рівня соціально-економічного розвитку регіонів, і процес диференціації неухильно поглиблюється. Інакше кажучи, в країні не існує механізмів підтримки соціальних стандартів життя для кожного громадянина незалежно від його місця проживання. Центральні органи влади часто переоцінюють власну роль у відродженні регіонів, намагаючись впливати на процеси в усіх без винятку соціально-економічних сферах. При цьому ігнорується світовий досвід, який свідчить, що державна (як правило, пільгово-дотаційна) підтримка не є достатньою умовою для реалізації потенціалу території.

Головне завдання регулювання рівня економічної безпеки регіонів не вичерпується забезпеченням умов для орієнтації економіки на структурну перебудову та поступове зростання виробництва, досягнення соціального та екологічного добробуту та прогресу. Загальний зміст такої по-

шireної точки зору полягає в максимальному обмеженні ролі держави в економіці. Дійсно, створення сприятливих умов для розвитку ринкової економіки, насамперед, асоціюється з таким регулюючим впливом, як формування ефективних державних інститутів (включаючи розроблення якісного законодавства і боротьбу з корупцією), створення сучасної регіональної виробничої та ринкової інфраструктури. Тим часом роль держави в забезпеченні ефективного регіонального розвитку є значно ширшою, особливо щодо депресивних регіонів. У найбільш загальному вигляді можна констатувати, що мета державного регулювання економічної безпеки регіонів - це згладжування регіональних розбіжностей у розвитку людського потенціалу на тлі формування тенденцій зростання цього показника для країни загалом. Дуже важливою є також готовність місцевого самоврядування до мобілізації власних, насамперед людських, ресурсів заради майбутнього розвитку.

Наступною за ступенем складності підсистемою економічної безпеки в структурі регіональної економічної безпеки є система економічної безпеки підприємства, фірми.

Комплексними показниками, які в значній мірі дозволяють оцінити економічну безпеку підприємств регіонів України є показники загального інвестиційного і клімату бізнесу в регіоні; рівень невтручання органів влади в діяльність підприємств регіону; якість державного регулювання підприємницької діяльності в регіоні.

Результати аналізу підприємницького клімату в Україні виконані Міжнародною фінансовою корпорацією[66] за 2003 рік. Дослідження базувалися на експертних оцінках, отриманих за підсумком незалежних опитувань 2014 підприємств усіх регіонів України. Вибір підприємств відбувався випадковим чином, з урахуванням кількості підприємств за секторами в кожному місті, не зважаючи на розмір підприємства і спосіб його створення. Промислові підприємства вибиралися пропорційно за регіонами, а вибір решти підприємств здійснювався відповідно до певних квот для кожного виду економічної діяльності. Залежно від розмірів підприємств до генеральної вибірки включено малі (до 50 працівників), середні (51-249 працівників) і великі (понад 500 працівників) підприємства. У галузевому розрізі у вибірці подано підприємства промисловості, будівництва, торгівлі, громадського харчування, транспорту, фінансового сектора та інші підприємства зі сфери послуг. У табл. 2.2. наведено дані про структуру вибірки підприємств за містами.

66 Бізнес-середовище в Україні : Річний звіт Міжнародної Фінансової Корпорації, Київ, вересень 2003 р. [Електронний ресурс]. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: http://www.pace.org.ua/content/ category/4/22/53/lang,uk/. – Назва з екрана.

спекціями: у 6 податкових органах спостерігається надмірна чисельність працівників від 3 до 33 одиниць; у 5 - виявлена недостатня чисельність персоналу для обслуговування наявних платників.

У цілому це може суттєво впливати на ефективність їх діяльності. Правильність цього висновку, зокрема, підтверджує і таке порівняння даних по двох інспекціях. Так Ізмаїльська і Біляївська ДПІ, маючи практично однакову кількість фактичних платників (1110 і 1094 відповідно), забезпечуючи майже однакові обсяги надходжень до бюджетів за 2002 р. (27 і 28 млн. грн.), мають різницю чисельності в 31 одиницю (89 і 58 одиниць відповідно).

Таблиця 4.19

Порівняльний аналіз умовних та фактичних показників кількості платників та розрахункової і штатної чисельності податкових органів Одеської області станом на 01.07.2003

(в одиницях)

№ з/п	Найменування податкових органів	Кількість умовних платників	Кількість фактичних платників	Відхилення умовних від фактичних	Розрахункова чисельність працівників	Фактична чисельність працівників	Відхилення умовної від фактичної
1	Овідіопольська ДПІ	1237	1075	162	42	39	3
2	Ізмаїльська ДПІ	1778	1110	668	60	89	- 29
3	Біляївська ДПІ	1502	1094	408	51	58	- 7
4	Арцизька ДПІ	1635	1002	633	55	58	- 3
5	Білгород-Дністровська ДПІ	1494	1944	- 450	51	57	- 6
6	Тарутинська ДПІ	1839	1451	388	62	90	- 28
7	Роздільнянська ДПІ	2101	1261	840	71	52	19
8	Саратська ДПІ	1206	1520	- 314	42	31	11
9	Татарбунарська ДПІ	3123	6366	- 3243	106	139	- 33
10	Олександрівська ДПІ	2835	2831	4	96	71	25
11	ДПІ у м. Одесі	9941	17696	- 7755	338	290	48

2. Платники, які обліковуються в інспекції за місцем їх державної реєстрації, сплачують окремі платежі на території, що вона обслуговує, та не подають звітність (П-2).

3. Платники, які не перебувають на обліку в податковій інспекції, але сплачують окремі платежі (П-3).

4. Фізичні особи – суб'єкти підприємницької діяльності, які зареєстровані у податковому органі, сплачують платежі на території, що вона обслуговує, та подають звітність (П-4).

5. Фізичні особи – суб'єкти підприємницької діяльності, які обліковуються в інспекції за місцем їх державної реєстрації, сплачують окремі платежі на території, що вона обслуговує, та не подають звітність (П-5).

6. Фізичні особи – суб'єкти підприємницької діяльності, які не перебувають на обліку в податковій інспекції, але сплачують окремі платежі (П-6).

7. Фізичні особи – платники прибуткового податку, які сплачують його на території, яку обслуговує інспекція (П-7).

8. Платники, які застосовують спрощену систему оподаткування (П-8).

9. Платники фіксованого податку (П-9).

10. Фізичні особи, зареєстровані у податкових органах, які не є суб'єктами підприємницької діяльності, але мають джерела доходів (П-10).

11. Підприємства, організації, установи та фізичні особи, які виконують функцію податкового агента на території, що обслуговує інспекція (П-11).

Використовуючи дані витрат робочого часу на обслуговування кожного вищенаведеного виду платника податків, визначається його середнє базове значення. Прийнявши як базовий платник, наприклад, вид П-1, визначається коефіцієнт перерахунку кількості платників в умовні для розрахунку навантаження. За результатами підсумку обрахованих даних отримуємо кількість умовних платників податків. У такому ж алгоритмі проводиться розрахунок умовних платників і для кожного працівника інспекції.

Для прикладу застосування даного методу у додатках Д та Є проведені розрахунки умовної кількості платників по Одеській області. Отримані результати розрахунків (табл. 4.19) свідчать, що лише у Олександрівській ДПІ умовна кількість платників співпадає з фактичною. У 6 податкових органах кількість фактичних платників менша умовно розрахованих від 15 до 60 %. У 4 податкових органах фактична кількість платників податків від 21 до 44 % перевищує розрахункову. Така розбіжність в "умовному навантаженні" на податковий орган визначає і невідповідність розподілу матеріальних та кадрових ресурсів між податковими ін-

Таблиця 2.2.

Структура вибірки за містами

Міста	*Підприємства*				
	Малі (кіл.)	*Середні (кіл.)*	*Великі (кіл.)*	*Разом (кіл)*	*% у загальній чисельності*
Вінниця	36	19	15	70	3,5%
Дніпропетровськ	66	21	29	116	5,8%
Донецьк	52	22	44	118	5,9%
Житомир	40	13	11	64	3,2%
Запоріжжя	52	15	12	79	3,9%
Івано-Франківськ	50	10	5	65	3,2%
Київ	103	54	31	188	9,3%
Кіровоград	39	16	9	64	3,2%
Луганськ	47	12	17	76	3,8%
Луцьк	38	19	9	66	3,3%
Львів	58	12	16	86	4,3%
Миколаїв	50	14	5	69	3,4%
Одеса	56	30	12	98	4,9%
Полтава	43	13	9	65	3,2%
Рівне	45	12	8	65	3,2%
Сімферополь	59	20	13	92	4,6%
Суми	39	18	6	63	3,1%
Тернопіль	50	12	3	65	3,2%
Ужгород	50	8	6	64	3,2%
Харків	82	22	10	114	5,7%
Херсон	34	23	9	66	3,3%
Хмельницький	50	5	10	65	3,2%
Черкаси	45	16	5	66	3,3%
Чернігів	43	13	9	65	3,2%
Чернівці	43	18	4	65	3,2%
РАЗОМ:	1270	437	307	2014	

Результати порівняльного аналізу регіонів, здійснено з огляду на розрахунок узагальненої інтегрованої оцінки їх підприємницької привабливості. Для цього вибрано вісім показників, що визначають три означені напрямки.

Таблиця 2.3.

Показники порівняльної оцінки підприємницького клімату в Україні

Показник	*Одиниці виміру*
Загальний інвестиційний і бізнес-клімат	
Оцінка місцевого інвестиційного клімату	% підприємств, що позитивно оцінюють місцеві умови розвитку бізнесу
Вплив "тіньового сектора" на розвиток бізнесу	% підприємств, що вважають "тіньовий сектор" серйозною перешкодою для розвитку бізнесу в регіоні.
Рівень невтручання влади в підприємницьку діяльність	
"Часовий податок" на спілкування з владою	Частка робочого часу, витраченого на спілкування із владними структурами (%)
Середнє число перевірок контролюючими органами	Середня кількість перевірок за рік (кіл.)
Середня тривалість перевірок	Середня тривалість перевірок (робочі дні)
Якість державної регуляторної політики	
Складність отримання дозволів і погоджень	% підприємств, що вважають процес отримання дозволів надмірно складним і гальмуючим розвиток бізнесу.
Ставлення до ліцензування	% підприємств, що одержали ліцензії.
Складність процедури сертифікації	% підприємств, що вважають процедуру сертифікації надмірно складною та такою, що гальмує розвиток бізнесу.

Розглянемо кожен із цих показників докладніше.

1. Оцінка місцевого інвестиційного клімату.

Цей показник визначає відношення підприємців до можливості розвитку інвестицій та розширення бізнесу в їх регіоні. Під час опитування підприємствам пропонувалося оцінити, наскільки підприємницький клімат у їхньому місті сприяє інвестиціям і подальшому розвитку їхньої діяльності.

Класифікація показників за 10 групами дозволяє системно підійти до проблеми формування показників, уникнути їх дублювання та неоднозначного трактування у їх формуванні за різними напрямами податкового контролю. Кожна група показників містить мінімально-вичерпну кількість показників, що дають змогу достатньо повно оцінити кожний із напрямів податкового контролю, провести їх всебічний аналіз у середині кожної групи та у цілому оцінювати ефективність податкового контролю.

Разом із тим, щоб провести розрахунки окремих показників, зокрема тих, що офіційно не використовуються податковими органами, потрібно організувати збір, облік та опрацювання необхідних даних, сформувати певну звітність та правила її заповнення. Так сьогодні у податкових інспекціях здійснюється тільки табельний облік робочого часу, що використовується лише для розрахунку виплат по заробітній платі. Однак облік витрат робочого часу за напрямами податкового контролю, адмініструванням конкретних податків і платежів не ведеться. Немає також і даних щодо витрат часу на виконання окремих технологічних операцій, тобто процедур податкового контролю. Досить складно визначити і час, що витрачається на роботу з кожним конкретним платником податків. Таким чином, відсутність обліку робочого часу у податкових органах не дозволяє не тільки повною мірою визначати ефективність їх роботи, але й правильно планувати заходи податкового контролю, здійснювати повноцінне управління персоналом та діяльністю фіскальних органів.

Показники навантаження є одними із важливих факторів, що безпосередньо впливають на оцінку ефективності діяльності як податкових органів, так і їх працівників. Сьогодні податковою службою навантаження на одного працівника розраховується шляхом ділення кількості контрольованих об’єктів оподаткування на кількість працюючих. Навантаження на податковий орган оцінюється за кількістю платників, яких він обслуговує. При цьому до уваги не береться якісний склад платників податків, у той час, коли у дійсності існують різні види платників, що потребують різних затрат ресурсів контролюючого органу чи працівника на їх обслуговування. Аналогічна ситуація складається із оцінкою діяльності податкового органу, оскільки знайти дві податкові інспекції з абсолютно однаковою кількістю однорідних платників навіть теоретично неможливо. З метою усунення цього недоліку, на нашу думку, слід застосувати показник “умовного навантаження”. Для розрахунку такого показника необхідно класифікувати платників податків за такими видами.

1. Платники, які обліковуються в інспекції за місцем їх державної реєстрації, сплачують платежі на території, що вона обслуговує, та подають звітність (П-1). У цій же категорії слід виділити великих платників (П-1В).

показники, що визначають кількісний і якісний склад контролюючого органу; показники використання робочого часу; показники, що відображають обсяг і різнобічність методичного забезпечення контролю; показники, що відображають рівень управління контролем; показники обсягів контролю; показники результатів контролю; загальні показники реалізації результатів контролю; показники ефективності контролю; показники масовості контролю; аналітичні показники контролю. Окремі групи містять підгрупи, а в цілому система включає в себе 146 показників.[369]

Віддаючи належне системності та раціональності побудови системи Соловйова Г.О., слід зазначити, що пряме її застосування для оцінки податкового контролю є проблематичним, оскільки система більшою мірою орієнтована на фінансово-бюджетний контроль колишнього Радянського Союзу. Разом з тим, принципи побудови єдиної системи показників економічного контролю можна взяти за базові для розроблення відповідної системи податкового контролю.

Необхідність у розробленні такої системи визначається і потребою в ефективному управлінні як податковою системою, так і органами податкового контролю, де важливе значення має і оцінка ефективності складових податкового контролю.

Податкові органи мають бази даних більше ніж за 1500 показниками, які обліковуються у 115 формах звітності, аналізуються та використовуються для прийняття управлінських рішень. Показники, що застосовуються для оцінки податкового контролю, ніяким чином не виділені, не проведена їх систематизація та класифікація. Крім того, результати аналізу наявних показників свідчать про відсутність певних показників, здатних повно та всебічно оцінювати діяльність податкових органів за окремими напрямами.

Із метою усунення цих недоліків автором на основі результатів аналізу, практичного досвіду роботи у податкових органах та принципів єдиної системи показників економічного контролю Соловйова Г.О., проведена вибірка та систематизація основних показників, що застосовуються для оцінки податкового контролю та його ефективності. З усіх показників відібрано 166, які, на нашу думку, достатньо повно можуть характеризувати результати податкового контролю. Із наведених показників автором пропонується ввести у практичну діяльність податкових органів 49, оскільки їх застосування дозволяє отримати більш об’єктивну оцінку ефективності податкового контролю за окремими напрямами діяльності. Крім того, автором охарактеризовано кожний показник, наведено джерела даних та порядок розрахунків окремих показників.

[369] Соловьев Г.А. Экономический контроль в системе управления / Г.А. Соловьев. – М.: Финансы и статистика, 1986. – С. 96 - 100

На нашу думку, це найважливіший показник оцінки економічної безпеки регіону, оскільки відтворює "погляд зсередини". Важливість цього показника підтверджується найвищою його вагою, що враховується під час розрахунку інтегрованої оцінки.

Як випливає зі звіту Міжнародної фінансової корпорації[67], у 2003 році перше місце в табелі інвестиційної привабливості, на думку самих же місцевих підприємців, посідає Полтава - понад 52 % опитаних підприємств погодилися із твердженням, що "бізнес-середовище у місті сприяє інвестиціям і розвитку бізнесу". Далі ідуть Київ (приблизно 45 %) і Дніпропетровськ (43 %). Найнижча оцінка місцевого інвестиційного клімату в Житомирі (де лише трохи більше 12 % опитаних підприємств задоволені сформованою в місті ситуацією), Чернігові (11 %), Тернополі (приблизно 8 %) і Сімферополі (близько 7 %).

У цілому ж по країні позитивно оцінюють підприємницьке середовище у своєму регіоні тільки близько третини підприємств.

2. Оцінка "тіньового сектора" як перешкоди для розвитку бізнесу.

Цей показник визначає частку підприємств, які віднесли привілейоване становище "тіньового сектора" до істотних перешкод для розвитку підприємництва. У 2003 році такої думки дотримувалося понад 60 % опитаних. Вони вважають, що привілеї для "тіньового сектора" (тобто недобросовісна конкуренція, що виникає внаслідок перебування деяких підприємств і фірм у "тіньовому секторі" і приховання ними частини своїх доходів від оподатковування) - це проблема існуючої податкової системи.

Судячи з результатів звіту, найбільше потерпають від "тіньового сектора" підприємці Івано-Франківська (72 %) і Луцька (78 %). Однак найгіршою видається ситуація в Хмельницькому - там цю проблему вважають серйозною перешкодою для розвитку бізнесу приблизно 85 % підприємств.

Найменше переймаються цією проблемою підприємства Херсона (43 %), Полтави (45 %) і Львова (46 %). Але й там проти "тіньового сектора" виступають понад 40 % опитаних.

3. "Часовий податок" на спілкування із владою.

Цей показник характеризує кількість робочого часу, витраченого керівництвом підприємства на роботу з державними управлінцями і виконання вимог державних регуляторних органів. Таким чином, фактично, оцінюється ефективність роботи представників влади: чим меншим є "часовий податок", тим якісніше та організованіше працю-

[67] Бізнес-середовище в Україні : Річний звіт Міжнародної Фінансової Корпорації, Київ, вересень 2003 р. [Електронний ресурс]. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: http://www.pace.org.ua/content/ category/4/22/53/lang,uk/. – Назва з екрана.

ють державні органи управління. Значення цього показника багато в чому залежить від рівня стабільності та передбачуваності регуляторної бази (скорочення кількості змін у регуляторних нормативних документах, зменшення часу, необхідного керівникам підприємств на консультації та пошук інформації щодо задоволення вимог державних органів).

За оцінками підприємців, у 2003 р. пересічний "часовий податок" становив 14 % робочого часу (в 2001 - 2002 роках він оцінювався в 16 %). До того ж, за свідченням аналізу, ці витрати часу не залежать ані від розміру підприємств, ані від їх галузевої належності. Практично для всіх регіонів такі витрати не перевищують 20 % робочого часу. Найбільш сприятливою є ситуація в Сумах, Сімферополі (приблизно по 9% робочого часу) і в Миколаєві (дещо більше 10 %).

В ар'єргарді - Одеса (18 %), Ужгород (19 %) і Хмельницький, де підприємці, за їх власними оцінками, витрачають близько 30% свого робочого часу на вимушене спілкування із представниками державної влади та виконання їхніх вимог.

4. Середнє число перевірок контролюючими органами.

Цей показник характеризує середню кількість перевірок підприємств регіону протягом року. Загалом по країні в 2003 р. підприємства перевірялися в середньому 14 разів. Однак існують досить великі розбіжності поміж регіонами. Наприклад, на підприємства Донецька припадає в середньому по 23 перевірки, майже не відрізняються від нього Полтава, Кіровоград та Ужгород (понад 20 перевірок), а в Рівному, Чернівцях і Запоріжжі підприємства перевірялися лише 7 разів на рік.

Серед усіх контролюючих органів у всіх регіонах найбільш активними є органи пожежного нагляду, податкові служби і служби санітарно-епідемічного контролю.

5. Середня тривалість перевірок.

Як випливає зі звіту МФК, загалом по країні середня тривалість перевірок за 2001 - 2003 роки постійно скорочувалася: в 2001 - 27 днів, в 2002 - 23 дні, в 2003 - 17 днів. Проте ситуація від регіону до регіону дуже відрізняється. В 2002 р. найдовші перевірки підприємств відбувалися в Донецьку (29 днів), Вінниці та Полтаві (по 28 днів).

Загалом, Донецьк і Полтава характеризуються найжорсткішими режимами перевірок по країні. У цих містах підприємства перевіряються частіше і довше, ніж в інших регіонах.

А в Івано-Франківську і Чернівцях, навпаки, перевірки були найкоротшими (не більше 9 робочих днів). Чернівці посідають перше місце в країні за лояльними умовами перевірок - тут у 2002 р. перевірки провочий показник оцінки. Інтегруючий показник обраховується за такими критеріями: штатна чисельність; планова нормативна база надходжень платежів; фактичні надходження платежів; сума надходжень на одного працюючого; сума податкового боргу; сума донарахованих платежів та сплачена до бюджету; витрати на утримання податкового органу; умовна окупність податкового органу. Установивши експертним шляхом “вагу” кожного показника, за підсумком набраних балів визначається рейтинг (місце) кожного податкового органу відповідно до його організаційної структури (ДПА, інспекція).

Система оцінки ефективності податкового контролю прямо пропорційно залежна від рівня соціально-економічного розвитку держави. А тому на різних етапах розвитку держави повинні використовуватися різні критерії оцінки ефективності. На сучасному рівні розвитку України, тобто в період перехідної економіки, можна використовувати показники збирання та окупності. У період виходу України на середній рівень розвитку ринкової економіки для оцінки ефективності податкового контролю доцільно використовувати систему кінцевого результату, тобто досягнення мінімального рівня порушень податкового законодавства. І лише при досягненні в Україні високого рівня розвитку економіки можна застосовувати систему оцінки, що базується на всебічному задоволенні потреб платників податків.

Ряд науковців показники ефективності поділяє на кількісні та якісні, що, як правило, характеризують діяльність органів контролю уже після здійснення заходів податкового контролю.[367] Існує думка і щодо поділу показників на зовнішні, що відображають обсяг і результати контролю, та на внутрішні, що характеризують стан контролю.[368] Однак, на думку автора, такий поділ є досить умовним та не має якогось особливого змістовного навантаження, оскільки один і той же показник залежно від поставленого завдання оцінки може бути як кількісним, так і якісним, виступати як зовнішнім показником, так і внутрішнім.

На наш погляд, у цьому контексті заслуговує на увагу єдина система показників економічного контролю, розроблена Г.О. Соловйовим. Ця система передбачає класифікацію показників за 10 групами, зокрема:

[367] Паскачев А.Б. Налоговый потенциал экономики России/ А.Б. Паскачев. – М.: МЕЛАП, 2001; Дадашев А.З. Налоговое администрирование в Российской Федерации/ А.З. Дадашев, А.В. Лобанов. – М.: Книжный мир, 2002.; Опенышев С.П. Теоретические и методологические основы оценки эффективности государственного финансового контроля / С.П. Опенышев // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. – 2001. – №1. – С. 1 – 6.

[368] Соловьев Г.А. Экономический контроль в системе управления / Г.А. Соловьев. – М.: Финансы и статистика, 1986. – С. 91 - 92.

дохідній частині бюджетів, що неможливо без відповідної інформаційної бази. Використання для цих цілей планових показників, що затверджуються у відповідних бюджетах, є неприпустимим, оскільки таке планування проводиться переважно методом "підгонки" дохідної частини до бажаних витрат, або ж розраховується від досягнутих обсягів минулих періодів. Формульно все це виглядає таким чином:

$$\sum_{i=1}^{n} (N_i - F_i) \to \min, \quad (4.1)$$

де $i = 1,2, 3, ..., n$ – платники податків;

N_i - очікуване надходження податків, або податковий потенціал, *i*-го платника;

F_i – суми податків, які фактично надійшли до бюджету від *i*-того платника податків.

При цьому введемо позначення $R_i := N_i - F_i$ - резерв податкових платежів для донарахування на *i*-го платника податків.

Критерій ефективного функціонування податкової системи, що визначається податковою заборгованістю, характеризує надійність системи, її дієздатність. Доцільно наочно проілюструвати цю позицію порівнянням з оцінкою стану охорони здоров'я у країні, рівень якого визначається не кількістю ліжко-місць у медичних закладах на одиницю населення, а величиною потреби у них (у нашому випадку поняття "ліжко-місце" замінюється на заходи податкового контролю). Чим менша ця потреба, тим більш благополучна система. У вигляді формули це можна відобразити таким чином:

$$0 < k \frac{\sum_{i=1}^{n} F_i}{\sum_{i=1}^{n} N_i} \le 1, \quad (4,2)$$

де *k* – коефіцієнт повноти збирання податків на території податкового органу, який є об'єктивним оціночним показником ефективності роботи органу контролю. Чим ближче до одиниці значення коефіцієнту, тим більш високої оцінки заслуговує податковий орган.

Таким чином, ефективність функціонування податкового контролю логічно оцінювати за тим, наскільки повно податковий потенціал переходить у реальні податкові надходження.

Для оцінки ефективності роботи самих податкових органів в Україні застосовується рейтингова система, в основу якої покладено інтегрую-

дилися рідше (у середньому 7 перевірок) і з мінімальними витратами робочого часу (у середньому 8 робочих днів).

6. Складність отримання дозволів і погоджень.

Цей показник визначається як частка підприємств, які вважають процес отримання численних дозволів державних органів надмірно складним та відносять його до найістотніших перешкод на шляху розвитку підприємництва в регіоні.

Упродовж 2003 р. понад 57 % опитаних підприємств зіткнулися з необхідністю отримання різноманітних дозволів.

Чинна система отримання дозволів є складним процесом, що не окреслюється загальними законодавчими рамками. Практично, зазвичай, отримання дозволу спричиняє виконання цілої низки певних умов, для дотримання яких необхідно зібрати певну кількість підписів, і неможливо точно визначити загальне число цих підписів. Головні перешкоди, з якими стикаються підприємства під час отримання дозволів - надмірні бюрократичні завади, підготування безлічі необхідних документів та значні витрати часу на загальний процес отримання дозволу.

У різних обласних центрах України є значні розбіжності у процесі отримання дозволів. Це пов'язано не лише з неоднозначністю чинної нормативної бази, а також з упровадженням місцевою владою безлічі дозволів додатково до тих, що видаються органами державної влади.

Найскладнішим процес отримання дозволів є для підприємств і підприємців Дніпропетровська (50 %), Кіровограда (53 %) і Хмельницького (69 %). У цих містах понад половини опитаних уважає його істотним гальмом розвитку бізнесу.

У той же час процедура одержання дозволів значно лояльніша для підприємців Херсона (18 %), Львова (19 %) і Сум (21 %).

7. Ставлення до ліцензування.

Ліцензування господарської діяльності - один із головних напрямків регуляторної політики держави. У 2003 р. 41 % виданих ліцензій мали відношення до сфери роздрібної торгівлі алкогольними напоями і тютюновими виробами, до того ж близько 70 % опитаних підприємств вже не вважають процедуру ліцензування істотною перешкодою для своєї діяльності. Це дозволяє зробити позитивні висновки про певну стабільність у сфері ліцензування, насамперед, на законодавчому рівні.

Показник оцінюється часткою підприємств регіону, що отримали ліцензію в 2003 р. Оскільки правове регулювання процесу ліцензування зосереджено на національному рівні, то істотні відмінності цього показника за регіонами, найбільш ймовірно, характеризують ступінь

практичного виконання цих законів та вплив місцевої влади на процес ліцензування.

За кількістю отриманих ліцензій тримають першість Хмельницький, Харків і Черкаси. Найменше ліцензій видано в Полтаві, Миколаєві та Херсоні.

8. Складність сертифікації товарів і послуг.

Цей показник оцінюється часткою підприємств, для яких процес сертифікації виступає значною перешкодою в їхній діяльності.

Загалом по країні у 2003 р. цей показник дорівнював приблизно 30 %. Це на 10 % менше, ніж у попередні роки. Таким чином, для понад 70 % підприємств сертифікація вже не є істотним гальмом ведення бізнесу. Втім, переважна частка підприємств під час проходження процедури обов'язкової сертифікації продукції стикалася з такими проблемами, як високий рівень бюрократизму, надмірна тривалість і складність самої процедури, брак прозорості.

Найбільше незадоволені процедурою сертифікації підприємства Черкас (48 %), Хмельницького (близько 50 %) та Чернівців (58 %).

Найменше дорікань викликає процедура сертифікації у підприємців Херсона та Сум (трохи більше 10 %).

Кожен із розглянутих показників характеризує якийсь окремий бік розвитку бізнесу в регіоні.

Ми ж, ґрунтуючись на цих даних, спробуємо отримати інтегрований показник, що дозволить вивести загальну оцінку підприємницького клімату та ранжирувати регіони у відповідності до цієї оцінки.

Для цього використаємо метод експертних оцінок, розроблений доктором економічних наук О. Власюком. Цей метод пройшов практичну перевірку під час щорічного розрахунку регіональних Індексів людського розвитку в Україні [68].

Економічна безпека наступного рівня – регіону може бути оцінена за рейтингом підприємницької привабливості регіонів України. Такий рейтинг наведено в табл. 2.4. Він побудований за оцінками так званого "вищого рівня інтеграції".

Як бачимо, найпривабливішим для підприємницької діяльності містом України в 2003 році виявилися Суми. За ними йдуть Рівне, Київ, Полтава.

Вони залишили позаду такі промислові центри, як Запоріжжя, Харків, Дніпропетровськ, Донецьк.

[68] Власюк О.С. Індекс людського розвитку: досвід України / О.С. Власюк, С.І. Пирожков. – К.: Нац. ін-т стратегічних досліджень, 1995. – 83 с.

Коефіцієнт окупності утримання органів податкового контролю визначатиме оптимальність витрат держави на здійснення функції державного управління. Чим нижче буде значення цього коефіцієнта, тим вища "рентабельність" функціонування органу податкового контролю.

Застосовуючи у сукупності ці два критерії оцінки, можемо констатувати, що при динаміці підвищення коефіцієнта збирання платежів та зниженні коефіцієнта окупності ефективність функціонування системи податкового контролю зростає. Слід мати на увазі, що найбільш об'єктивна картина оцінки ефективності може бути досягнута не тільки при дослідженні динаміки, але й у порівнянні з аналогічними даними інших органів контролю та систем інших держав.

Таким чином, визначення ефективності податкового контролю можна сформулювати як рівень використання податкового потенціалу, досягнутий з мінімальними витратами ресурсів.

У запропонованому контексті поняття "податковий потенціал" трактується як величина очікуваних у досліджуваний період податкових надходжень до бюджету, спрогнозована на підставі розрахунків податкової бази. Методика розрахунку податкового потенціалу та податкової бази на сьогодні достатньо обґрунтована як вітчизняними, так і зарубіжними науковцями.[366] Об'єктивним критерієм, здатним оцінити ефективність функціонування податкової системи, виступає показник різниці між очікуваною і реально перерахованою до бюджету сумою податкових платежів. Це так званий "резерв податкового потенціалу" для донарахувань до бюджету під час проведення заходів податкового контролю. При цьому чим менша величина цього "резерву", тим кращою слід визнати роботу органів податкового контролю.

Відповідно до вищевикладеного критерій ефективності податкового контролю визначається мірою повноти виявлення несплачених сум податків. Іншими словами, мета контрольної роботи податкового органу полягає у "компенсації" бюджету не перерахованих платниками сум податків.

Для того, щоб функціонували запропоновані критерії, повинен запрацювати механізм реалістичного планування податкових надходжень у

[366] Горский И.В. Налоговый потенциал в механизме межбюджетных отношений // Финансы. – 1999. - № 6. – С. 27 - 30 ;Гридчина М.В., Вдовиченко Н.И., Калина А.В. Налоговая система Украины: Учебное пособие. – К.: МАУП, 2001; Загородній А.Г, Вознюк Г.Л., Смовженко Т.С. Фінансовий словник. – К.: Знання, 2000; Каламбет С.В. Податковий потенціал: теорія, практика, управління. – Дніпропетровськ: Наука і освіта, 2001; Коломиец А.Л., Мельник А.Д. О понятиях налогового и финансового потенциала // Налоговый вестник. – 2000. – Январь. – С. 3.; Паскачев А.Б. Налоговый потенциал экономики России. - М.: Издательский дом МЕЛАП, 2001; Тарангул Л.Л. Оподаткування та регіональний розвиток (теорія і практика): Монографія. – Ірпінь: Академія ДПС України, 2003.

ном результату і метою, що стоїть перед ним, досягнення цієї мети з найменшими витратами ресурсів".[362] Таким чином, автори більш конкретизують своє визначення порівняно з попередніми, оскільки, крім двох раніше запропонованих критеріїв – мети та витрат, вводять третій – результат роботи. Разом із тим, автори не усувають недолік у попереднього визначення, оскільки відсутній узагальнюючий критерій, що зміг би поєднати в єдине ціле різнобічні ефектостворюючі фактори.

Усунення цього недоліку запропонувала Г.Н. Карташова, яка вважає головним критерієм оцінки ефективності податкового контролю показник збирання податкових надходжень, що визначається як різниця чи співвідношення між податковим потенціалом та фактично зібраними платежами.[363] Однак при такій системі оцінки до розрахунку не береться фактор витрат на утримання органів контролю, що робить систему оцінки неповною.

Очевидно, що найбільш повна характеристика оцінки ефективності податкового контролю може бути отримана шляхом поєднання вищенаведених критеріїв оцінки. Крім того, доцільно застосовувати теорію С.О. Шохіна[364] та В.М. Родіонової і В.І. Шлейнікова [365] про подвійне значення категорії ефективності, що, з одного боку, характеризує результативність податкового контролю загалом та з іншого - ефективність діяльності самих органів податкового контролю. Тобто оцінка ефективності податкового контролю в цілому повинна оцінюватися за двома критеріями: коефіцієнтом збирання платежів та коефіцієнтом окупності податкового контролю.

Коефіцієнт збирання платежів буде у комплексі оцінювати досягнення мети податкового контролю, тобто правильність нарахування платежів, їх своєчасність і повноту сплати, оптимальність застосованих методів і форм контролю, правильність організації збору платежів та витрат часу на заходи податкового контролю. Цей коефіцієнт буде враховувати досконалість податкового законодавства, рівень кадрового та матеріально-технічного забезпечення органів податкового контролю тощо. Чим вище буде значення коефіцієнта, чим більше він буде наближений до одиниці, тим вищий рівень функціонування системи податкового контролю.

[362] Дадашев А.З. Налоговое администрирование в Российской Федерации/ А.З. Дадашев, А.В. Лобанів. – М.: Книжный мир, 2002. – С. 354.

[363] Карташова Г.Н. Об оценке эффективности функционирования налоговых органов или концептуальный подход к некоторым аспектам аналитической работы в сфере налогообложения/ Г.Н. Карташова // Налоговый вестник. – 1999. – №1. – С. 17 – 18.

[364] Шохин С.О. Бюджетно-финансовый контроль и аудит : теория и практика применения в России: науч. - метод. пособ. / С.О. Шохин, Л.И. Воронина. – М.: Финансы и статистика, 1997. – С. 21.

[365] Родионова В.М. Финансовый контроль: учебник / В.М. Родионова, В.И. Шлейников. – М.: ФБК-ПРЕСС, 2002. – С. 234.

Таблиця 2.4.

Рейтинг підприємницької привабливості регіонів України

Місце в рейтингу	Значення індексу	Центри регіонів
1	0,71	Суми
2	0,70	Рівне
3	0,68	Київ
4	0,68	Полтава
5	0,66	Запоріжжя
6	0,64	Львів
7	0,64	Харків
8	0,64	Дніпропетровськ
9	0,60	Луганськ
10	0,60	Сімферополь
11	0,60	Чернівці
12	0,59	Херсон
13	0,58	Вінниця
14	0,57	Миколаїв
15	0,56	Черкаси
16	0,56	Одеса
17	0,54	Донецьк
18	0,52	Івано-Франківськ
19	0,50	Тернопіль
20	0,49	Луцьк
21	0,48	Житомир
22	0,46	Чернігів
23	0,45	Ужгород
24	0,39	Кіровоград
25	0,32	Хмельницький

Останні місця зайняли регіони, що найчастіше завершують регіональні рейтинги (рейтинг інвестиційної привабливості, рейтинг рівня безробіття, рейтинг рівня життя тощо)[69]. Це Житомир, Чернігів, Ужгород, Кіровоград, Хмельницький.

Таким чином, простежується пряма залежність між рівнем економічної безпеки особи і регіональним рівнем економічної безпеки.

Перш ніж повернутися до лідерів рейтингу, зробимо ще одне важливе зауваження. Відповідно до методики розрахунку, максимальною оцінкою рейтингу є одиниця. Але, відповідно до табл. 2.4, загалом по країні немає жодного регіону з такою оцінкою. Всі рейтингові індекси не виходять за межі інтервалу (0,32 - 0,71). Це означає, що навіть у лідерів рейтингу умови для розвитку підприємництва забезпечені не більше ніж на 70 % від макси-

[69] Бізнес-середовище в Україні: Річний звіт Міжнародної Фінансової Корпорації, Київ, вересень 2003 р. [Електронний ресурс]. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: http://www.pace.org.ua/content/ category/4/22/53/lang,uk/. – Назва з екрана.

мально можливого рівня. Проте, з іншого боку, немає регіонів, які б зовсім не піклувалися про розвиток бізнесу: навіть у регіонах, що замикають рейтинг, умови для розвитку підприємництва забезпечені принаймні на 30 %.

Місту Суми лідерство в головному рейтингу забезпечило відносно високе і стабільне значення трьох показників другого рівня інтеграції: найвища в країні якість державного регулювання, 7-е місце за рівнем невтручання влади міста в підприємницьку діяльність підприємств та 9-е місце в рейтингу інвестиційного клімату (див. табл.2. 5).

Таблиця 2. 5.

Рейтинги регіонів України за трьома узагальненими показниками

Інвестиційний клімат		Рівень невтручання влади		Якість державного регулювання	
Рейтинг	Індекс	Рейтинг	Індекс	Рейтинг	Індекс
Полтава	0,98	Рівне	0,88	Суми	0,85
Дніпропетровськ	0,81	Сімферополь	0,87	Херсон	0,80
Київ	0,74	Черкаси	0,86	Львів	0,78
Харків	0,68	Запоріжжя	0,85	Вінниця	0,74
Донецьк	0,63	Чернівці	0,84	Полтава	0,72
Одеса	0,62	Київ	0,76	Ужгород	0,72
Чернівці	0,60	Суми	0,74	Миколаїв	0,70
Рівне	0,56	Львів	0,71	Донецьк	0,70
Суми	0,55	Луцьк	0,70	Рівне	0,68
Запоріжжя	0,54	Миколаїв	0,69	Харків	0,67
Луганськ	0,50	Дніпропетровськ	0,69	Луганськ	0,65
Херсон	0,48	Тернопіль	0,68	Івано-Франківськ	0,64
Львів	0,45	Луганськ	0,66	Луцьк	0,62
Вінниця	0,45	Івано-Франківськ	0,62	Чернігів	0,61
Сімферополь	0,34	Житомир	0,59	Сімферополь	0,60
Ужгород	0,31	Вінниця	0,57	Житомир	0,59
Миколаїв	0.31	Харків	0.56	Запоріжжя	0.59
Івано-Франківськ	0,30	Чернігів	0,56	Черкаси	0,57
Тернопіль	0,30	Одеса	0,52	Київ	0,55
Кіровоград	0,29	Херсон	0,50	Одеса	0,54
Житомир	0,27	Хмельницький	0,43	Тернопіль	0,53
Черкаси	0,26	Кіровоград	0,36	Кіровоград	0,51
Хмельницький	0,25	Полтава	0,34	Дніпропетровськ	0,41
Чернігів	0,21	Ужгород	0,31	Чернівці	0,37
Луцьк	0,17	Донецьк	0,30	Хмельницький	0,26

Полтава має найвищу оцінку інвестиційного клімату і займає 5- те місце за якістю державного регулювання. Як ми вже відзначали, оцінка інвестиційного клімату є найважливішою під час розрахунку рейтингу, тому Полтава попадає на 4-те місце в списку навіть попри те, що в місті відзначається досить високий рівень втручання влади в бізнес-діяльність (за цим показником Полтава посідає третє місце знизу).

встановлених нормативів витрат часу з його фактичними затратами; стиль функціонування державно-управлінської системи (форми та методи, що використовуються для досягнення мети); складність організації суб'єкта державного управління, яка визначається структурою її побудови; сукупні витрати, що визначаються вартістю утримання суб'єкта управління. Таким чином, наголошує автор, з погляду теорії державного управління, взяті у взаємозв'язку критерії "цілі – час – стиль – складність - вартість" здатні досить ємко характеризувати суб'єкт державного управління.[361]

Розкривши ці критерії у контексті податкового контролю, на нашу думку, можна з'ясувати і питання сутності ефективності податкового контролю.

Отже, кінцевою метою податкового контролю є забезпечення надходжень податкових зобов'язань у максимально повному обсязі. Чим вищий цей показник, тим краще виконує свої функції орган контролю, використовуючи при цьому певні методи та форми контролю, їх законодавче забезпечення тощо.

Мінімізація часу на виконання контрольних функцій є другим показником, який визначає ефективність контролю. Саме під цим критерієм слід розуміти не стільки швидкість виконання перевірочних дій, скільки упередження від виконання безрезультатних дій.

Стиль функціонування органу контролю визначається саме тими методами та формами, які використовуються під час виконання функцій. При цьому вибір оптимальних методів і форм контролю потрібно вважати головною ознакою цього критерію.

Складність організації органу контролю визначається не стільки кількістю підрозділів та чисельністю працівників у них, скільки рівнем адекватного (невикривленого) проходження управлінських команд через систему.

Вартість усіх складових процесу податкового контролю є критерієм, що безпосередньо визначає ефективність діяльності самого контролюючого органу. У той самий час цей чинник через взаємозв'язок з іншими критеріями визначає і забезпечує здатність контролюючого органу до виконання своїх функцій.

Таким чином, наведені п'ять критеріїв можна розглядати як базові, висхідні характеристики для визначення поняття "ефективність податкового контролю", оскільки у наукових джерелах подібний термін трактується по-різному.

Більш досконале, на наш погляд, визначення запропоновано А.З. Дадашевим та А.В. Лобановим, які стверджують, що "ефективність контролю визначається співвідношенням досягнутого контролюючим орга-

[361] Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций / Г.В. Атаманчук. – М.: Юрид. лит., 1997. - С. 357 - 361.

які раніше вже вирішувались, за рахунок цього заощадити кошти і час усіх учасників податкових правовідносин.

Таким чином, на підставі наведених аргументів можна зробити висновки про відсутність у чинному законодавстві України загальної методології та принципів ведення податкового обліку як сукупності способів і прийомів, за допомогою яких господарська діяльність підприємства (організації) відображується в податковому обліку, в зв'язку зі справлянням податків, передбачених відповідними законами. Законодавчо визначено тільки окремі складові податкового обліку.

За висловленням С.О. Шохіна, серед проблем, пов'язаних зі здійсненням державного контролю, центральне місце займає проблема ефективності.[357]

На сучасному етапі державотворення автори, досліджуючи питання загальної оцінки ефективності державного управління, більше уваги приділяли вивченню окремих управлінських функцій. Так, Є.О. Кочерін детально досліджував функцію державного контролю[358], В.М. Родіонова та В.І. Шлейніков - бюджетно-фінансового контролю.[359] Але найбільш вдала теорія оцінки ефективності державного управління, яка придатна і для оцінки ефективності податкового контролю, запропонована Г.В. Атаманчуком. Ця теорія консолідувала та систематизувала вище наведені думки науковців.

Ефективність організації і функціонування будь-якого суб'єкта державного управління, за теорією Г.В. Атаманчука, можна визначити, відповівши на три основні запитання: які проблеми вирішує орган управління; яким чином (форми, методи); які суспільні ресурси витрачаються при цьому.[360] Інтерпретуючи цей постулат на проблематику податкового контролю, ці питання можна сформулювати таким чином: що контролювати, для чого і яким чином.

Дати відповіді на ці запитання, за твердженням Г.В. Атаманчука, покликані п'ять критеріїв: цілеорієнтованість органу управління (функціональне призначення), яка визначається шляхом вивчення і оцінки організаційної, нормативної та іншої діяльності, з погляду відповідності її цільовому призначенню; затрати часу на вирішення управлінських питань і здійснення управлінських операцій, які визначаються шляхом порівняння

[357] Шохин С.О. Бюджетно-финансовый контроль и аудит : теория и практика применения в России: науч.- метод. пособ. / С.О. Шохин, Л.И. Воронина. – М.: Финансы и статистика, 1997. – С. 21.

[358] Кочерин Е.А. Основы государственного и управленческого контроля / Е.А. Кочерин – М.: Филинъ, 2000. – С. 114.

[359] Родионова В.М. Финансовый контроль: учебник / В.М. Родионова, В.И. Шлейников. – М.: ФБК-ПРЕСС, 2002. – С. 142.

[360] Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций / Г.В. Атаманчук. – М.: Юрид. лит., 1997. - С. 357.

А от Донецьк посідає 5 - те місце за інвестиційним кліматом і 8 - ме місце за якістю держрегулювання. Відносно високе значення цих показників не переважає негативний вплив того факту, що Донецьк є містом із найвищим рівнем втручання місцевої влади в діяльність підприємств.

У цілому ж, як видно з табл. 2.5, місце регіону в головному рейтингу підприємницької привабливості збігається із сумарним значенням показників другого рівня.

Аналіз рейтингу підприємницької привабливості дозволяє зробити кілька висновків:

- найвища оцінка підприємницької привабливості регіонів України становить лише 70 % від можливого максимуму;

- розкид індексу підприємницької привабливості регіонів не дуже великий та становить 39 %: від 71 % у Сумах до 32 % у Хмельницькому;

- розкид оцінок інвестиційного клімату в регіонах є особливо великим і становить 81 %: (від 98 % (Полтава) до 17 % (Луцьк));

- розкид оцінок дій влади у сфері підприємництва (втручання влади і якість держрегулювання) становить 58 - 59 %;

- немає жодного регіону, де всі три фактори оцінки підприємницької діяльності (загальний інвестиційний клімат, невтручання влади і якість держрегулювання) були б на високому рівні. Саме цим пояснюється той факт, що чільні щаблі рейтингу посіли регіони з істотно різними значеннями окремих показників;

- поява наприкінці списку вже звичних аутсайдерів багатьох регіональних рейтингів (Житомир, Чернігів, Ужгород, Кіровоград, Хмельницький) ще раз доводить, що всі складові соціально-економічного розвитку регіону тісно пов'язані: відсутність умов для розвитку підприємницької діяльності позначається як на інвестиційній привабливості регіону, так і на його соціальному розвитку (рівні життя, рівні безробіття тощо), на інших показниках економічного зростання.

Також зауважимо, що оскільки основу побудови рейтингу складають дані, отримані виключно експертним шляхом, це збільшує загальну погрішність оцінок. По-перше, опитування передбачає оцінювання суб'єктивних думок експертів (тобто опитуваних підприємств). По-друге, точність оцінки багато в чому залежить від репрезентативності вибірки, тобто від способу її організації та обсягу.

Наприклад, якщо в розрахунку врахувати ще один показник - обсяг вибірки за регіонами (дані з табл. 2.2), рейтинг підприємницької привабливості регіонів трохи зміниться (табл. 2.6). Насамперед, це стосуватиметься трійки лідерів: на перше місце вийде Київ, у якому було опитано найбільше підприємств (9,3 % від загальної чисельності). Через низьке значення цього показника (3,1 %) Суми перемістяться на третє місце.

Таблиця 2.6

Рейтинг підприємницької привабливості регіонів (з урахуванням показника обсягу вибірки за регіонами)

Значення індексу	Місце в рейтингу	Міста
0,70	1	Київ
0,69	2	Рівне
0,68	3	Суми
0,65	4	Полтава
0,64	5	Запоріжжя
0,63	6	Харків
0,62	7	Львів
0,61	8	Дніпропетровськ
0,59	9	Чернівці
0,59	10	Луганськ
0,58	11	Сімферополь
0,56	12	Вінниця
0,56	13	Херсон
0,55	14	Одеса
0,55	15	Миколаїв
0,55	16	Черкаси
0,52	17	Донецьк
0,51	18	Івано-Франківськ
0,49	19	Луцьк
0,48	20	Тернопіль
0,47	21	Житомир
0,45	22	Чернігів
0,43	23	Ужгород
0,37	24	Кіровоград
0,32	25	Хмельницький

Такий аналіз слід проводити постійно, щоб виявити тенденції і динаміку зміни відібраної системи показників з метою своєчасного передбачення кризових ситуацій і, як наслідок, підвищення рівня економічної безпеки у різних регіонах.

На жаль, останнє аналогічне дослідження проводилося Міжнародною Фінансовою корпорацією у 2004 р.

Наслідки регіональних кризових ситуацій, які повинні бути у сфері постійного моніторингу державної регіональної політики економічної безпеки, є такими:

різке перевищення смертності над народжуваністю, що викликає швидке старіння населення в регіоні, скорочення чисельності корінного населення, що призводить до втрати національних традицій;

збільшення техногенного навантаження, що викликає забруднення повітряного басейну, земель і вод регіону, що призводить до зниження

1	2	3
9	Визначення сум, що підлягають донарахуванню, без первинних документів за даними облікових регістрів або виписок з розрахункового рахунку про рух коштів.	15
10	Визначення перевіряючими сум донарахувань на підставі самостійного визнання (без рішень суду) недійсними операцій, документів, визнання фіктивними фірм.	25
11	Неправильне застосування пільг з оподаткування.	5
12	Визначення результатів до оподаткування за звітний період по окремих господарських операціях всупереч вимогам законодавства здійснювати це за результатами всієї діяльності.	15
13	Неврахування міжнародних договорів про усунення подвійного оподаткування.	5
14	Неправильне застосування звичайних цін.	10
15	Неправильне визначення перебігу термінів позовної давності.	5

На підставі вищенаведеного викладемо наше бачення причин низької якості результатів перевірок:

по-перше, нечітке законодавство, відсутність урегулювання оподаткування деяких операцій;

по-друге, відсутність чіткої регламентації на законодавчому рівні порядку проведення й оформлення результатів документальних перевірок;

по-третє, недосконаліть методик проведення перевірок за кожним конкретним податком;

по-четверте, відсутність юридичного супроводу під час проведення перевірок;

по-п’яте, вихід за межі компетенції ревізорів-інспекторів, який виявляється у невиконанні відомчих наказів у частині відображення в акті перевірки необґрунтованих даних, а також суб’єктивних припущень перевіряючими, які не мають підтверджених доказів та різного роду висновків щодо дій посадових осіб підприємства;

по-шосте, через брак часу перевірки великих платників податків проводяться не суцільним порядком з урахуванням кожного первинного документа, а вибірково;

по-сьоме, неповне використання прав постійних комісій при обласних державних податкових адміністраціях, державних податкових інспекціях, спеціалізованих державних податкових інспекціях з роботи з великими платниками податків урегульовувати спірні питання під час здійснення перевірки, до підписання акта. Урегулювання спірних питань в такий спосіб (за тими питаннями, які порушуються не вперше та за якими в судах уже винесено відповідні рішення) дало б змогу вивільнити час працівників податкової служби і суди від розгляду типових справ,

Детально питання оформлення результатів перевірки в Україні на законодавчому рівні не врегульовано. ДПА видала кілька відомчих нормативних актів, з яких тільки два (наказ № 326 від 11.06.04 та № 327 від 10.08.05) зареєстровані в Мін'юсті. Отже, таку важливу процедуру, як оформлення результатів перевірки, слід узаконити з подетальним розписом процедур і визначенням документів (актів) за видами перевірок, адже тільки рішення за актами перевірок є підставою для донарахувань, проведення розслідувань та оскаржень у судах.

Ми дійшли такого висновку, на підставі узагальнення практичного досвіду роботи в судово-економічній експертизі та аудиті. Слід зауважити, що експертизи призначаються в основному за справами, де податківцями виявлено великі суми донарахувань (близько половини призначених експертиз, де донарахування становлять понад мільйон гривень).

Результати узагальненої практики проведення експертиз з питань оподаткування, де джерелом інформації слугували акти податкових перевірок, складені податківцями всіх регіонів України, дозволяють визначити і систематизувати основні недоліки актів за результатами податкових перевірок (табл. 4.18).

Таблиця 4.18

Систематизація недоліків у актах за результатами документальних перевірок

№ з/п	Недоліки в актах перевірок	%
1	**2**	**3**
1	Арифметичні помилки у підрахунках податків до сплати.	60
2	Неправильне визначення змісту фінансово-господарської операції і, як наслідок, застосування не тих норм законодавства, які відповідають її суті.	40
3	Посилання на норми закону, які регулюють інші операції, ніж ті, що розглядаються в акті.	20
4	Визначення сум до оподаткування на підставі норм законів, якими чітко не встановлено регулювання оподаткування операцій, розглянутих в акті.	50
5	Посилання на законодавчі та нормативні документи, які у періоді, що перевірявся, не діяли (або були затверджені пізніше чи втратили чинність).	12
6	Констатація факту порушення без конкретного обґрунтування суми донарахувань (відсутність додатків, які розшифровують суми донарахувань; посилання на додатки, відсутні до акту перевірки).	20
7	Посилання на порушення норми закону без обґрунтування причин донарахування саме таких сум, які вказано в акті.	10
8	Визначення ставок податку та механізму справляння податків за указом Президента, в той час як питання, що перевірялись, були вже врегульовані спеціальними законами (стосувалось ставок акцизного збору).	2,5

родючості ґрунтів, пониження врожайності, концерогенності вирощуваної сільськогосподарської продукції, до зростання захворюваності населення (легеневими, шлунковими, алергічними та ін. хворобами) і до появи ослабленого потомства;

падіння виробництва, що призводить до наростаючого безробіття, до зростання числа збиткових підприємств (банкрутства), до зниження потенційних джерел фінансування регіональних бюджетів, що обмежує можливості формування споживчого ринку та створює умови для перенасичення ринку неякісною імпортною продукцією в збиток вітчизняним виробникам;

зростання безробіття створює умови для виникнення кризової ситуації на ринку праці в регіонах, де створення нових робочих місць відстає від темпів зростання безробіття;

зміна господарського профілю регіону і його спеціалізації вимагає проведення спеціальної державної політики в галузі перепідготовки кадрів (у старопромислових районах, районах видобутку палива, у районах із переважанням ВПК і ін.) і, отже, в умовах дефіциту фінансових ресурсів залучення великих фінансових коштів;

поява в трудонадлишкових районах біженців, мігрантів, переселенців приведе до зниження рівня забезпеченості населення соціальними, житловими, побутовими послугами, створить напруженість на ринку праці, може стати сприятливим ґрунтом для виникнення міжнаціональних і побутових конфліктів;

нестійке функціонування економіки регіону, надмірна залежність від ввезення й експорту продукції і сировини як наслідок невиконання договірних зобов'язань;

неконтрольована діяльність приватних фірм у вразливих екосистемах може призвести до необоротних процесів не тільки в даному регіоні, але і перетворитися на міжрегіональну або загальноукраїнську проблему з усіма наслідками для екологічної системи;

обсяги взаємних неплатежів, що збільшуються, і недобори відрахувань від податків (особливо державних) можуть призвести до зростання дефіциту державного бюджету і перевищення гранично допустимої його величини;

надмірне відставання в розвитку сфери обслуговування, особливо в депресивних регіонах, життя яких, як правило, залежить від державної підтримки, може викликати несподівані конфлікти і ускладнити ситуацію.

Критерій віднесення наслідків кризових ситуацій до категорії національної безпеки України повинен залежати від масштабу наслідків. Їх подолання вимагає використання на державному рівні надзвичайних методів економічного регулювання регіонального розвитку.

Економічна безпека регіонів України повинна розглядатися у світлі формування цілей і завдань регіональної політики держави у сфері економічної безпеки.

Основні цілі, завдання і методи регіональної політики до 1992 р. знаходили своє віддзеркалення в таких передпланових документах, як Генеральна схема розвитку і розміщення продуктивних сил на перспективу. У них ставилися завдання вирівнювання рівнів економічного розвитку регіонів СРСР, пріоритетного розвитку східних районів, приділялася увага територіальної спеціалізації.

Безумовно, колишня регіональна економічна політика використовувала методи адміністративно-командної системи, але передпланові і прогнозні документи включали величезний науковий капітал фахівців різних сфер діяльності. Не випадково ці дослідження називали комплексними, оскільки вони враховували не тільки розвиток галузей і регіонів, але й прогнозні розробки по природних ресурсах, системах розселення, розвитку транспорту, з проблем охорони навколишнього середовища. Програми українського уряду, що розробляються після 1992 р., виходили з того, що була поставлена мета реформувати економіку країни і почати формування ринку. Усі прогнозні документи стали мати характер наукових рекомендацій. Припинила своє існування чітка система передпланових прогнозних документів, починаючи від Генеральної схеми і закінчуючи районними плануваннями.

Це компенсувалося тим, що в Концепції адміністративної реформи в Україні одним із найбільш важливих завдань пропонується запровадження раціонального адміністративно-територіального устрою[70].

Незважаючи на ці розробки, багато дискусійних питань залишилися незавершеними.

Дотепер недостатньо розроблено пріоритетні напрями регіональної політики економічної безпеки, не виділено як самостійний напрям підтримку підприємництва, у ході приватизації не було враховано специфічні особливості окремих регіонів, не відстежувалися негативні тенденції, що призводять до посилення дезінтеграційних явищ, не було своєчасно визначено гранично допустимі (порогові) індикатори, які вказують на розвиток регіональних кризових явищ, що завдає збитку національній безпеці країни.

Немає єдності в поглядах на цілі, завдання, засоби і суть регіональної політики економічної безпеки.

Виходячи із цього, сформулюємо основні цілі, завдання, принципи регіональної політики економічної безпеки, а також розглянемо систему

[70]Концепція адміністративної реформи в Україні 17.09.2004 [Електронний ресурс]. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: http:// www.kmu.gow.ua/control/uk/publish – Назва з екрана.

Таблиця 4.17

Аналіз структури донарахованих сум за актами перевірок в Україні у 1996 - 2004 рр.

№ з/п	Показники	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
1	Усього нараховано за актами перевірок, млн.грн, у тому числі:	1 884	2 792	3 085	5 223	4 826	2 768	7 701	5 340	6 121
1.1	основний платіж	341	694	1 168	1 493	1 854	1 426	4 965	2 648	2 830
1.1.1	питома вага у загальній сумі нарахувань, %	18	25	37	28	38	51	64	50	47
1.2	**фінансові санкції**	767	1 417	897	1 087	1 607	998	2 410	2 209	2 723
1.2.1	питома вага у загальній сумі нарахувань, %	41	51	29	21	33	36	31	41	44
1.3.	**Пеня**	774	680	1 019	2 983	1 364	343	326	483	568
1.3.1	питома вага у загальній сумі нарахувань, %	41	24	33	57	28	12	4	9	9

Результати аналізу показують, що серед донарахованих сум обсяг основних платежів за податками у різні періоди коливався від 18 до 64 % до загальних сум донарахувань, фінансові санкції - від 21 до 51 %, пеня – від 4 до 51 %. Такі різкі коливання складу донарахованих сум пояснюються нестабільністю законодавства стосовно штрафних санкцій, а також його економічною необґрунтованістю щодо їх великих розмірів.

На наш погляд, жорстке покарання у вигляді штрафних санкцій стосовно недобросовісних платників податків потрібно встановлювати тільки за наявності стабільної податкової політики, яка визначає оптимальний рівень оподаткування, що, на жаль, у періоді дослідження Україні не притаманне та призводить до утворення податкового боргу, який підприємства реально не можуть погасити.

Факти виявлених порушень податкового, валютного та іншого законодавства викладають в акті невиїзної документальної, виїзної планової чи позапланової перевірок чітко, об’єктивно та повною мірою, із посиланням на первинні або інші документи, які зафіксовані в бухгалтерському та податковому обліку, що їх підтверджують.

нами виконавчої влади, уповноваженими здійснювати контроль за нарахуванням і сплатою податків та зборів (обов'язкових платежів).

Тривалість позапланової виїзної перевірки не повинна перевищувати 10 днів, а щодо суб'єктів малого підприємництва - 5 днів. Подовження термінів проведення такої перевірки можливе лише за рішенням суду на термін не більш як 5 днів, а стосовно до суб'єктів малого підприємництва - 2 дні.

Щодо проведення позапланових перевірок після порушення кримінальної справи проти платника податків, то такі перевірки можна окремо класифікувати як перевірки за завданням правоохоронних органів. Для такої класифікації є всі підстави, тому що практика роботи в УПМ ДПА України в Одеській області свідчить про досить велику кількість цих перевірок.

Працівникам податкової міліції забороняється брати участь у планових і позапланових виїзних перевірках платників податків, якщо такі перевірки не пов'язані з веденням оперативно-розшукової діяльності або розслідуванням кримінальних справ.

Посадові особи органу державної податкової служби вправі приступити до проведення планової або позапланової виїзної перевірки за наявності підстав для їх проведення, визначених законодавством України, та направлення на перевірку або копії рішення суду про дозвіл на проведення позапланової виїзної перевірки.

Результати проведення перевірок оформлюються відповідними документами, на підставі одного з них - акта - органом контролю приймаються відповідні рішення. Крім акта може складатись довідка про результати перевірки - це документ, який за своєю формою та змістом не відрізняється від акта про результати перевірки, але не містить виявлених порушень чинного законодавства. Характерною відмінністю такого документа є те, що за довідкою не приймаються рішення податкового органу.

Акт перевірки повинен містити систематизований виклад виявлених у ході перевірки фактів порушень норм податкового, валютного та іншого законодавства на підставі всіх суттєвих обставин фінансово-господарської діяльності суб'єкта господарювання, які стосуються фактів виявлених порушень податкового, валютного та іншого законодавства.

За результатами перевірок в актах відображуються донарахування податків за основним платежем, нараховуються фінансові санкції та пеня відповідно до чинного законодавства. Дані щодо структури донарахувань проаналізовано в табл. 4.17.

методів і засобів, що дозволяють реалізувати їх у ході реформування економіки України.

Слід погодитися з російськими вченими[71], які вважають, що головна мета політики регіональної економічної безпеки - звести до мінімуму нерівності, що є між регіонами. Щодо умов України державна регіональна політика економічної безпеки повинна створити умови для входження в ринок регіонів, підприємств і громадян, розкриття і розвитку їхніх ділових здібностей і підприємницьких талантів з урахуванням територіальної специфіки, тобто територіальні органи управління повинні компенсувати недоліки, властиві неконтрольованому і нерегульованому ринку.

Мета політики регіональної економічної безпеки включає систему підцілей, що складається з трьох груп.

Соціальні:

формування в регіонах верстви приватних власників, які сприяють створенню соціально орієнтованої ринкової економіки, розвитку регіональних ринків;

соціальний захист населення і розвиток об'єктів соціальної інфраструктури.

Економічні:

створення конкурентного ринкового середовища в усіх регіонах України;

сприяння демонополізації господарства;

підвищення комплексності використання природних ресурсів на базі розвитку системи малих і середніх підприємств, використовуючи для цього наявність у регіонах мінерально-сировинних ресурсів, запасів вторинної сировини і відходів виробництва;

створення підприємницьких оргструктур для координації дій підприємців у різних територіальних утвореннях (областей, регіональних асоціацій, міст і т.ін.);

сприяння розширенню експортного потенціалу, прикордонній торгівлі, розвитку вільних економічних зон;

створення великих продовольчих комплексів на базі підприємств різних форм власності;

залучення іноземного капіталу на вигідних для України та її регіонів умовах;

участь приватного сектора в розвитку регіональних інфраструктурних систем;

створення умов для формування спільних підприємств, залучення іноземних інвесторів у вигідні для регіоніу сфери діяльності і для впровадження нових ресурсозберігаючих технологій.

[71] Ларина Н.И. Кризис российского федерализма: в поисках выхода / Ларина Н.И. // ЭКО. – 1988. – № 10. – С. 32 - 41

Екологічні:

сприяння відновленню еколого-економічної рівноваги у вразливих регіонах на основі розповсюдження екологічно чистих (безвідходних) технологій;

залучення підприємців до природоохоронних заходів.

Дуже важливо враховувати роль підприємницьких структур і їх вплив на вдосконалення економічних взаємин на рівні регіонів України, що виражається у формуванні:

верстви господарських керівників з новим мисленням, які сприяють формуванню регіональної ринкової інфраструктури;

пропозицій за визначенням напрямів регіональної політики держави і розвитком регіонів (підготовка законодавчих і нормативних актів, участь у вирішенні проблем зайнятості, налагодження міжнародних і міжрегіональних контактів, підготовка кадрів, надання комерційних послуг);

засобів регіональної політики у сфері інтересів приватного сектора (через асоціації підприємців, вироблення системи заходів економічної підтримки малого, середнього і великого бізнесу; підвищення ролі міжрегіональних об'єктів ринкової інфраструктури);

стратегії територіального розвитку, максимально використовуючи наявні в регіонах сприятливі передумови для виходу з кризи;

регіональних пріоритетів економічного і соціального розвитку, які необхідно врахувати при визначенні селективної політики разом із галузевими пріоритетами в частині, що стосується приватного сектора економіки;

чіткої позиції щодо цільових міжгалузевих і регіональних програм, що розробляються;

інвестиційної політики (сприяння структурним перетворенням у виробничій і невиробничій сферах, розвитку імпортозамінних виробництв, конверсії оборонних підприємств, ліквідації наслідків екологічних катастроф, створенню нових робочих місць).

Стратегічні завдання регіональної політики економічної безпеки залежать від вирішення таких проблем:

раціонального поєднання принципів формування нового економічного механізму регіональних відносин і напрямів удосконалення раціонального господарського механізму в умовах ринкової економіки;

розроблення варіантів і сценаріїв виходу України і її регіонів із кризи, максимально використовуючи наявні в регіонах сприятливі передумови і проводячи поступову переспеціалізацію їх в умовах ринку;

вибору регіональних пріоритетів економічного і соціального розвитку, які повинні враховуватися при проведенні селективної, фінансової, інвестиційної і зовнішньоекономічної політики України;

реалізації найбільших регіональних програм за участі приватних інвесторів;

кової служби, який ініціює проведення позапланової виїзної перевірки, подає до суду письмове обґрунтування підстав такої перевірки та відповідні документи.

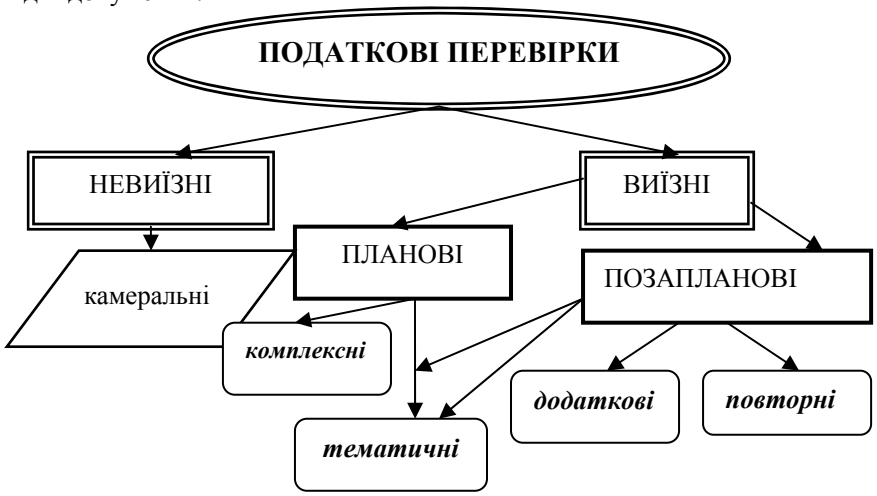


Рис. 4.6. Види податкових перевірок

Планова виїзна перевірка провадиться за сукупними показниками фінансово-господарської діяльності платника податків за письмовим рішенням керівника відповідного органу державної податкової служби не частіше від одного разу на календарний рік. Законом передбачено пряму норму, яка забороняє проведення планових виїзних перевірок за окремими видами зобов'язань перед бюджетами, крім зобов'язань за бюджетними позиками і кредитами, що гарантовані бюджетними коштами.

Право на проведення планової виїзної перевірки платника податків надається лише в тому разі, коли йому не пізніше ніж за десять днів до дня проведення зазначеної перевірки надіслано письмове повідомлення із зазначенням дати початку та закінчення її проведення. Тривалість планової виїзної перевірки не повинна перевищувати 20 днів, а щодо суб'єктів малого підприємництва - 10 днів. Подовження термінів проведення планової виїзної перевірки можливе лише за рішенням суду на термін не більш як 10 днів і 5 днів - відповідно.

Фахівці ДПА України в Одеській області вважають цю норму такою, що не дозволяє в стислі терміни провести якісну перевірку, особливо великих платників податків, і вносять пропозиції встановити терміни залежно від обсягів валових доходів суб'єктів господарської діяльності - максимально до 90 робочих днів.

Планові виїзні перевірки провадяться координовано з іншими орга-

Таблиця 4.16

Аналіз стану сплати донарахованих податковими органами сум і фактично сплачених податків та зборів в Україні за період 1996- 2003 рр.

Показники	**1996р.**	**2000р.**	**2001р.**	**2002р.**	**2003р.**
1.Всього донараховано, млн. грн. %	3176,8	10099,5	3590,0	7440,9	5226,3
	100	100	100	100	100
2.Всього сплачено до бюджету донарахованих сум, млн. грн.	1251,2	1658,7	1638,0	2163,8	2127,4
- питома вага сплачених до бюджету в сумі донарахувань, %	39,4	16,4	45,6	29,1	40,7
3.Всього несплачених донарахувань до бюджету, млн. грн.	1925,6	8440,8	1952,0	5277,1	3098,9
- питома вага несплачених до бюджету донарахувань , %	60,6	83,6	54,4	70,9	59,3
У тому числі:					
3.1. Внаслідок скасувань ДПС за скаргами платників, млн. грн.		81,9	100,5	297,8	1202,1
- у відсотках до несплачених в бюджет донарахованих сум, %		0,9	5,1	5,6	38,8
3.2. Внаслідок рішення суду, млн. грн.		1679,0	733,5	1400,6	975,6
- у відсотках до несплачених у бюджет сум, %		20,0	37,6	26,5	31,4
3.3. З інших причин, млн. грн.		6679,9	1118,0	3578,7	921,2
- у відсотках до несплачених у бюджет донарахованих сум, %		79,10	57,3	67,9	29,8

Джерело: Розраховано за даними статистичних збірників ДПА України.

Позаплановою виїзною перевіркою вважається перевірка, яка не передбачена в планах роботи органу державної податкової служби може здійснюватися тільки на підставі рішення суду. Орган державної подат-

упровадження системи державного і ринкового регулювання та стимулювання територіального розвитку на базі різних форм власності, включаючи недержавний сектор економіки.

Виходячи з конкретного етапу розвитку економіки України повинні бути виділені пріоритетні завдання державної політики регіональної економічної безпеки, відповідні виділеним вище групам підцілей регіональної політики, тобто слід сформулювати пріоритетні соціальні, економічні, екологічні, національні і міжетнічні завдання з позицій економічної безпеки регіонів України.

Соціальні завдання:

- забезпечення мінімальних умов і якості життя населення, контроль над регіонами, що мають надмірні регіональні відмінності, поглиблення яких може призвести до дестабілізації; участь приватного сектора в розвитку сфери послуг;
- відродження сіл і малих міст у сільських районах із залученням вітчизняних і іноземних підприємницьких структур;
- зниження до прийнятного (контрольованого) рівня безробіття, як у великих центрах і індустріальних районах, так і в населених пунктах, зокрема за допомогою малого і середнього бізнесу;
- упорядкування міграції населення, розселення біженців і демобілізованих військовослужбовців, створення економічних пільг для включення їх у ринковий процес і надання їм можливості зайнятися підприємництвом у пріоритетних для регіоніу сферах діяльності;
- сприяння розвитку великих рекреаційних зон унаслідок втрати традиційних зон відпочинку, виділення регіонів з особливим режимом господарювання; підготовка нормативних актів, що визначають особливості участі недержавних структур в розвитку цих територій.

Економічні завдання:

- сприяння ефективній і конкурентній спеціалізації економіки, областей і регіонів в єдиному економічному просторі України;
- участь в освоєнні великих родовищ, зокрема із залученням іноземного і приватного вітчизняного капіталу;
- вирішення проблем створення зон вільного підприємництва і технополісів, а також прикордонних районів України і розвиток прикордонної торгівлі;
- формування ефективних міжрегіональних і міждержавних економічних зв'язків, привертаючи спільні підприємства, підприємства з іноземним капіталом і приватні вітчизняні структури;
- підтримка прогресивних структурних перетворень у старопромислових районах (конверсія оборонних підприємств, зміна профілю, упровадження нових ресурсозберігаючих технологій, заміна зношеного уста-

ткування, створення малих підприємств і т. ін.);

- сприяння заходам із подолання кризи в депресивних регіонах і районах з екстремальною екологічною ситуацією.

Екологічні завдання:

- усунення кризових ситуацій у районах із надмірними навантаженнями на природне середовище (техногенний стан гідротехнічних споруд каскаду водосховищ на р. Дніпро, забруднення Чорного і Азовського морів, атмосферне повітря великих міст, надмірна забрудненість Донецько-Придніпровського регіону);

- ліквідація наслідків екологічних катастроф (наслідки аварії на Чорнобильська АЕС); визначення сфер діяльності для участі недержавного сектора економіки.

Національні і міжетнічні завдання:

- забезпечення політичної стабільності, громадянського миру і взаєморозуміння в суспільстві, запобігання проявам екстремізму;

- формування й удосконалення політико-правових, соціально-економічних і духовно-культурних основ етнонаціональної стабільності;

- відпрацювання ефективних механізмів узгодження інтересів етнічних співтовариств і розв'язання міжнаціональних розбіжностей;

- забезпечення міжконфесійної стабільності і запобігання конфліктним загостренням на релігійному підґрунті;

- недопущення протистояння різних церков зокрема відносно розподілу сфер впливу на території України.

- контроль за соціально-економічною обстановкою в районах міжнаціональних конфліктів;

- відстежування ситуації в регіонах України з метою запобігання можливим міжнаціональним конфліктам на соціально-економічному ґрунті.

Згладжування розбіжностей у рівні економічної безпеки між регіонами може бути досягнуте включно за допомогою динамічнішого розвитку слабких регіонів. Для цього необхідна цілеспрямована державна політика, що передбачає забезпечення випереджального зростання інвестиційної активності в тих регіонах, можливості постійного розвитку яких обмежені через певні причини. Потрібен диференційований, а не універсальний підхід до регулювання рівня економічної безпеки регіонів. Помилковим було б застосування загального критерію депресивності для всіх регіонів оскільки пріоритетність вирішення проблем економічної безпеки у конкретному регіоні має визначати сам регіон.

Можливо, корисним було б використання досвіду регіонального розвитку Європейського Союзу, зокрема принципу цільового програмування, коли центр не просто фінансує регіон, але виділяє кошти на спеціально підготовлені програми і цільові точки), що впливають на розвиток

З різних причин не сплачують податки 25 – 30 % платників.

Основною законодавчою підставою проведення податкових перевірок є ст. 9 - 10 Закону України «Про систему оподаткування», згідно з нормами яких платники податків зобов'язані допускати посадових осіб державних податкових органів до обстеження приміщень, що використовуються для одержання доходів чи пов'язані з утриманням об'єктів оподаткування, а також для перевірок з питань обчислення і сплати податків і зборів (обов'язкових платежів) та мають право одержувати й ознайомлюватися з актами перевірок, проведених державними податковими органами.

Аналіз чинного законодавства свідчить, що єдиного нормативного документа, який би чітко визначав статус і процедуру проведення документальних перевірок за їх видами, в Україні не існує. Така ситуація часто призводить до правового свавілля стосовно до платників податків. Безпідставно нараховуються суми податків і зборів, які фактично в бюджет не потрапляють. Так, із 100 % донарахованих сум у бюджет сплачується 16 – 46 %, або в середньому за досліджуваний період 34 %, про що свідчать дані табл. 4.16. Причинами несплати є скасування донарахувань за рішеннями суду та апеляційними скаргами. Отже, наведені дані доводять, що результати перевірок і винесені за ними рішення були необґрунтованими і, як наслідок, неякісними.

Вищевикладене дає підстави для однозначного висновку про необхідність прийняття спеціального закону стосовно податкового контролю, яким, зокрема, мають регламентуватись засади проведення податкових перевірок із визначенням їхніх видів, підстав проведення, порядку та конкретних завдань.

Законодавством України встановлено обмежений перелік податкових перевірок: документальні невиїзні перевірки (на підставі поданих податкових декларацій, звітів та інших документів, пов'язаних із нарахуванням і сплатою податків та зборів (обов'язкових платежів) незалежно від способу їх подачі), виїзні планові та позапланові. Відомчими нормативними документами передбачено також камеральну перевірку, або „кабінетний аудит", додаткову, повторну та комплексну і тематичну перевірки. Їх розподіл за видами та взаємозв'язок показано схематично на рис. 4.6.

Плановою виїзною перевіркою вважається перевірка, яка передбачена в плані роботи органу державної податкової служби і провадиться за місцезнаходженням такого платника податків чи за місцем розташування об'єкта права власності, стосовно якого провадиться планова виїзна перевірка.

пов'язаних з такими документами. Якщо платник податків подає інші документи обліку або інші підтвердження, достатні для визначення показників документів обліку, яких бракує, непрямі методи не застосовуються.

Методика визначення суми податкових зобов'язань за непрямими методами затверджується законом і є загальною для всіх платників податків. Порядок застосування непрямих методів обчислення суми доходів фізичної особи визначається з урахуванням норм закону з питань оподаткування доходів фізичних осіб. При цьому непрямі методи застосовуються тільки на підставі рішення податкового органу за місцезнаходженням платника податків та за наявності підстав.

Отже, нами наведено методи, які найчастіше застосовуються в практичній діяльності та використовуються у нерозривному взаємозв'язку. Адже складно назвати таку форму або етап контролю, де б для повного контролю певної контрольної дії використовувався один окремо взятий метод.

Центральне місце в системі здійснення податкового контролю нині посідають податкові перевірки підприємств та організацій як одна з основних форм контролю держави за виконанням платниками податків свого обов'язку - сплачувати податки. Однак не всі платники виконують цей обов'язок, про що свідчить аналіз даних, наведених на рис. 4.5.



Джерело: Статистичні щорічники ДПС України за 1996-2004р.р.

Рис. 4.5. Аналіз динаміки податкової дисципліни платників податків-юридичних осіб в Україні за 1996-2004 рр. у відсотках до зареєстрованих

усього регіону. Адже виділення коштів під загальне формулювання "поліпшення - вдосконалення - підвищення" не дає конкретних результатів. Модель регіонального розвитку Європейського Союзу базується на стратегічному партнерстві між центральним урядом і місцевими органами влади, сектором бізнесу та громадськими організаціями.

2.2. Класифікація загроз національної та регіональної економічної безпеки.

Стратегічна мета гарантування безпечного і стабільного розвитку України вимагає бачити одночасно і в комплексі всі загрози безпеці[72]. На сучасному етапі історичного розвитку України об'єктивно існують реальні внутрішні і зовнішні загрози економічній безпеці держави, недопущення або подолання яких має стати найважливішим елементом стратегії національної економічної безпеки.

Виявлення можливих загроз економічній безпеці і вироблення заходів щодо запобіганню їм або мінімізації негативних наслідків мають першорядне значення в системі гарантування економічної безпеки України.

Загрози у сфері економіки мають комплексний характер і зумовлені низькими темпами нарощування економічного потенціалу держави, відставанням у технологічному розвитку, рівні і якості життя населення, відсутністю належних заходів у сфері регулювання процесів перерозподілу власності, неефективним використанням ресурсів, зниженням здатності адекватно протистояти ризикам і викликам, пов'язаним зі зміною кон'юнктури світових ринків, світової глобалізації і інформатизації.

Діяльність органів державної влади на всіх рівнях повинна бути направлена в майбутній період на локалізацію, запобігання і протидію наступним загрозам економічній безпеці.

Відповідно до Закону «Про основи національної безпеки України», до загроз в економічній сфері належать:

істотне скорочення внутрішнього валового продукту, зниження інвестиційної й інноваційної активності та науково-технічного й технологічного потенціалу, скорочення досліджень на стратегічно важливих напрямах інноваційного розвитку;

ослаблення системи державного регулювання і контролю у сфері економіки;

нестабільність у правовому регулюванні відносин у сфері економіки, у тому числі фінансової (фіскальної) політики держави;

72 Про основи національної безпеки України [Електронний ресурс]: закон України від 19.06.2003 № 964 - IV із змін., внес. згідно із Законом України від 15.12.2005 р. N 3200 - IV (3200-15): за станом на 14.01.2006 р. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua. – Назва з екрана.

відсутність ефективної програми запобігання фінансовим кризам;

зростання кредитних ризиків;

критичний стан основних виробничих фондів у провідних галузях промисловості, агропромисловому комплексі, системах життєзабезпечення; загострення проблеми підтримання в належному технічному стані ядерних об'єктів на території України;

недостатні темпи відтворювальних процесів та подолання структурної деформації в економіці; критична залежність національної економіки від кон'юнктури зовнішніх ринків, низькі темпи розширення внутрішнього ринку; нераціональна структура експорту з переважно сировинним характером та низькою питомою вагою продукції з високою часткою доданої вартості;

велика боргова залежність держави, критичні обсяги державних зовнішнього і внутрішнього боргів;

небезпечне для економічної незалежності України зростання частки іноземного капіталу в стратегічних галузях економіки;

неефективність антимонопольної політики та механізмів державного регулювання природних монополій, що ускладнює створення конкурентного середовища в економіці;

критичний стан із продовольчим забезпеченням населення;

неефективність використання паливно-енергетичних ресурсів, недостатні темпи диверсифікації джерел їх постачання та відсутність активної політики енергозбереження, що створює загрозу енергетичній безпеці держави;

"тінізація" національної економіки;

переважання в діяльності управлінських структур особистих, корпоративних, регіональних інтересів над загальнонаціональними.

Насправді, перелік загроз національній економічній безпеці України набагато ширше. Якщо розглядати окремо зовнішні і внутрішні загрози, то до внутрішніх, у першу чергу, можна віднести такі фактори.

1) скорочення чисельності населення і його старіння, що спричиняє в перспективі значне скорочення трудового потенціалу держави і зростання демографічного навантаження на працездатне населення, що скорочується за чисельністю.

2) деградація установ соціальної сфери, обмеження доступу багатьох малозабезпечених людей до системи охорони здоров'я, освіти і культури і погіршення на цій основі фізичного і духовного здоров'я населення; негативний вплив соціально-економічних умов життя населення, зростання захворюваності значної частини населення, некомфортні житлові умови, скорочення і погіршення структури раціону харчування людини, погане екологічне середовище, велика завантаженість жінок в суспільному виробництві і ін.

У зв’язку із застосуванням структурно-функціонального методу податковий контроль розглядається нами як явище системне, зосереджене на функціональних зв’язках між структурними елементами та їхніми кількісними характеристиками.

Емпіричний метод пізнання, який ґрунтується на фактах, що підлягають перевірці, придатний до застосування в будь-якому виді контролю, у тому числі під час здійснення податкового контролю.

Спеціальні методи дають змогу застосувати комплексний підхід до податкового контролю через призму адміністративно-організаційних заходів суб’єктів контролю, конкретних контрольних дій, спрямованих на встановлення того, як суб’єкт контролю виконує свої конституційні обов’язки зі сплати податків і зборів до бюджетів залежно від того, платником яких податків він є відповідно до проведених фінансово-господарських операцій і чинного законодавства. Кожній формі контролю притаманні специфічні методи і прийоми, які поєднані із загальнонауковими методами пізнання. За результатами проведеного дослідження нами пропонується використання відповідних кожній формі контролю методів.

Розглянуті вище методи в науковій літературі частіше відносять до прямих методів, і будь-якого законодавчого або нормативного закріплення вони не мають. Законодавчо врегульовано тільки непрямі методи.[356] Непрямі методи можуть застосовуватись у разі, якщо контролюючий орган не може самостійно визначити суму податкового зобов’язання платника податків у зв’язку з не встановленням його фактичного місцезнаходження або ухиленням платника податків від надання відомостей, передбачених законодавством, а також якщо неможливо визначити суму податкових зобов’язань у зв’язку з неведенням платником податків податкового обліку або відсутністю визначених законодавством первинних документів та платник податків не підтверджує розрахунки, наведені в декларації документально.

До непрямих методів визначення податкового зобов’язання відносять: оцінку витрат платника податків, приріст його активів, кількість осіб, які перебувають з ним у відносинах найму, а також за оцінкою інших елементів податкових баз, які беруться для розрахунку податкового зобов’язання щодо конкретного податку, збору (обов’язкового платежу) відповідно до закону.

Якщо підставою для застосування непрямих методів є відсутність окремих документів обліку, то непрямі метод можливо застосовувати виключно для визначення об’єкта оподаткування або його елементів,

[356] Закон України від 21.12.00 № 2181 - III «Про порядок погашення зобов’язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами», зі змінами та доповненнями.

методи. Вибір методів залежить від конкретних завдань, поставлених перед суб'єктом контролю, його функцій і повноважень.

Методи податкового контролю щодо впливу на об'єкт контролю поділяють також на активні, пасивні, заборонні та репресивні.[355]

Ураховуючи загальнонаукове розуміння категорії методу та окремі погляди науковців щодо методів фінансового й податкового контролю, методи податкового контролю можна визначити як сукупність прийомів і способів, що застосовуються контролюючими органами для встановлення даних про стан об'єктів залежно від предмета податкового контролю.

Методи податкового контролю як системного поняття можна поділити на загальнонаукові та спеціальні (табл. 4.15).

Загальнонаукові методи ґрунтуються на сутності економічних явищ і процесів, закономірностях розвитку економіки на певних етапах. За допомогою загальнонаукових методів пізнання виявляють найефективніші способи проведення податкового контролю. При цьому використовуються методи, притаманні економічній теорії, науці, яка досліджує й розкриває економічне життя суспільства, частиною якого є податкові відносини і, зокрема, податковий контроль: діалектичний, структурно-функціональний, емпіричний.

Сутність діалектичного методу пізнання виявляється в тому, що податковий контроль як економічне явище перебуває в постійному русі, має свої тотожності, відмінності, протилежності, суперечності і конфліктність; є в постійному розвитку з метою подолання суперечностей.

Таблиця 4.15

Методи податкового контролю

Методи	Види методів
Загальнонаукові методи пізнання	Діалектичний, аналіз і синтез, індукція, дедукція, структурно-функціональний, емпіричний, аналогія, моделювання, статистико-математичний, логічний, порівняльний
Спеціальні методи	Документування, документальна перевірка, зіставлення, економічний аналіз, інвентаризація, адміністративно-організаційний, контрольних обмірів та експертиз за галузями знань, процедурно-процесуальні, органолептичний, методи профілактичного характеру (роз'яснення, інформування, попередження, стимулювання)

[355] Хмільовська К. В. Організаційні засади податкового контролю // Фінанси України. — 2003. — № 2. — С. 50—53.- с. 53

3) політична нестабільність у країні, що призводить разом із недосконалістю законодавчої бази до низької правової, фінансової, договірної дисципліни, масового приховання доходів і ухилення від сплати податків, криміналізації економіки і корупції в галузі управління економікою; відсутність адекватного законодавства і судової системи, затримка і відставання у створенні найважливіших інститутів ринкової економіки.

4) криміналізація економіки, зростання організованої злочинності, її проникнення в ключові галузі української економіки унаслідок ослаблення системи державного контролю, високий рівень правопорушень в інформаційній і інтелектуальній сферах економіки, загострення соціальних проблем - наркоманії, проституції, бродяжництва тощо. Збереження умов для зростання корупції і криміналізації господарсько-фінансових відносин, зумовлене:

- недосконалістю ряду законів, а також недостатньою прозорістю економічних відносин між господарюючими суб'єктами і державою;

- ослабленням системи державного контролю за діяльністю на внутрішньому фінансовому ринку, у сфері приватизації, експортно-імпортних операцій і торгівлі;

- можливістю доступу кримінальних структур до управління певною частиною виробництва і банків.

5) збереження і можливе посилення значної майнової диференціації (майнового розшарування) населення з високою часткою і можливим збільшенням чисельності населення, яке проживає нижче рівня бідності (прожиткового мінімуму), і безробітних, що обмежують платоспроможний попит і економічне зростання в державі та призводять до порушення соціального миру і суспільної злагоди. Ці загрози визначаються такими чинниками:

- збереження низького рівня доходів населення, що не забезпечує гідний рівень життя, потреби населення в продовольстві в розмірах, достатніх для його життєдіяльності, і необхідне зростання платоспроможного попиту;

- наявність стійко високої чисельності малозабезпеченого населення, що створює соціальне підґрунтя для кримінальних проявів: наркоманії, злочинності, проституції, бродяжництва і т. ін.;

- фактичне підвищення вартості платних послуг обов'язкового характеру (охорони здоров'я, освіти, житлово-комунального господарства), що випереджає зростання реальних доходів населення, і покладання цих додаткових витрат на верстви населення з середнім достатком, які забезпечують зростання платоспроможного попиту і заощаджень;

- погіршення якості масових послуг у сферах освіти, охорони здоров'я, житлово-комунального господарства;

- зростання безробіття до рівня, що викликає соціальні конфлікти і

постійне поповнення малозабезпечених верств населення;

- затримка виплати заробітної платні, зупинка підприємств.

6) структурну деформованість і малоефективність структури української економіки, що виражається в пріоритетному збереженні її паливно-сировинної спрямованості, недостатньому розвитку наукомістких і високотехнологічних виробництв, особливо в машинобудуванні, низькому рівні інвестиційної активності, посиленні об'єктивно існуючої територіальної диференціації рівнів економічного і соціального розвитку регіонів. Ця загроза визначається такими чинниками:

- порушення виробничо-технологічних зв'язків між підприємствами окремих регіонів;

- фізичне і моральне старіння основних фондів, особливо устаткування, що обмежує економічне зростання та знижує технічний рівень вітчизняного виробництва;

- неухильне збільшення розриву в ефективності економіки (низька продуктивність суспільної праці, високі матеріало- і капіталоємність) між Україною і індустріально розвиненими країнами;

- зростаючий брак кваліфікованого виробничого персоналу, а також працівників масових професій;

- слабка матеріально-технічна база галузей, які забезпечують життєдіяльність населення;

- низький внутрішній платоспроможний попит як на споживчі товари, так і на вироби виробничо-технічного призначення, що є обмежувачем економічного зростання, особливо в переробляючому секторі виробництва.

7) низька з можливою тенденцією подальшого пониження конкурентоспроможність української економіки, яка зумовлена:

- відсталістю технологічної бази більшості галузей, високою енергоємністю і ресурсоємністю, низькою якістю продукції і високими витратами виробництва;

- низькою інноваційною активністю, технічним і технологічним відставанням виробництва;

- погіршенням стану науково-технічного потенціалу, втратою позицій на окремих напрямах науково-технічного розвитку, зокрема в результаті «витоку мозків» за рубіж і в інші сфери діяльності, втратою престижності інтелектуальної праці;

- згортанням прикладних досліджень і розробок, недостатньою кількістю і якістю нових або вдосконалених продуктів, технологій і управлінських процедур;

- скороченням фінансування НДДКР, зокрема за рахунок держбюджету;

- ослабленням контролю над цільовим використанням власності, придбаної господарюючими суб'єктами в процесі приватизації, і неефектив-

Таблиця 4.14.

Класифікація податкового контролю за формами

№ з/п	**Форма податкового контролю**
1	Реєстрація й облік платників податків
2	Облік податкових надходжень
3	Приймання звітності
4	Проведення невиїзних (камеральних) перевірок, аналіз фінансової звітності платників податків та інформації, отриманої з інших джерел
5	Проведення документальних перевірок, у тому числі спільних перевірок, що здійснюються кількома державними контролюючими органами
6	Контроль за результатами перевірок (у разі виявлення порушень)
7	Здійснення оперативно-розшукових заходів (у тому числі огляд засобів, за допомогою яких створюється об’єкт оподаткування), досудового слідства, примусових заходів у межах повноважень органів податкової міліції
8	Профілактична робота (роз'яснювальна робота, консультації платників податків, наукові розробки, спрямовані на запобігання злочинам у сфері оподаткування)
9	Нормотворча та аналітична робота (обмін інформацією з іншими державними органами, її аналіз, координація дій у сфері контролю, аналіз, спрямований на виявлення критеріїв ефективності податкового контролю).
10	Моніторинг (система збирання, обробки, нагромадження, зберігання та аналізу інформації про платника податків у межах чинного законодавства)

Особливе місце у класифікації податкового контролю посідають методи, оскільки дієвість контролю великою мірою залежить від правильно вибраних методів, методик, способів і прийомів.

Неоднозначний підхід у різних науковців і до розуміння самого поняття «метод» - спостерігається ототожнення методів із формами або ж і з видами податкового контролю. З огляду на це аналізу думок науковців щодо методів податкового контролю має передувати розгляд загального понятійного апарату стосовно категорії «метод».

Методи державного податкового контролю являють собою ті способи і прийоми практичного здійснення цього виду діяльності, за допомогою яких реалізуються поставлені перед органами контролю завдання.

Кожному виду контролю (залежно від часу здійснення, суб’єкта й об’єкта контролю, контрольних дій), кожній його формі властиві певні

ми ознаками:

- за часом проведення - попередній (профілактично-аналітичний, спрямований на попередження правопорушень у сфері оподаткування), поточний (оперативний), наступний;

- за обсягом - комплексний, спеціальний (тематичний);

- за характером організації - плановий і позаплановий (за рішеннями судово-слідчих органів, зустрічний у разі потреби перевірки сторін за договірними відносинами);

- за місцем проведення - невиїзний (камеральний), виїзний (за місцем фактичного розташування платника податків).

У низці наукових праць, як і в деяких нормативних актах ДПА України, у складі моніторингу, а також окремо як форму (інші метод) виокремлено спостереження. Наше ставлення до цього вже обґрунтовувалося при визначенні понятійного апарату податкового контролю.

Багато вчених - як вітчизняних, так і російських - до окремих форм податкового контролю відносять вимагання документів і вилучення документів і предметів (у тому числі Податковий кодекс Росії). Однак законодавством України вилучення у підприємств, установ та організацій копій фінансово-господарських та бухгалтерських документів, які свідчать про приховування об'єктів оподаткування, несплату податків, а під час проведення арешту активів платника податків на підставі рішення суду - оригіналів первинних документів зі складенням опису, пов'язане тільки з проведенням перевірок. Зважаючи на це, недоцільно окремо виділяти ці форми, бо ці контрольні дії пов'язані тільки з перевірками і є одним із способів одержання даних.

Класифікація податкового контролю на форми потребує додержання співвідношення змісту і форми як загальних категорій, що відображають взаємозв'язок двох сторін будь-якого предмета чи явища. Зміст є визначальною стороною предмета, а форма - спосіб його виразу і внутрішня організація, яка модифікується зі зміною змісту.[354] Виходячи з цього пропонуємо розподіл податкового контролю за такими формами, який наведено в табл. 4.14.

Слід зазначити, що всі форми податкового контролю знаходяться у нерозривній єдності та взаємозв'язку як між собою, так і з методологією, за допомогою якої реалізуються певні форми контролю, що дає змогу досягати основних цілей контролю - забезпечення державної скарбниці податковими надходженнями відповідно до чинного законодавства.

[354] Савченко Л.А. Правові основи здійснення фінансового контролю органами державної податкової служби України: монография / Л.А. Савченко, Л.М. Касьяненко. – Ірпінь: Нац. акад. ДПС України, 2005. – С. 166.

ним управлінням держвласністю;

- ослабленням контролю над виконанням умов, що встановлюються при продажу держмайна на конкурсній і тендерній основі;

- високим рівнем монополізації економіки, посиленням її паливно-сировинної спрямованості і недостатньою ефективністю державного контролю над діяльністю природних монополій;

- відсутністю або крайньою неефективністю механізму утримання технологічної ренти;

- відставанням у застосуванні сучасних інструментів формування ринків: міжкорпоративної консолідації приватних підприємств і фірм, стандартизації та сертифікації товарів і послуг, інтегрованих маркетингових інфраструктур і комунікацій;

- високим рівнем правопорушень в інформаційній і інтелектуальній сферах, що мають серйозні негативні наслідки для зниження конкурентоспроможності української економіки;

- від'їздом за рубіж кваліфікованих фахівців.

8) зростання ризиків виникнення аварій і катастроф техногенного характеру із значними негативними екологічними наслідками. Чинниками, що визначають ці загрози, є:

- значне зношення основних виробничих фондів, особливо в галузях із безперервним технологічним циклом, а також транспортних комунікацій і продуктопроводів;

- зростання обсягів нагромаджених промислових відходів, радіоактивних і токсичних речовин, а також недосконалість технологій з їх утилізації і поховання;

- недостатність ресурсів на заміну застарілих екологічно небезпечних технологічних процесів;

9) нестійкий стан фінансово-грошового обороту і кредитової банківської системи зумовлено такими чинниками:

- порушення міжгалузевого балансу народного господарства;

- нестабільність фінансово-грошової і кредитово-банківської систем;

- вірогідність різких коливань на валютному і фондовому ринках, що створюють загрозу дестабілізації всієї грошово-кредитної сфери;

- звуження функцій і сфери обігу національної валюти з поширенням різного роду залікових схем разом із неефективною політикою стерилізації грошової маси і високим рівнем позабанківських грошових потоків;

- вузька грошова база і слабка насиченість української економіки грошовою масою, що утрудняє інвестування і кредитування економіки, знижує ефективність функціонування ринку цінних паперів, обмежує розвиток фінансового сектора;

- високий рівень «доларизації» та «євроїзації» української економіки і

недовіри до національної валюти;

- прив'язка грошової пропозиції до притоку іноземної валюти;

- зростаючий рівень інфляції;

- недостатньо сприятливий інвестиційний клімат, що викликає відплив капіталу;

- низький рівень капіталізації банківського сектора і ефективності системи корпоративного управління, низька кредитоспроможність позичальників, недостатня законодавча база захисту прав кредитора;

- низька інвестиційна активність і переважання вкладення капіталів у посередницьку і фінансову діяльність у збиток виробничій;

- нарощування кредиторської і дебіторської заборгованості підприємств;

10) збереження реальної загрози обмежуючої дії податково-бюджетної сфери на економічне зростання в державі в результаті:

- недостатності бюджетно-фінансового потенціалу України для розвитку виробництва, модернізації його виробничо-технічної бази на основі новітніх систем і технологій;

- ослаблення державного фінансового і валютного контролю на державному і регіональному рівнях;

- втрати державою контролю над отриманням природної ренти.

11) зниження можливостей забезпечення необхідного за обсягом, структурою і якісним складом мобілізаційного резерву потужностей і матеріальних ресурсів;

12) погіршення стану сировинної бази промисловості і енергетики, зумовлене:

- скороченням обсягів геологорозвідувальних робіт, нераціональним надракористуванням і біологічними ресурсами;

- різким зниженням обсягів інвестицій у геологічне вивчення і промислове освоєння ресурсів надр і, як наслідок, відставанням приросту розвіданих запасів корисних копалин від масштабу їх видобутку;

- недостатньою комплексністю використання мінеральної сировини при її видобутку і переробці;

- втратою державою контролю над ефективним використанням стратегічних ресурсів у зв'язку з масовою приватизацією підприємств мінерально-сировинного комплексу;

13) збільшення розриву в рівні соціально-економічного розвитку регіонів України, а також міста і села в результаті:

- збільшення розриву в рівні виробництва національного доходу душу населення між окремими регіонами;

- скорочення традиційних економічно ефективних зв'язків, зростання взаємних заборгованостей підприємств, натуралізації господарства регіонів і, як наслідок, відособлення окремих регіонів, що є живильним середови-

трольний обмір продукції тощо). Інвентаризація - це один із методів бухгалтерського обліку; її проведення і виведення результатів базується тільки на документальних даних. У всіх інших діях, що, на погляд авторів, не потребують вивчення документів, застосовуються натуральні та вартісні показники, які можна визначити тільки на підставі документів. Це й контрольні закупівлі, де потрібно на підставі документів порівняти і ціну, і вагу (якщо товар фасований), і контрафактна продукція, де тільки за документальними даними можливо встановити, чи призводить до порушення прав власника, які захищаються відповідно до чинного законодавства України та міжнародних договорів України, укладених в установленому законом порядку, переміщення певних товарів, що містять об’єкти права інтелектуальної власності, через митну територію України.

Узагалі в податковому контролі всі контрольні дії повинні базуватися на документальних даних, тому що розмір усіх податків, які підлягають сплаті, розраховується тільки на підставі документальних даних. Тобто в чистому вигляді фактичний податковий контроль неможливий.

В.А. Онищенко умовно вирізняє за часом здійснення також попередній, поточний і наступний податковий контроль, оскільки, на його думку, ті самі контрольні заходи можуть бути одночасно попередніми, поточними й наступними щодо різних, пов’язаних з виконанням податкових зобов’язань, дій. [353]

Як свідчать результати вивчення опрацьованої наукової літератури, учені не висловлюють єдину думку як щодо підходів до класифікації податкового контролю за формами і видами, так і щодо їх конкретного визначення. Крім того, як видно з наведеного вище, наявна плутанина між видами і формами - ті самі ознаки різні автори відносять і до видів, і до форм. І це має своє пояснення, оскільки жодним нормативно-правовим актом в Україні не визначено форми здійснення податкового контролю та не закріплено його види.

Узагальнюючи наукові твердження та виходячи з практичних завдань податкового контролю, підґрунтям його класифікації за видами і формами можуть бути різні критерії: природа контролюючих суб’єктів (суб’єктів контролю), їхні завдання (на що спрямовано контрольні дії), зміст (предмет та об’єкт контролю), межі повноважень, характер взаємин із підконтрольним суб’єктом, стадії управління, на яких провадиться контроль, тощо. Розглядаючи податковий контроль як цілісну систему, пропонуємо авторське бачення класифікації щодо видів за основни-

[353] Онищенко В.А. Податковий контроль (основи організації) / В.А. Онищенко. – К.: Вісн. подат. служби України, 2002. – С. 11, 12.

прокуратури не наділено специфічними повноваженнями щодо податкового контролю. Прокурорський нагляд здійснюється тільки на стадії слідства, за ходом розслідування справи про ухиляння від сплати податків, у разі якщо порушено кримінальну справу.

Чітке бачення щодо розподілу податкового контролю на види і форми пропонують Л.А. Савченко і Л.М. Касьяненко.[352] За видами вони класифікують податковий контроль за кількома ознаками:

1) за суб'єктами, що здійснюють контрольні функції; державний, що здійснюється (у межах своєї компетенції) податковими органами;

2) за термінами здійснення контролю: постійний (безперервний); оперативний - здійснюється в межах звітного періоду на основі кількісних та якісних показників; періодичний;

3) залежно від часу здійснення заходів контролю: попередній, поточний контроль (оперативний), наступний контроль (перевірка додержання податкового законодавства, рішень контролюючих органів після закінчення певних звітних періодів, що супроводжується більш глибоким вивченням фінансово-господарської діяльності об'єкта);

4) за обсягом контрольно-перевірочної роботи: комплексний, тематичний, цільовий (вибірковий);

5) за джерелами інформації: документальний і фактичний вивчення фактичного стану об'єктів оподаткування (інвентаризація, обстеження приміщень, проведення експертизи, контрольний обмір продукції тощо);

6) залежно від способу організації: плановий; позаплановий;

7) залежно від місця проведення: камеральний контроль і виїзний.

Запропонована класифікація за видами є найбільш деталізованою з усіх, що наведено в науковій літературі, однак не з усім у ній можна погодитись. Наприклад, розподіл на види за суб'єктами на державний і такий, що здійснюється податковими органами, є надуманим, оскільки контроль, що здійснюється податковими органами, це не що інше, як складова державного фінансового контролю, про що ми зазначали раніше (та й автори на цьому наголошували у цій самій науковій праці). Розподіл за термінами і часом - це фактично ті самі ознаки.

Поділ контролю деякими авторами за джерелами інформації на документальний та фактичний є не тільки невдалим, а й неправильним, тим більше стосовно до запропонованого там же тлумачення фактичного контролю - вивчення фактичного стану об'єктів оподаткування (інвентаризація, обстеження приміщень, проведення експертизи, кон-

[352] Савченко Л.А. Правові основи здійснення фінансового контролю органами державної податкової служби України: монография / Л.А. Савченко, Л.М. Касьяненко. – Ірпінь: Нац. акад. ДПС України, 2005. – С. 164 - 166.

щем регіонального сепаратизму, веде до розриву єдиного економічного простору, порушення єдиної фінансово-кредитної і бюджетно-податкової політики країни, розриву, що збільшується, в рівні і якості життя населення;

- прояву неправомірних форм інституційних перетворень у регіонах, низького рівня самодостатності більшості регіонів;

- порушення збалансованості міжбюджетних відносин, що призводить до розузгодження інтересів учасників бюджетного процесу;

14) недосконалість механізмів формування економічної політики (високий ступінь дії регіонального і галузевого лобізму на ухвалення економічних рішень; непослідовність і неузгодженість дій центральних економічних відомств), яке може призводити до порушення фінансової збалансованості, породжувати загрози соціальних конфліктів, штучно ослабляти конкурентоспроможність вітчизняних виробників;

15) негативна політика у сфері приватизації, різке заниження вартості приватизованих об'єктів;

16) спотворена структура фондового ринку;

17) висока енергоємність ВВП;

18) Україна не розглядається інвесторами як привабливa країна ні для прямих, ні для портфельних вкладень. Одна з причин невпевненості - слабкість громадянських інститутів в Україні, нерозвинений банківський сектор. Як і раніше, зберігається недовіра інвесторів до української фінансової системи;

19) високий рівень зовнішнього і внутрішнього державного боргу та ін.

Найбільш небезпечні в сучасний період внутрішні загрози. Разом із тим зовнішні загрози через системність всієї сукупності загроз, часто посилюють небезпеку деяких внутрішніх загроз.

На наш погляд, найбільш значущими зовнішніми загрозами є наступні.

1) висока залежність української економіки, усіх її найважливіших сфер від зовнішньоекономічної кон'юнктури, від політичних і економічних рішень інтеграційних угруповань зарубіжних країн, міжнародних фінансових і торгових організацій, що ущемляють інтереси України в галузі економіки.

Чинники, що визначають цю загрозу:

- сировинна спрямованість українського експорту, втрата традиційних ринків збуту продукції;

- переважання в імпорті предметів споживання і продовольства при зниженні частки машин, устаткування і сучасних технологій, що підсилює залежність української економіки від зовнішньоекономічної кон'юнктури;

- слабка державна підтримка експорту, перш за все наукомісткої продукції;

- перехід виробництв і підприємств, що мають ключове значення для економіки і забезпечення національної безпеки держави, під контроль

нерезидентів і перепрофілювання цих виробництв у напрямі, що суперечить інтересам розвитку вітчизняної економіки;

- збереження залежності України від міжнародних фінансових організацій і іноземних держав у зв'язку із зовнішньоборговими зобов'язаннями;

- залежність національної кредитно-грошової системи від міжнародних валют і платіжних балансів інших країн;

- формування дискримінаційних для України механізмів ціноутворення на зовнішніх ринках.

2) високий рівень зовнішнього державного боргу, пов'язане з цим збільшення витрат бюджету на його погашення, а також посилення спроб його використання для дії на ухвалення економічних і політичних рішень;

3) залежність України від імпорту багатьох видів продукції, зокрема стратегічного значення;

4) дискримінаційні заходи зарубіжних країн або їх співтовариств в зовнішньоекономічних відносинах з Україною, особливо у зв'язку зі вступом України у ВТО;

5) недостатній експортний і валютний контроль та необлаштованість митного і державного кордону;

6) нерозвиненість транспортної інфраструктури експортно-імпортних операцій.

На етапі переходу України до нових соціально-політичних, економічних і міждержавних відносин основою державної політики в галузі гарантування національної економічної безпеки на перехідний період стає завдання запобігти попаданню траєкторії розвитку суспільства і держави в зони високої небезпеки, виявлені для всіх основних сфер безпеки.

В економічній сфері до станів «високої небезпеки» слід віднести:

- втрату здатності економічної системи держави вийти із системної економічної кризи в результаті критичної дії таких чинників, як: інтенсивне зростання економічної злочинності, яка паралізує економічну систему держави і цивілізоване підприємництво;

- критичне звуження «ресурсного» простору (тобто можливостей задоволення потреб держави в сировинних ресурсах) і втрата можливостей адаптації економічної системи до скорочення сировинних і енергетичних ресурсів;

- якісну деградацію і структурну кризу індустріальної системи унаслідок критичного падіння промислового, технологічного, науково-технічного, експортного, платіжного потенціалів держави;

- інтенсивне зростання витрат виробництва і розгортання інфляційних процесів;

- критичний стан інфраструктури держави;

- розвал його фінансової системи та ін.

Запобігання і подолання вказаних загроз економічній безпеці України

нього і є його виразом.[347]

О.Ю. Грачева, виділяє такі форми фінансового контролю: ревізію, спостереження, обстеження, перевірку, аналіз.[348]

Отже, як видно з аналізу, серед науковців немає одностайності щодо питання класифікації фінансового контролю. Це стосується й одного з напрямів контролю в загальній системі управління фінансами країни - податкового.

Автори класифікують податковий контроль за різними ознаками, наприклад за сторонами здійснення, - на оперативний (здійснюється в межах звітного періоду на підставі кількісних та якісних показників контрольованих операцій) та періодичний (здійснюється після закінчення звітного періоду на підставі аналізу документів звітності й інших джерел). За джерелами інформації контроль поділяють на документальний (здійснюється на підставі аналізу документів, які відображають показники контрольованого об’єкта або діяльність суб’єктів) та фактичний (здійснюється на підставі фактичного аналізу контрольного об’єкта або діяльності контрольованих об’єктів).[349] При цьому в розглянутих працях не проглядається чіткої позиції авторів щодо конкретного поділу податкового контролю за видами, формами й методами.

Чітко види податкового контролю окреслили Л.О. Зазвонова та Ф.Ф. Фомін[350]: оперативний і наступний - за періодичністю його проведення; за використанням джерел інформації - документальний і по суті; за змістом програм - комплексний і тематичний; за ступенем охоплення контрольованих об’єктів - суцільний і вибірковий; за рівнем автоматизації - з використанням ЕОМ і такий, що проводиться вручну. Проте в сучасних умовах остання класифікаційна ознака не зовсім доречна, оскільки рівень автоматизації контролю унеможливлює проведення його тільки вручну.

І.І. Кучеров виділяє три основні форми податкового контролю: ревізію, перевірку і нагляд. При цьому з правового погляду висловлює некоректне твердження про те, що податковий нагляд фактично здійснюється органами прокуратури.[351] Із цим не можна погодитись, тому що органи

[347] Ногина О.А. Налоговый контроль: вопросы теории / О.А. Ногина. – СПб.: Питер, 2002. — С. 87.

[348] Фінансовое право: учебник / под ред. Е.Ю. Грачевой, Г.П. Толстопятенко. — М.: Велби, 2003. – С. 59.

[349] Кучерявенко Н.П. Налоговое право: учебник / Н.П. Кучерявенко. – Харьков: Консум, 1998. – С. 303.

[350] Зазвонова Л.А. Налоги и налогообложение: учеб. пособ. / Л.А. Зазвонова, Ф.Ф. Фомин. – К.: Изд-во Европ. ун-та, 2004. — С. 224 - 225.

[351] Кучеров И.И. Налоговый контроль и ответственность за нарушения законодательства о налогах и сборах/ И.И. Кучеров, О.Ю. Судаков, И.А. Орешкин.; [под ред. И.И. Кучерова]. – М.: ЮрИнфоР, 2001. – С. 28.

Аналіз думок учених свідчить про різні погляди й підходи до критеріїв класифікації фінансового контролю, які можна згрупувати:

- за часом проведення — попередній, поточний, наступний;
- за обсягом - загальний, спеціальний;
- за характером організаційного зв'язку між суб'єктом і об'єктом - внутрішній та зовнішній.

Крім того, ототожнюються види, форми і методи контролю того, що є складовою: форми методу чи, навпаки, методи контролю є базою класифікації їхніх форм. Так, на переконання Ф.Ф. Бутинця, слід розмежовувати поняття «види» і «форми» контролю, й одночасно відповідний вид контролю може бути поданий у різних формах і методах.[342]

Неоднозначно трактують класифікацію фінансового контролю С.О. Шохін і Л.Г. Вороніна, називаючи спочатку попередній, поточний, наступний, обов'язковий, ініціативний контроль його видами, а надалі в схемі класифікації три перелічені першими поняття віднесені до форм контролю.[343]

Суперечливість класифікації щодо форм контролю зумовлена недостатністю наукових розробок із загальнотеоретичних питань фінансового контролю і неоднозначністю трактування сутності поняття «форма». Це, передусім, позначається неоднозначно на трактуванні форм податкового контролю.

Деякі тлумачні та енциклопедичні словники трактують форму як зовнішній вираз чого-небудь, зумовлений певним змістом, або як зовнішній вигляд, пристосування для надання чому-небудь певних окреслень,[344] інші - як спосіб організації чого-небудь, зовнішній вияв якого-небудь явища, пов'язаний з його сутністю.[345]

Під конкретною формою фінансового контролю розуміють вияв змісту контролю, його сутності залежно від часу здійснення контрольних дій,[346] а в деяких випадках - спосіб існування змісту, що невід'ємний від

[342] Бутинець Ф.Ф. Контроль і ревізія: підруч. для студ. вузов / Ф.Ф. Бутинець, С.В. Бардаш, Н.І. Петренко. – Вид. 2-е, доп. і перероб. – Житомир : ЖГП, 2000. — С. 170.; Бутынец Ф.Ф. Организация и проведение ревизий в условиях механизации учета в потреб кооперации / Ф.Ф. Бутынец. – М.: Финансы и статистика, 1976. – С. 47.

[343] Шохин С.О. Бюджетно-финансовый контроль и аудит : теория и практика применения в России: науч.- метод. пособ. / С.О. Шохин, Л.И. Воронина. – М.: Финансы и статистика**,** 1997. – С. 21.

[344] Толкушнин А.В. Налоги и налогообложение: энциклопедический словарь / А.В. Толкушнин. – М.: Юристъ, 2000. – С. 145.

[345] Великий тлумачний словник сучасної української мови/ під ред. В.Т. Бусела. — К.; Ірпінь: Перун, 2002. – С .618.

[346] Василик О.Д. Проблеми розвитку фінансової системи України / О.Д. Василик // Матеріали наук.-практ. конф. [«Адміністративна реформа в Україні»]. – К.: Academia, 1998. – С. 68.

повинні бути предметом постійної турботи органів влади всіх рівнів.

Зв'язок між рівнями економічної безпеки регіону і держави неоднозначний. Досягнення економічної безпеки систем нижнього рівня ієрархії є необхідною, але не достатньою умовою забезпечення економічної безпеки систем подальших вищих рівнів.

Згідно з думкою Ю.Р. Лисенко, С.Р. Міщенко, Р.А. Руденської, А.А. Спірідонова саме суперечність між безпеками різних рівнів - макрорівня і мікрорівня - саме і є головною проблемою економічної безпеки України, рівно як і регіону, на сучасному етапі. Тому в основі гарантування економічної безпеки систем будь-якого рівня ієрархії лежить узгодження безпеки індивідуума, підприємства, регіону і держави.[73]

При існуючій різноманітності підходів до поняття економічної безпеки регіонів особливу увагу заслуговують ті з них, які ґрунтуються на виділенні регіональних інтересів.

Можна погодитися з думкою вчених-економістів, які до основних територіальних (регіональних) інтересів відносять:

- відповідність рівня і способу життя населення, його окремих шарів і груп державним і світовим стандартам;
- наявність регіональних бюджетно-фінансових і інших економічних засобів регулювання економіки;
- існування можливостей для використання наявних ресурсів (у першу чергу трудових);
- функціонування інфраструктурно забезпечених внутрішніх і міжрегіональних зв'язків;
- стабільність суспільно-політичної і національно-етнічної ситуації і ін.[74]

Протилежним поняттю «регіональний інтерес» є поняття «загроза економічної безпеки регіону». Тобто дотримання регіональних інтересів означає зведення до мінімуму відповідних загроз.

Важливу роль у класифікації загроз економічній безпеці регіону є визначення джерел їх виникнення.

Аналіз існуючих схем регіональної економічної системи дозволяє з деякими доповненнями прийняти схему, пропоновану М. Чумаком [75] (Рис. 2.2).

Уважаємо за доцільне доповнити пропоновану схему блоком «соціа-

[73] Механизмы управления экономической безопасностью/ Ю.Г.Лысенко, С.Г. Мищенко, А.А. Спиридонов; Донецк. нац. ун-т. – Донецк.: ДонНУ, 2002. – С. 57.

[74] Клебанова Т.С., Чумак Н.Л. Оценка уровня экономической безопасности регионов Украины // Региональные перспективы.- Кременчуг: Ассоциация «Перспектива». - 2000. - № 1. - С. 9 - 11; Мазур А. Методические аспекты становления и развития региональной экономики// Экономика Украины. - 2000. - № 4. - С. 44 - 49.

[75] Чумак Н.Л. Некоторые подходы к решению проблемы экономической безопасности // Вісник Харківського університету. Серия: Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих вчених м. Харкова - Х.: ХНУ, 2000. - № 456. - С. 47 - 50

льна сфера», оскільки це окремий структурний елемент будь-якої системи економічної безпеки, у тому числі і регіональної, який вимагає окремого управління ресурсами (їх перерозподіли), планування, контролю і відповідно решти управлінських функцій.

Згідно з рис. 2.1 регіональна економічна система розглядається як сукупність наступних взаємозв'язаних елементів: «Населення», «Природне середовище», «Банківська сфера», «Бюджетна сфера», «Соціальна сфера», «Виробничі ресурси», «Виробництво», «Продукція», «Споживання».

На рис. 2.1 подано матеріальні і фінансові потоки як безпосередньо між елементами, так і між елементами регіональної системи і зовнішнім середовищем, під яким розуміється система вищого рівня ієрархії, тобто економічна система держави в цілому.

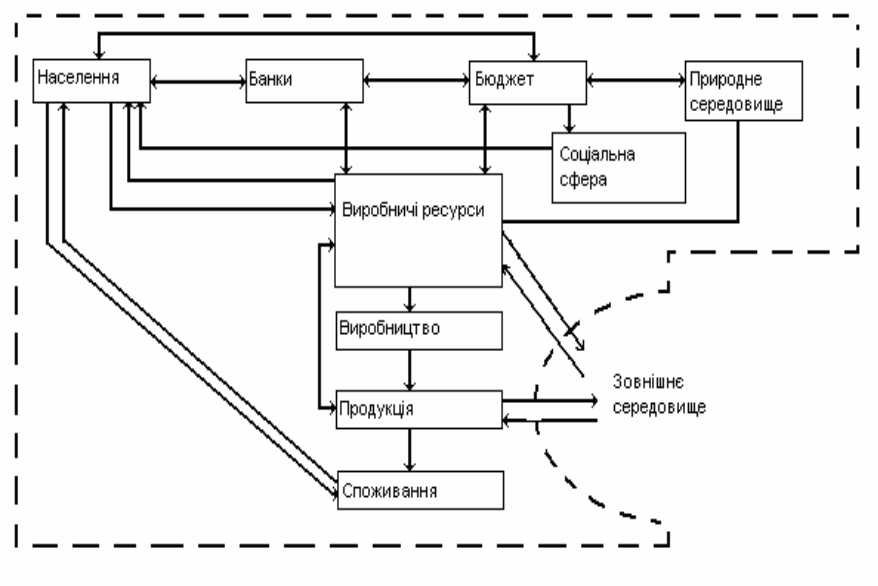


Рис. 2.1. Схема регіональної економічної системи

Аналіз джерел виникнення загроз в регіональній економічній системі дозволяє обґрунтовано перейти до класифікації загроз регіональній економічній безпеці.

Проведений аналіз існуючих підходів до класифікації загроз економічній безпеці дозволив виділити основні класифікаційні ознаки загроз. В.С.Пономаренко, Т.С. Клебанова, Н.Л.Чернова [76] пропонують, на наш

[76] Пономаренко В.С. Экономическая безопасность региона: анализ, оценка, прогнозирование: монография / В.С. Пономаренко, Т.С. Клебанова, Н.Л. Чернова. – Харьков: ИНЖЕК, 2004. – С. 19.

для податкових органів, оскільки є формою попереднього податкового контролю. Проводячи цю роботу, органи податкової служби запобігають виникненню навмисних порушень, а платник податків, правильно застосовуючи положення нормативно-правових актів, уникає нераціональних витрат, які б могли виникнути у разі застосування податковими органами санкцій за порушення законодавства.[341]

Важливе значення для платника податків має і можливість звернутися до податкового органу за консультацією з того чи іншого питання у сфері застосування податкового законодавства. Надаючи такі консультації, податковий орган знову ж таки проводить процедури попереднього контролю, оскільки це гарантує правильне застосування податкового законодавства.

Законодавче підкріплення такої роботи визначено Законом України "Про державну податкову службу в Україні", у якому серед основних функцій податкових органів встановлено завдання щодо роз'яснення порядку застосування законодавчих та інших нормативно-правових актів з оподаткування через засоби масової інформації. Однак практична діяльність податкових органів показує, що ця функція підлягає значному розширенню, оскільки вимоги даного закону, ураховуючи, що він був прийнятий у 1990 р., дещо застаріли, а соціально-економічні відносини між державою і платниками податків відтоді істотно змінилися.

Таким чином, проведений аналіз сучасної системи податкового контролю в Україні на прикладі податкової служби свідчить про необхідність у вдосконаленні методичного забезпечення податкових перевірок, покращанні інформатизації облікових процесів, реформуванні системи обслуговування платників податків, законодавчого врегулювання процедурних питань контрольно-перевірочного процесу з метою підвищення ефективності податкового контролю в цілому.

Контроль як функція управління податковою системою ґрунтується на загальних принципах системи державного контролю. Форми податкового контролю визначаються вимогами податкової політики держави контролювати правильність і своєчасність сплати податків їхніми платниками (юридичними і фізичними особами). Податковий контроль охоплює всю систему оподатковування, здійснюється в розрізі окремих податків, груп платників, територій, окремих напрямів діяльності тощо, тому він є комплексним, багаторівневим і всебічним.

Як одна з фінансових категорій, результати застосування якої виражаються у матеріальних носіях, податковий контроль, що є організаційною ланкою фінансового контролю потребує його науково обґрунтованої класифікації.

[341] Онищенко В. Організація роботи з платниками у податковій службі України / В. Онищенко // Вісник податкової служби України. – 2001. – № 28. – С. 49.

Податковий борг виникає з платежу за певний період як різниця між нарахованими та сплаченими сумами податкових зобов'язань, а його абсолютна величина визначається від'ємним сальдо розрахунків із бюджетом на фіксовану дату. Податковий борг є кількісним показником та може бути визначений як сумою (в гривнях), так і кількістю випадків (у штуках), що складають таку суму.

Інструментом, який забезпечує інформаційну підтримку працівників підрозділів стягнення податкової заборгованості органів податкової служби, є спеціальна комп'ютерна програма АС "Облік боржників та заходів стягнення". Вона забезпечує високий рівень автоматизації інформаційних процесів, слугує джерелом формування звітності та базується на даних обліку надходжень платежів. У разі виникнення у платника податкового боргу контролюючі органи здійснюють заходи примусового стягнення, спрямовані на його погашення. Відповідно до чинного законодавства примусове стягнення податкової заборгованості здійснюється на підставі законодавчих актів та розроблених для їх упровадження нормативних документів у чітко визначені строки. Тобто якщо у термін, встановлений законодавством для відповідного заходу примусового стягнення, податкову заборгованість не погашено повністю, застосування органами стягнення цього заходу є обов'язковим. Установлено, що активи платника можуть бути примусово стягнені в рахунок погашення його податкових зобов'язань виключно за рішенням суду. У всіх інших випадках платники мають право самостійно визначати черговість та форми задоволення претензій кредиторів за рахунок активів, вільних від заставних зобов'язань забезпечення боргу.

Одним із показників ступеня цивілізованості громадських відносин у країні є рівень добровільно сплачених податків та зборів до бюджетів та державних цільових фондів. Чим вище цей показник, тим менше держава витрачає адміністративних і фінансових ресурсів на виконання функцій і процедур податкового контролю. Добровільна сплата податків вигідна і для самого платника податків, оскільки своєчасно і в повному обсязі сплачуючи податкові зобов'язання перед бюджетом і державними цільовими фондами, він не ризикує у разі застосування примусових заходів сплатити значно більші суми (пеня, штрафні санкції). Тому, поряд з іншими механізмами стимулювання добровільної сплати податків, податкові органи України широко використовують пропаганду переваги добровільної сплати податків, масово-роз'яснювальну і виховну роботу серед платників податків. Особливе значення в роботі з платниками податків має своєчасне інформування їх про нові нормативно-правові акти, зміни та доповнення до існуючих, а також роз'яснення порядку їх застосування на практиці. Ця робота важлива як для платників податків, так і

погляд, якнайповнішу класифікаційну схему загроз економічної безпеки (рис. 2.2).

Запропоновану тими ж авторами [77] характеристику класів загроз можна структурувати таким чином.

Внутрішні загрози слід трактувати як сукупність умов і чинників, джерелом виникнення яких є дана економічна система; зовнішні загрози - як сукупність умов і чинників, що сформувалися в економічних системах вищого рівня ієрархії по відношенню до даної системи.

Реальні загрози існують об'єктивно в даний період часу або з великою часткою ймовірності можуть виникнути в подальші періоди. Потенційні загрози зумовлюються наявністю реальних загроз і можуть бути усунені в даному періоді.

Тимчасові загрози діють протягом обмеженого періоду часу і, у свою чергу, підрозділяються на короткострокові і довгострокові. Постійні загрози діють упродовж усього періоду існування системи і фактично неусувні. Будь-яка зовнішня або внутрішня загроза може розглядатися як реальна чи потенційна, а також як постійна чи тимчасова.

На керовані загрози можливе здійснення прямого впливу з боку регіональної системи економічної безпеки з метою зміни як рівня кожної з загроз, так і рівня економічної безпеки в цілому. Некеровані загрози характеризуються тим, що регіональна система економічної безпеки не має можливості здійснювати на них прямий вплив, їх зміну можна здійснити тільки непрямим шляхом, через зміну пов'язаних із ними керованих загроз.

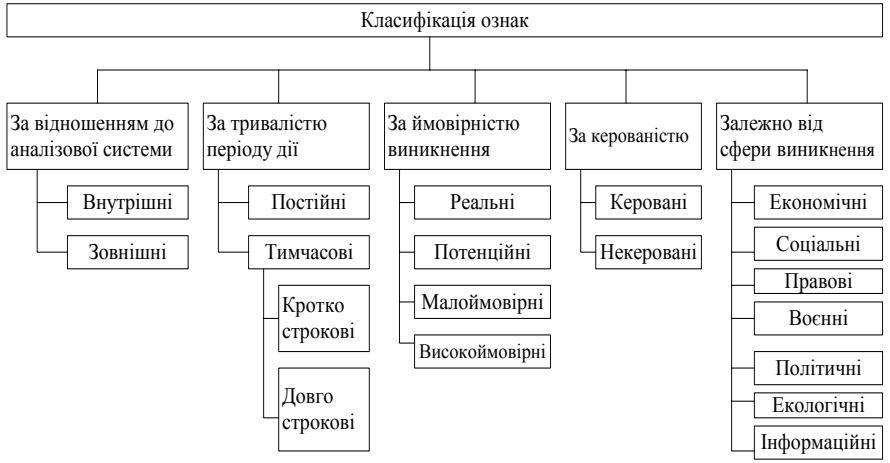


Рис. 2.2. Класифікація загроз економічній безпеці.

[77] Клебанова Т.С., Чернова Н.Л. Экономическая безопасность региона: оценка и анализ угроз // Вестник ХГЭУ. — Х.: ХГЭУ 2001 - № 2(18). - С. 5 - 9.

Доцільною уявляється класифікація загроз залежно від сфери їх виникнення. При цьому разом із загрозами в економічній сфері розглядаються загрози в соціальній, військовій, інформаційній, політичній, правовій, екологічній і у ряді інших сфер. Це пояснюється тим, що всі перераховані сфери перебувають у тісному взаємозв'язку між собою і лише комплексний їх розгляд дозволить дати повну, вичерпну характеристику економічної безпеки. Заслуговує уваги як якнайповніша характеристика загроз в перерахованих сферах вищезазначених авторів[78].

Загрози в економічній сфері виражаються в якісній деградації і структурній кризі індустріальної системи; зменшенні ресурсного потенціалу при одночасному зростанні ресурсоємного виробництва; у погіршенні стану інфраструктури; негативних змінах у фінансовій системі; неконтрольованому розвитку інфляційних процесів.

Загрози в соціальній сфері виражаються в зниженні сукупного рівня доходів і витрат населення та зміні їх структури; у погіршенні демографічної ситуації; у збільшенні частки малозабезпеченого населення; у відсутності мінімальних соціальних гарантій населенню з боку держави; у зростанні соціальної напруженості в суспільстві.

Загрози в інформаційній сфері виражаються в недосконалості загальнодержавної політики у галузі гарантування інформаційної безпеки; у виникненні диспропорцій в інформаційному забезпеченні окремих регіонів; у збільшенні залежності розвитку вітчизняних інформаційних технологій від постачань зарубіжної техніки.

Загрози в правовій сфері виражаються в недосконалості законодавчої бази як на загальнодержавному, так і на регіональному рівнях, у відсутності у органів виконавчої влади ефективних механізмів контролю за дотриманням законодавчих норм і вимог.

Загрози у сфері екології виражаються в низькому рівні впровадження екологічно безпечних технологій або повній їх відсутності на більшості підприємств; у збільшенні імовірності виникнення катастроф у хімічній, нафтогазовій і атомній промисловості; у зростанні рівня викидів небезпечних речовин в атмосферу.

Загрози у військовій сфері виражаються в можливості втягнення України в міжнародні збройні конфлікти як на своїй території, так і за кордоном; у невідповідності матеріально-технічного рівня розвитку збройних сил сучасним умовам.

На наш погляд, уявляється спірним включення як самостійних елементів у пропоновану класифікацію загроз кримінологічних і науково-

[78] Пономаренко В.С. Экономическая безопасность региона: анализ, оценка, прогнозирование: монография / В.С. Пономаренко, Т.С. Клебанова, Н.Л. Чернова. – Харьков: ИНЖЕК, 2004. – С. 24

застосовуватися. Наприклад, проведення зустрічної перевірки, виконання контрольних обмірів чи запусків, проведення інвентаризації, вилучення документів тощо.

У графі 5 “Термін проведення” вказується період, за який необхідно провести перевірку того чи іншого питання чи виконати певну процедуру.

У графі 6 “Прізвище та ініціали відповідального працівника” наводяться дані щодо відповідального працівника за проведення перевірки конкретного питання чи процедури. У разі, коли одне і те саме питання перевіряють декілька працівників, прізвище першого у списку вважають відповідальним за проведення всієї процедури. Якщо у перевірці беруть участь багато працівників різних відділів, управлінь податкової інспекції або залучаються фахівці інших інспекцій чи контролюючих органів, у цій графі вказуються і їх посади.

У графі 7 “Дата здачі підсумкових матеріалів” наводиться дата, коли відповідальний працівник за перевірку конкретного питання чи процедури повинен здати підсумкові матеріали відповідальному працівникові за перевірку платника податків (керівнику контрольно-перевірочної бригади). Це можуть бути належним чином оформлені довідки про наслідки перевірки, проміжні акти, матеріали інвентаризації чи зустрічної перевірки тощо.

Підсумовуючи викладене, необхідно зазначити, що питання попередньої підготовки до проведення податкової перевірки до цього часу залишаються поза системною увагою контролюючих органів, у тому числі і податкових. А тому наведені пропозиції могли б слугувати для розроблення загальних, міжвідомчих рекомендацій з організації контрольної роботи та проекту Закону України “Про податкові перевірки”.

Виконання комплексу контрольно-перевірочних дій є основною частиною процесу проведення податкової перевірки. Кількість і послідовність процедур, які повинен виконати перевіряючий, значною мірою залежить від складеної програми перевірки, але у той самий час у процесі перевірки ці процедури можуть суттєво коригуватися. Основні процедури податкової перевірки, які технологічно пов’язані між собою та на практиці, як правило, виконуються в повному обсязі, систематизовано у таблиці 4.12.

Серед напрямів податкового контролю друге місце за рівнем надходжень до бюджету після податкових перевірок займає здійснення заходів із мобілізації податкового боргу – коштів, несплачених платником податків у встановлені строки. До складу податкового боргу (недоїмки) входять: не сплачені у встановлені строки податкові зобов’язання, пеня, штрафні санкції (штрафи), плата за користування відстрочкою (розстрочкою).[340]

[340] Онищенко В.А. Податковий контроль (основи організації) / В.А. Онищенко. – К.: Вісн. подат. служби України, 2002. – С. 289.

Оскільки в нормативних документах податкової служби не зустрічається форма програми, автором на основі результатів дослідження, розроблено форму програми перевірки, яка включає у себе:

- загальну частину (найменування платника податків та його ідентифікаційний номер; мету проведення перевірки; перелік об'єктів перевірки; склад контрольно-перевірочної бригади та її керівника; термін проведення перевірки; термін, протягом якого після закінчення перевірки необхідно провести реалізацію її результатів);
- перелік питань, що підлягають перевірці, викладених у технологічній послідовності їх проведення;
- процедури із здійснення перевірки;
- терміни проведення цих процедур;
- визначення відповідальних працівників підрозділу податкового аудиту за перевірку конкретного питання чи проведення процедури та терміни підготовки і здачі підсумкових документів за результатами їх проведення.

Схематично форму програми документальної перевірки платника податків можна представити у такому вигляді :[339]

№	Найменування виконуваної роботи під час перевірки	Необхідний ресурс часу (у годинах)	Процедури зі здійснення перевірки	Термін проведення	Прізвище та ініціали відповідального працівника	Дата здачі підсумкових матеріалів
1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**

Програма складається за такими розділами: А. Установчі дані; Б. Ведення бухгалтерського та податкового обліку; В. Оподаткування; Г. Оформлення результатів.

У графі 2 "Найменування виконуваної роботи під час перевірки" вказуються питання, що підлягають перевірці, та види робіт з оформлення її результатів.

У графі 3 "Необхідний ресурс часу" вказується орієнтовний час для виконання робіт та процедур при здійсненні перевірки. Ресурс часу визначається залежно від обсягів (переліку питань, що підлягають перевірці) і специфічності робіт та процедур при виконанні перевірки, кваліфікації працівника, який буде їх проводити, прийнятої системи бухгалтерського обліку та рівня його автоматизації, категорії платника податків (велике, середнє чи мале підприємство), видів діяльності, товарної номенклатури, кількості працюючих на підприємстві, його структури та ряду інших факторів. До ресурсу часу включається як час, що буде витрачений безпосередньо в офісі платника, так і в офісі податкового органу. У графі 4 "Процедури зі здійснення перевірки" вказуються технологічні роботи з виконання перевірки того чи іншого питання, якщо вони будуть

[339] Онищенко В.А. Удосконалення процесів підготовки до проведення податкової перевірки / В.А. Онищенко // Фінанси України. – 2003. – № 6. – С. 19.

технічних. Науково-технічні загрози в пропонованому авторами трактуванні, є складовою частиною економічних загроз як «...якісної деградації і структурної кризи індустріальної системи; зменшенні ресурсного потенціалу при одночасному зростанні ресурсоємного виробництва; у погіршенні стану інфраструктури...»[79], а кримінологічні загрози є інституційними і є наслідком зниження загального рівня економічної безпеки регіону.

Таким чином, до загроз регіональної економічної безпеки можна віднести, по-перше «загальнонаціональні» загрози, які властиві як Україні в цілому, так і її регіонам, і по-друге, загрози, іманентні тільки системі регіональної економічної безпеки. Крім того, якщо говорити про регіональний аспект економічної безпеки, то він буде, у свою чергу залежати від економічних особливостей самого регіону і його виробничої спеціалізації.

Відповідно до вищевикладеного можна виділити наступні внутрішні загрози з позицій регіональної економічної безпеки:

1) структурна деформованість економіки, що посилилася вибуттям ряду галузей, життєзабезпечення, і виробництва. Ця загроза властива регіонам із переважанням оброблювальної промисловості (індустріально розвиненим);

2) відсталість технологічної бази більшості галузей, висока енергоємність і ресурсоємність, низька якість продукції і високі витрати виробництва. Дана загроза властива індустріальним і індустріально-аграрним регіонам;

3) надмірна монополізація економіки, що виражається в зростанні цін, недобросовісності у виконанні договірних умов, відсутності спонукальних мотивів для вдосконалення виробництва, підвищення якості продукції і зниження витрат виробництва. Ця загроза властива регіонам сировинної орієнтації, що існують на базі діючих родовищ;

4) загострення соціальних проблем, низька інвестиційна активність і переважання вкладення капіталів у посередницьку і фінансову діяльність на збиток виробничій. Дана загроза властива регіонам, що традиційно розвинені в минулому та не адаптувалося до умов ринку, а також регіонів традиційно відсталих;

5) старіння виробничого апарату в результаті уповільнення його оновлення, переважне здійснення поточних витрат на збиток капітальним вкладенням із боку агентів ринку. Ця загроза властива всім типам регіонів, особливо індустріальним і старопромисловим;

6) зношеність комунікаційних систем і аварійна небезпека. Загроза властива регіонам з переважанням комунікацій (трубопроводів, залізниць, морських портів та ін.);

[79] Пономаренко В.С. Экономическая безопасность региона: анализ, оценка, прогнозирование: монография / В.С. Пономаренко, Т.С. Клебанова, Н.Л. Чернова. – Харьков: ИНЖЕК, 2004. – С. 21

7) низька забезпеченість об'єктами інфраструктури, недостатня стійкість їх роботи в особливих режимах. Ця загроза властива слаборозвиненим районам;

8) низький рівень природоохоронної діяльності і екологічної безпеки. Дана загроза властива регіонам із наявністю військово-випробувальних полігонів, поховань хімічних і радіоактивних відходів, АЕС;

9) відставання приросту розвіданих запасів корисних копалини від масштабів їх видобутку з надр. Ця загроза властива регіонам із мінерально-сировинною орієнтацією;

10) погіршення стану науково-технічного потенціалу, втрата позицій на найважливіших напрямах науково-технічного розвитку через відсутність державного замовлення і фінансування. Ця загроза властива індустріально розвиненим регіонам з великою кількістю підприємств військово-промисловому комплексу;

11) посилення майнового розшарування населення, збільшення чисельності населення з доходами нижче за прожитковий мінімум і безробітних, деградація установ соціальної сфери. Ця загроза властива всім типам регіонів;

12) посилення територіальної диференціації рівня економічного і соціального розвитку регіонів. Дана загроза властива всім типам регіонів;

13) конфліктність різних типів інститутів влади, що приводить до низької правової, фінансової, договірної дисципліни, масового захована доходів і ухилення від сплати податків, криміналізації економіки і корупції у сфері управління економікою. Дана загроза різною мірою властива всім типам регіонів;

14) відсутність завершеної системи законодавства і нормативних актів, що закріплюють права і обов'язки різних органів влади. Ця загроза також властива всім типам регіонів.

Пріоритетними завданнями регіональної (територіальної) економічної політики, направленими на підвищення економічної безпеки, є:

- реструктуризація економіки з переважним розвитком галузей, найбільш прибуткових і перспективних на даний період, а також галузей, що мають довгострокові економічні переваги для даного регіону;

- активізація внутрішніх, власних джерел економічного розвитку;

- формування територіально-виробничих комплексів, орієнтованих на вимоги ринку і гнучко реагуючих на кон'юнктурні зміни;

- локалізація і подолання депресивного соціально-економічного стану окремих районів у регіоні.

Розроблення і реалізація нових підходів до управління системою економічної безпеки регіонів України повинні сприяти їх динамічному і стабільному розвитку як саморегульованих, самокерованих політичних і

		Збору на обов'язкове соціальне страхування до Фонду соціального страхування України Збору до Державного Інноваційного фонду України Платежів до Фонду України соціального захисту інвалідів; платежів до Пенсійного фонду України Збору за забруднення навколишнього природного середовища до Фонду охорони навколишнього природного середовища Збору до Фонду сприяння зайнятості населення на випадок безробіття Відрахувань та збору на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання автомобільних доріг загального користування
3.2	*Спеціальні питання*	Правильність розрахунку та своєчасність надходження реструктурованих сум податків, зборів та обов'язкових платежів Правильність здійснення та оподаткування бартерних (товарообмінних) операцій, у т. ч. за цінами нижче собівартості Законність операцій, що здійснені за угодами переуступки боргу Правильність заповнення та своєчасність надсилання відомостей за ф.2 про доходи громадян Повнота наданих даних за формою 8-ДР про суми виплаченого доходу та утриманого прибуткового податку Перевірка питань щодо усунення подвійного оподаткування.
IV. ПОЗАПОДАТКОВІ ПИТАННЯ		
4.1	Правильність застосування реєстраторів розрахункових операцій	
4.2	Достовірність аудиторських висновків	
4.3	Додержання правил обігу готівкових коштів	
4.4	Дотримання законодавства про ціни	
4.5	Дотримання законодавства про спеціальні економічні зони та території пріоритетного розвитку в Україні. Цільове використання устаткування, обладнання, сировини та матеріалів, які ввозяться суб'єктами підприємницької діяльності для реалізації інвестиційних проектів у спеціальних економічних зонах	
4.6	Дотримання законодавства про технологічні парки	
4.7	Дотримання вимог валютного законодавства та законодавства щодо зовнішньо-економічної діяльності	Повнота та своєчасність надходження валютної виручки від проведених експортних операцій та обов'язового продажу валютних надходжень. Достовірність декларування валютних цінностей, доходів та майна, що знаходяться за межами України. Повнота та своєчасність надходження попередньо оплачених імпортних товарів (робіт, послуг). Дотримання: квот та наявність ліцензій по товарах, експорт та імпорт, яких підлягає квотуванню та ліцензуванню; порядку одержання резидентами кредитів та позик в іноземній валюті від нерезидентів; встановленого порядку при виконанні експортно-імпортних бартерних операцій; вимог законодавства про пункти обміну іноземної валюти

		Збору за спеціальне використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками лісового фонду Збору за спеціальне використання водних ресурсів (загальнодержавного та місцевого значення; для потреб гідроенергетики, водного транспорту, житлово-комунального господарства) Плати за ліцензії та патенти Платежів за користування надрами (загальнодержавного та місцевого значення; континентального шельфу і межах виключної (морської) економічної зони) Рентної плати (за нафту та газ, що видобуваються в Україні) Збору за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок державного бюджету Плати за землю (податок та орендна плата з юридичних осіб; податок та орендна плата з фізичних осіб) Фіксованого сільськогосподарського податку Збору на розвиток виноградарства, садівництва і хмелярства Портового (адміністративного) збору Місцевих податків і зборів (податок з реклами, комунальний податок, готельний збір, ринковий збір, курортний збір, збір за використання місцевої символіки) Прибуткового податку з громадян (прибутковий податок з робітників і службовців, включаючи членів кооперативів; прибутковий податок на доходи від підприємницької діяльності та інші доходи громадян; прибутковий податок з доходів працівників колективних сільськогосподарських підприємств; фіксований податок на доходи фізичних осіб від підприємницької діяльності) Податку з власників транспортних засобів та інших самохідних механізмів Державного мита Дивідендів від суб'єктів підприємницької діяльності, утворених за участю державних підприємств, чи створених у процесі приватизації та корпоратизації підприємств державної власності Відрахувань від плати за транзит природного газу через територію України Відрахувань за транзит нафти через територію України Відрахувань від плати за транспортування аміаку через територію України аміакопроводом Плати за використання радіочастот Надходження сум різниці в ціні за природний газ Надходження сум перевищення фактичного фонду споживання над розрахунковим Надходження амортизаційних відрахувань для фінансування заходів структурної перебудови базових галузей національної економіки Збору до Фонду для заходів щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та соціального захисту населення

соціально-економічних одиниць.

Критеріями успіху при цьому будуть: ступінь пристосування структур управління регіонів до зовнішніх і внутрішніх загроз і змін економічного, соціально-політичного, науково-технологічного і екологічного характеру; здатність органів влади і управління своєчасно впізнавати загрози національним економічним інтересам, належним чином реагувати на них; здатність максимально використовувати наявний науково-технічний потенціал.

Тільки створивши гнучку систему комплексного забезпечення економічної безпеки регіону, можна одержати реальний механізм управління соціально-економічними процесами. Цю роботу слід вести у два етапи:

- розробити концепцію забезпечення економічної безпеки регіону разом з програмою управління розвитком і безпекою;

- розробити і упровадити власне комплексну систему економічної безпеки регіону і виробити відповідний механізм її довготривалого функціонування.

Основні цілі функціонування системи забезпечення економічної безпеки регіону:

- своєчасне виявлення зовнішніх і внутрішніх загроз, потенціалу регіону, його стабільному соціально-політичному і економічному розвитку;

- інформаційне забезпечення стратегічного і оперативного управління регіоном;

- координація діяльності із забезпечення політичної, економічної, соціальної, екологічної безпеки;

- сприяння розвитку економічного, науково-технологічного, культурного потенціалу регіону, повному використанню його інтелектуальних ресурсів і можливостей;

- інформаційне забезпечення комерційних інтересів регіону в умовах переходу до ринкових відносин, захист комерційної таємниці;

- охорона органів влади і управління, правоохоронних органів регіону від проникнення в них корумпованих елементів, що діють на користь традиційних елітних груп і організованих злочинних угруповань.

Особливого значення в рамках регіональної системи економічної безпеки набуває проблема економічної самодостатності регіонів. Нездатність регіону підтримувати самодостатній рівень відтворення і розвитку, його субсидування з центру викликає незадоволеність з боку регіонів-донорів, що, у свою чергу, обертається соціально-економічною і політичною напруженістю в окремих регіонах і країні в цілому.

Незбалансованість влади, ресурсів і доходів у країні між центром і регіонами, між окремими регіонами розподіляє останніх на регіони-донори і регіони-реципієнти.

Формування відносин «донор – реципієнт» у взаємодії центру і регіонів є спадщиною помилок і недоліків у здійсненні механізмів фінансово-розподільних потоків, особливо податково-бюджетних і трансфертних. Держава повинна здійснювати рівнозначні потоки трансфертів і субсидій в регіони відповідно до її конституційних гарантій. Окрім цього, самодостатність одних регіонів не повинна забезпечуватися за рахунок перерозподілу фінансових ресурсів інших регіонів за винятком стихійних лих, надзвичайних ситуацій або реалізації комплексних державних програм.

2.3. Взаємозв'язок національної і регіональної моделей економічної безпеки

Узагальнена схема системного вирішення проблем гарантування безпеки держави, особи, суспільства звичайно уявляється у вигляді трьох базових елементів: національні інтереси – загроза – захист.

Для того, щоб дослідити моделі економічної безпеки різних рівнів, звернемося до існуючих визначень поняття моделі взагалі.

Слово «модель» походить від латинського «modulus», що в дослівному перекладі означає «міра», «зразок», «норма».

О.І. Бочкін розуміє під моделлю «систему, яка не відрізняється від модельованого об'єкта відносно деяких істотних властивостей, але відрізняється за всіма основними властивостями, які вважаються неістотними: при цьому відсутність у моделі неістотних елементів не менш важлива, ніж присутність у ній істотних»[80]. І початковий об'єкт і модель у даному визначенні розуміються як системи. Як ми вже говорили раніше, поняття системи передбачає: наявність елементів, її складових; наявність зв'язків між ними; цілісність системи (видалення елементу неможливе без збитку для цілого); наявність властивостей і в моделі, і в об'єкті, які виявляються як через відносини між елементами моделі, так і через відносини із зовнішніми об'єктами.

На відміну від поняття моделі, пропонованої О.І. Бочкіним, Н.В. Макарова вважає, що «все різноманіття моделей відрізняє щось загальне, а саме моделлю може стати штучно створений людиною абстрактний або матеріальний об'єкт. Аналіз моделі і спостереження за нею дозволяє пізнати суть реально існуючого об'єкта, процесу або явища, званого прототипом або оригіналом». Отже, «модель – це спрощене уявлення про реальний об'єкт, процес або явище. Моделювання – побудова моделей для дослідження і вивчення об'єктів, процесів, явищ»[81]. Дослідження моделі замість оригіналу проводиться в тих випадках, коли, по-перше, у реальному часі оригінал

[80] Бочкин А.И. Методика преподавания информатики: учеб. пособ. для студ. пед. спец. вузов / А.И. Бочкин. – Минск: Высш. шк., 1998. – С .34.

[81] Макарова Н.В. Информатика: учебник/ Н.В. Макарова. - М.: Финансы и статистика, 2004. - С. 32.

	перевірки	редня перевірка (перевірки) органами податкової служби, іншими контролюючими органами. Виконання вказівок і пропозицій щодо цих перевірок, правильність відображення їх у податковому та бухгалтерському обліку
II. ВЕДЕННЯ БУХГАЛТЕРСЬКОГО ТА ПОДАТКОВОГО ОБЛІКУ		
2.1	*Вид перевірки*	Вибіркова (суцільна) перевірка відповідності показників балансу даним синтетичного та аналітичного обліку. Перевірка порівнянності показників форм звітності підприємств. Відповідність показників бухгалтерської звітності показникам податкової звітності
2.2	Перевірка правильності обліку	Грошових коштів та грошових документів; довгострокових та короткострокових позик; розрахунків, довгострокових та поточних зобов'язань; необоротних активів та фінансових інвестицій; витрат; доходів і результатів діяльності; власного капіталу та забезпечення зобов'язань
2.3	Правильність і повнота визначення валового доходу	Доходи від реалізації продукції (робіт, послуг); доходи від реалізації операцій з валютними цінностями, цінними паперами, борговими зобов'язаннями; доходи від спільної діяльності, доходи від іншої реалізації та позареалізаційних операцій
2.4	Правильність визначення валових витрат	Витрати пов'язані з придбанням матеріальних активів, виконанням робіт, наданням послуг; приріст (убуток) балансової вартості інвентарних запасів товарно-матеріальних цінностей; витрати на оплату праці, включаючи внески на соціальні заходи; витрати на відрядження; витрати на проведення рекламних заходів; витрати, пов'язані з нарахуванням (сплатою) відсотків за борговими зобов'язаннями; витрати по операціях з борговими зобов'язаннями та валютними цінностями, курсові різниці; витрати по лізингових (орендних) операціях; витрати пов'язані з поліпшенням основних фондів; перерахування до благодійних фондів та інших неприбуткових організацій; нарахування амортизаційних відрахувань
III. ОПОДАТКУВАННЯ		
3.1	Правильність обчислення, своєчасність та повнота перерахування платежів до бюджетів або державних цільових фондів	Податку на прибуток підприємств (підприємств і організацій, що перебувають у державній власності; що належать до комунальної власності, колективної власності, споживчої кооперації, кооперативів та громадських об'єднань; створених за участю іноземних інвесторів; від казино, відеосалонів, грального автоматів, концертно-видовищних заходів; банківських організацій; страхових організацій; приватних підприємств; відрахування від суми податку на прибуток для фінансування житлового будівництва для військовослужбовців) Податку на додану вартість (по вітчизняних товарах, роботах, послугах; імпортних товарах, який сплачується при митному оформленні товарів) Акцизного збору (з вітчизняних та імпортних товарів) Плати за марки акцизного збору

льності (див. табл. 4.14). Застосування типового переліку дозволяє систематизувати та уніфікувати питання для перевірки, забезпечує повноту охоплення контролем усіх сфер діяльності платника, слугує підґрунтям для якісного оформлення результатів перевірки. На його основі проводяться заходи з планування перевірки та складається програма перевірки, яка є організаційним планом дій податкових перевіряючих.

Таблиця 4.13

Орієнтовний перелік питань, що підлягають перевірці під час проведення документальної перевірки суб'єкта підприємницької діяльності

№ з/п	Найменування блоку	Питання, що підлягають перевірці
1	2	3
	I. УСТАНОВЧІ ДАНІ	
1.1	*Створення підприємства*	Правомірність створення підприємства, дотримання вимог реєстрації. Повне та скорочене найменування підприємства. Форма власності. Склад засновників та їх частка у статутному фонді, правильність формування статутного фонду. Структура та структурні підрозділи, наявність філій, відділень, представництв дочірніх підприємств, їх статус. Правомірність їх створення та дислокація. Місце знаходження підприємства (юридична та фактична адреса), своєчасність повідомлення про зміну адреси. Орган управління у віданні якого перебуває підприємство або материнська (холдингова) компанія
1.2	*Фактична діяльність*	Дотримання видів діяльності, передбаченої статутом. Наявність ліцензій та патентів на здійснення окремих видів діяльності. Відповідальні посадові особи за фінансово-господарську діяльність, період їх діяльності. Основні показники фінансово-господарської діяльності. Здійснення зовнішньоекономічної діяльності. Участь у спільних підприємствах, проектах
1.3	Облік у державних реєстрах та органах влади	Ідентифікаційний код з Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України. Наявність свідоцтва та коду платника ПДВ. Наявність обліку в органах статистики, Пенсійного фонду, Фонду соціального страхування, Державної служби зайнятості та інших
1.4	*Система обліку та контролю*	Система бухгалтерського обліку (журнально-ордерна, меморіально-ордерна, автоматизована, комп'ютерна). Наявність аудиторського обслуговування, підрозділів внутрівідомчого контролю. Наявність аудиторських висновків, представлення їх органам влади та оприлюднення
1.5	*Дані про рахунки*	Дані про відкриті (закриті) рахунки у національній та іноземній валюті. Встановлення ліміту готівки у касі. Здійснення розрахунків за готівку. Застосування реєстраторів розрахункових операцій
1.6	*Розрахунки з бюджетом*	Які податки та платежі сплачує платник. Сплата авансових платежів. Стан розрахунків з бюджетом на дату перевірки
1.7	*Попередні*	Коли, за який період і з яких питань була проведена попе-

вже не існує або його немає насправді; по-друге, оригінал може мати багато властивостей і взаємозв'язків. Щоб вивчити яку-небудь конкретну властивість або набір властивостей, що цікавить нас, іноді корисно відмовитися від менш істотних, не розглядаючи їх. Як ми вже говорили, моделюванню піддаються об'єкти, явища або процеси. У разі створення моделі процесу, моделюються дії над матеріальними об'єктами: хід, послідовна зміна станів, стадій розвитку об'єкта або системи.

У навчальному посібнику за редакцією В.П. Трусова під моделлю розуміється «такий матеріальний або уявний об'єкт, який у процесі пізнання (вивчення) заміщає об'єкт – оригінал, зберігаючи деякі важливі для даного дослідження типові його риси. Процес побудови і використання моделі називається моделюванням»[82]. Іншими словами, модель - це об'єкт, замінник об'єкта-оригіналу, що забезпечує дослідження деяких властивостей оригіналу, які цікавлять дослідника.

М.М. Моїсєєв під моделлю розуміє «спрощене знання, що несе цілком визначену, обмежену інформацію про предмет (явище), що відображає ті чи інші його властивості».[83] Можна сказати, що модель містить потенційне знання, яке людина, досліджуючи її, може придбати, зробити наочним і використовувати у своїх практичних життєвих потребах.

Запропоновані визначення є достатньо загальними і можуть трактуватися по-різному. Зокрема, будь-яке знання можна розглядати як певну ідеальну модель природного об'єкта або явища. У свою чергу будь-який штучний (тобто створений людиною) об'єкт або процес є ідеальна модель, побудована на основі відповідних знань (ідеальних моделей).

Аналізуючи існуючі визначення терміна «модель», до недоліків можна віднести його багатозначність. У науковій літературі найбільш поширені два значення цього терміна.

По-перше, модель розглядається як аналог реального об'єкта або процесу.

По-друге, як зразок майбутнього виробу.

Для цілей нашого дослідження представляє інтерес перше значення.

Визначаючи поняття моделі, слід зупинитися на властивостях, якими володіють моделі та які дозволяють використовувати їх для цілей наукового дослідження.

До властивостей моделей дослідники [84] відносять:

1) неповноту (нетотожність) об'єкта-оригіналу;

[82] Введение в математическое моделирование: учеб. пособ. / под ред. П. В.Трусова. – М.: Логос, 2004. – С. 18.

[83] Моисеев Н.Н. Математика в социальных науках / Н.Н. Моисеев // Математические методы в социологическом исследовании. – М., 1981. – С. 65

[84] Введение в математическое моделирование: учеб. пособ./ под ред. П.В.Трусова. – М.: Логос, 2004. – С.19.

2) адекватність об'єкта (у випадку, якщо результати моделювання задовольняють дослідника);

3) простоту моделі (перевага з двох моделей віддається більш простій);

4) потенційність моделі або її передбаченість із позицій отримання нових знань про досліджуваний об'єкт.

Отже, модель потрібна для того, щоб:

- зрозуміти, як влаштований конкретний об'єкт або процес, яка його структура, внутрішні зв'язки, основні властивості, закони розвитку, саморозвитку і взаємодії з навколишнім середовищем;

- навчитися керувати об'єктом або процесом, визначати якнайкращі способи управління при заданих цілях і критеріях;

- прогнозувати прямі і непрямі наслідки реалізації заданих способів і форм впливу на об'єкт або процес.

Виходячи із запропонованих визначень, модель із гарантування економічної безпеки будь-якого рівня можна уявити таким чином: визначення національних інтересів – виявлення загроз соціуму – визначення небезпек суспільству – захист соціуму за допомогою реальної діяльності – гарантування безпеки соціуму.

Створення моделі національної економічної безпеки означає нейтралізацію або зведення до мінімуму несприятливих зовнішніх і внутрішніх впливів на економіку держави в умовах її інтеграції у світове господарство, світового розподілу праці, збереження соціально-економічної і політичної стабільності в суспільстві, стійкості функціонування всіх секторів економіки, цілісності внутрішньоекономічного простору з метою підвищення рівня і якості життя українських громадян.

Державна модель економічної безпеки України - складова частина моделі національної безпеки України в цілому.

Метою створення моделі економічної безпеки України є:

- забезпечення такого розвитку економіки, при якому були б створені необхідні та достатні умови для життя і усестороннього розвитку особи, підвищення рівня і якості життя населення, збереження демографічної, соціально-економічної і політичної стабільності суспільства, соціально-економічної і військово-політичної стабільності держави в цілому, що забезпечує збереження її суверенітету і цілісності, успішного й ефективного протистояння впливу внутрішніх і зовнішніх загроз;

- захист національних інтересів і гарантування безпеки держави у сфері економіки на сучасному етапі соціально-економічного розвитку України в умовах прискорення процесів глобалізації і інформатизації у світі, посилення конкуренції на світових ринках вимагає системних і скоординованих дій усіх гілок влади на всіх рівнях, підприємців і суспільства в цілому.

1	2
Направлення матеріалів до інших контролюючих органів, органів влади чи правоохоронних органів	Визначення необхідності у направленні матеріалів та групуванні їх за компетенцією контролюючих органів; підготовка супровідного листа та процесуальне оформлення документів; направлення матеріалів і встановлення контролю за їх розглядом
Складання звіту податкового аудитора	Складання плану звіту відповідно до матеріалів проведеної перевірки; складання звіту та затвердження його керівником підрозділу податкового аудиту податкового органу; направлення звіту до підрозділу аналітичної підготовки документальних перевірок; заповнення спеціального розділу звіту керівником підрозділу податкового аудиту
Підготовка пропозицій за результатами проведеної перевірки	Визначення питань, за якими можна підготувати пропозиції; систематизація їх та документальне оформлення; узгодження пропозицій із безпосереднім керівництвом; передача їх до підрозділу аналітичного забезпечення документальних перевірок податкового органу для узагальнення та адресного направлення

Використовуючи існуючу практику та положення методичних документів, форми проведення перевірок, залежно від обраного критерію, можна класифікувати таким чином:

- за способом організації перевірки: планові, позапланові, оперативні, рівночасні та зустрічні;

- за обсягом запланованих питань фінансово-господарської діяльності платника: інформативні, попередні, тематичні, комплексні, повторні;

- за місцем проведення: виїзні та кабінетні (ті, що здійснюються безпосередньо в офісі контролюючого органу).

На практиці, як правило, застосовується поєднання різних видів перевірок залежно від завдань, які стоять перед перевіркою.

Ефективність проведення податкової перевірки значною мірою залежить від роботи, яку потрібно провести до її початку. Важливим є як правильний відбір платника податків для перевірки, так і визначення переліку питань, що підлягають перевірці. Від того, яке питання і в якому контексті буде поставлено у переліку, залежить ефективність результатів роботи контрольно-перевірочної бригади, розмір додаткових надходжень до бюджетів.[338] Виходячи з того, що серед методичного забезпечення проведення податкових перевірок використовуються або ж галузево-орієнтовані переліки питань, що підлягають перевірці, або ж спеціально розроблені для перевірки конкретного платника, автором у процесі дослідження розроблено орієнтовний (типовий) перелік питань, що підлягає перевірці під час проведення документальної перевірки суб'єкта підприємницької дія-

[338] Податковий аудит: навч. посіб. / [за заг. ред. В.А. Онищенка, А.О. Чугаєва]. – Ірпінь: Академія ДПС України, 2003. - С. 74 - 81.

УЗАГАЛЬНЕННЯ ТА ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ПЕРЕВІРКИ	
Напрями	Процедури
1	**2**
Прийом актів та довідок від членів контрольно-перевірочної бригади	Перевірка повноти охоплення та дослідження питань, що підлягали перевірці, правильності викладення фактів порушень в акті (довідці) з дотриманням вимог нормативних документів; встановлення наявності необхідних додатків, копій документів, висновків тощо; прийняття стислого викладу суті перевірки для включення у зведений акт перевірки; прийняття пропозицій, щодо шляхів забезпечення надходжень донарахованих сум платежів до бюджету; перевірка підписання акта (довідки) посадовими особами в установленому порядку та запису про те, що керівництво підприємства отримало один екземпляр акта (довідки); у разі наявності зауважень за актом витребувати у податкового аудитора висновок по суті зауважень; прийняття (при необхідності) переліку документів, які потрібно вилучити за результатами перевірки на підприємстві
Групування виявлених порушень	Визначення масивів даних, що підлягають групуванню; складання таблиць, відомостей, схем тощо; описування характерних прикладів на підставі згрупованих даних; процесуальне оформлення додатків до акта
Узагальнення та оформлення результатів перевірки	Систематизація матеріалів акта відповідно до переліку питань, що підлягали перевірці; узагальнення доказів щодо порушень, здобутих у процесі перевірки; визначення типу акта, яким буде оформлюватися результат перевірки; друкування і процесуальне оформлення акта та додатків до нього; підписання акта працівниками, які проводили перевірку
Ознайомлення посадових осіб платника податків з актом перевірки	Визначення посадових осіб підприємства, які підписують акт; повідомлення їх про час підписання акта; оформлення записів про наявність заперечень до акта; складання акта про відмову від підписання
Розгляд спірних питань	Вивчення членами конфліктної комісії суті зауважень платника податків; визначення часу розгляду спірних питань та повідомлення про це платника податків; прийняття рішення за результатами розгляду та його процесуальне оформлення
Прийняття рішення за результатами перевірки та їх процесуальне оформлення	Вивчення матеріалів перевірки, заперечень до акта перевірки та висновків за ними; при необхідності призначення додаткової перевірки; підготовка проекту рішення про застосування фінансових санкцій та постанови щодо притягнення посадових осіб до адміністративної відповідальності, узгодження цих матеріалів з юристами податкового органу; підписання рішення та постанови; доведення їх до відома платника податків

Проблема економічної безпеки має як власний об'єкт, так і об'єкти на перетині і взаємному проникненні (впливі) з іншими можливими сферами діяльності: військової, соціальної, політичної, економічної, інформаційної і т. ін.

Тому проблему економічної безпеки необхідно розглядати у власне економічній сфері, включаючи внутрішньоекономічні і зовнішньоекономічні проблеми, зокрема проблеми на їх стику: у ділянках перетину економічної сфери із суміжними позаекономічними сферами. До них належать: військово-економічна сфера; сфера захисту науково-технічного і інтелектуального потенціалу країни; сфера забезпечення суспільної безпеки (проблеми тіньової економіки, організованої злочинності і корупції в економіці і т.ін.); сфера взаємодії економіки і природи безпосередньо в суміжних позаекономічних сферах (військовій тощо).

Не принижуючи важливості рішення проблеми безпеки в усіх галузях і сферах діяльності, потрібно ще раз підкреслити базисну роль економіки, оскільки виробництво, розподіл і споживання матеріальних благ первинні для кожної з них, визначають життєдіяльність і життєздатність суспільства.

До об'єктів економічної безпеки України належать держава, основні елементи економічної системи й економічна система держави в цілому, усі її природні багатства, суспільство з його інститутами, установами, господарюючі суб'єкти на всіх рівнях економіки і особа, а також їх життєво важливі економічні інтереси.

Суб'єктами економічної складової національної безпеки України є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів, Рада національної безпеки і оборони України, міністерства й інші центральні органи виконавчої влади; Національний банк України, суди загальної юрисдикції; прокуратура України, місцеві державні адміністрації і органи місцевого самоврядування; Збройні сили України, Служба безпеки України Державна прикордонна служба, громадяни України, об'єднання громадян.[85]

При цьому держава є основним суб'єктом гарантування економічної складової національної безпеки.

Предметом державної діяльності у сфері економічної безпеки є:

- визначення і моніторинг чинників, що підривають стійкість соціально-економічної системи і держави в короткостроковій і довгостроковій перспективі;

- формування і реалізація економічної політики і інституційних перетворень, що знімають або пом'якшують шкідливий вплив цих чинників у

85 Про основи національної безпеки України [Електронний ресурс]: закон України від 19.06.2003 № 964 - IV із змін., внес. згідно із Законом України від 15.12.2005 р. N 3200 - IV (3200-15): за станом на 14. 01. 2006 р. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua. – Назва з екрана.

рамках єдиної програми економічної реформи.

Державна модель економічної безпеки включає:

- визначення національних інтересів України у сфері економіки;

- характеристику найбільш імовірних зовнішніх і внутрішніх загроз економічній безпеці як сукупності умов і чинників, що створюють небезпеку життєво важливим економічним інтересам особи, суспільства і держави;

- цільові установки соціально-економічної політики розвитку країни;

- визначення критеріїв і параметрів стану економіки, що відповідають вимогам економічної безпеки та забезпечують захист життєво важливих інтересів країни;

- систему і механізми гарантування економічної безпеки держави, захисту її життєво важливих інтересів на основі застосування всіма інститутами державної влади правових, економічних і адміністративних заходів впливу.

Модель економічної безпеки України направлена на створення в прогнозному періоді необхідних і достатніх умов для забезпечення можливості:

- самостійно й ефективно вирішувати внутрішні соціальні, економічні і політичні задачі, виходячи з власних національних інтересів при максимальній невразливості від зовнішнього негативного впливу;

- забезпечувати рівень і якість життя населення, що гарантує соціальний мир і стабільність у суспільстві, необхідні для всебічного розвитку особи;

- своєчасно адаптуватися до динамічних змін, ресурсних обмежень, що відбуваються у світовому господарстві, та умов глобальної конкуренції, адекватно відповідати на внутрішні і зовнішні виклики;

- впливати на економічні, політичні і військові процеси у світі, відстоюючи інтереси України, шляхом активної зовнішньої політики і економічної дипломатії, ефективної і рівноправної інтеграції у світогосподарські зв'язки.

Сьогодні на виконання розпорядження Президента України від 20 лютого 2006 р. № 32-2006 розроблено проект Стратегії національної безпеки України.

Такий нормативно-правовий документ за роки незалежності України розроблено вперше. До складу робочої групи з підготовки проекту Стратегії було залучено провідних фахівців і вчених, представників міністерств і відомств, більше 20 профільних неурядових і громадських організацій. Такий підхід дозволив не тільки акумулювати вітчизняний інтелектуальний потенціал, але й зважено врахувати нагромаджений досвід інших країн у сфері стратегічного планування державного будівництва й суспільного розвитку. Головна мета Стратегії - реалізація принципів державної політики з питань національної безпеки до 2010 р. У проекті документа визначено і передбачено пріоритети, цілі і напрями політики національної безпе-

1	2
Надання вказівок про відновлення обліку у платника податків	Складання акта про неможливість продовження перевірки з наданням вказівок щодо відновлення обліку, вручення акта керівництву підприємства, прийняття рішення про призупинення перевірки, здійснення контролю за усуненням недоліків
Проведення перевірочних дій фактичного контролю	Визначення необхідності у проведенні перевірочних дій фактичного контролю (інвентаризація, контрольні обміри, контрольні запуски, обстеження приміщень тощо); видання організаційно-розпорядчих документів на їх проведення; залучення фахівців та експертів до їх проведення; здійснення контролю за процесом їх проведення, оформлення матеріалів результатів проведення перевірочних дій фактичного контролю
Проведення зустрічних перевірок, звірок, направлення запитів	Визначення необхідності у проведенні зустрічних перевірок, звірок та направленні запитів; формулювання мети проведення цих заходів, направлення доручень на їх проведення та контроль за виконанням; опрацювання отриманих результатів
Вивчення та аналіз виявлених порушень	Отримання матеріалів за результатами виконання перевірочних дій; класифікація видів порушень; встановлення взаємодії між видами порушень; формування висновків за результатами перевірки
Відбір пояснень посадових осіб, оформлення копій документів	Визначення форми пояснення; формування змісту пояснення; процедурне оформлення пояснення; включення пояснення до матеріалів перевірки. Визначення переліку документів, які необхідно копіювати та долучити до матеріалів перевірки, їх процесуальне оформлення
Надання інформації податковій міліції для оперативного супроводження перевірки	Обгрунтування необхідності в оперативному супроводженні; підготовка службової записки; оформлення доручення на оперативне супроводження; прийняття рішення за результатами оперативного супроводження
Передача матеріалів для продовження перевірки податковій міліції	Обгрунтування необхідності у передачі матеріалів; оформлення доповідної записки; процедурне оформлення матеріалів перевірки для передачі; реєстрація матеріалів у підрозділі податкової міліції; прийняття рішень за отриманими матеріалами
Вилучення документів	Визначення необхідності у вилученні документів та формування їх переліку; підготовка постанови про вилучення; залучення до вилучення, у разі необхідності, працівників податкової міліції; складання опису вилучених документів; протокольне оформлення вилучення документів; оформлення копій замість вилучених документів

ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЬНО-ПЕРЕВІРОЧНИХ ДІЙ	
Напрями	Процедури
1	**2**
Пред'явлення повноважень платнику податків	Визначення часу зустрічі з керівництвом підприємства та персонального складу працівників, які будуть брати участь у ній. Ознайомлення керівництва з переліком питань, які підлягають перевірці, та з працівниками, що її будуть проводити. Надання документів підприємству для проведення реєстрації у журналі проведення перевірок
Вирішення організаційних питань із платником щодо перевірки	Визначення сфери відповідальності керівництва підприємства та керівників структурних підрозділів у цілому та у періоді, що перевіряється; визначення відповідальних працівників підприємства, які будуть брати участь у процесі перевірки (надавати документи та пояснення, знайомити з виробництвом тощо); визначення графіка роботи контрольно-перевірочної бригади; виділення приміщення для роботи перевіряючих; вирішення питань щодо користування засобами зв'язку, копіювальною та обчислювальною технікою, відомчим транспортом, пропускного режиму, огляду виробничих приміщень та ознайомлення з технологічними процесами виробництва тощо; створення груп з інвентаризації активів; оформлення документів на внесення (винесення) засобів контролю чи обчислювальної техніки, що належить податковому органу для організації перевірочного процесу; застосування експертного програмного забезпечення податкового органу для тестування автоматизованих систем обліку підприємства, регламенту ознайомлення посадових осіб із результатами перевірки, допуску працівників податкових органів до об'єктів та матеріалів з грифом "державна таємниця", а також до цехів, приміщень кас, складських приміщень, відокремлених структурних об'єктів, систем автоматизованого обліку тощо. При необхідності участь у розробці проекту розпорядчого документа підприємства щодо проведення перевірки
Застосування заходів впливу на платника податків у разі протидії щодо проведення перевірки	Визначення рівня "законослухняності" платника податків, інформування керівництва державного податкового органу щодо фактів протидії, складання акта щодо фактів протидії; прийняття рішення щодо складеного акта
Вивчення документів, операцій та записів в облікових регістрах та звітності	Використання спеціальних та методичних прийомів і процедур, проведення аналізу фінансово-господарської діяльності платника податків, ведення робочих записів податкових аудиторів

ки на середньострокову і короткострокову перспективу.

Принципові положення Стратегії базуються на максимально повному врахуванні динаміки змін у сучасному світі, необхідності адекватного реагування на зовнішні і внутрішні загрози та виклики сучасності, необхідності формування системи національної безпеки якіснішого рівня на користь людини і громадянина, суспільства і держави. Стратегія підтверджує відданість і необхідність подальшого затвердження демократичних цінностей у країні, прагнення придбати повноправне членство в європейському співтоваристві, намір розвивати зовнішньоекономічну і зовнішньополітичну співпрацю на принципах рівноправного взаємовигідного партнерства незалежно від вектора співпраці.

Правовою основою розробки та реалізації Стратегії є Конституція України, Закон України "Про основи національної безпеки України", інші закони України та міжнародні угоди, ратифіковані Верховною Радою України, які в сукупності визначають засади політики держави у сфері національної безпеки.[86]

Модель національної економічної безпеки повинна здійснюватися на основі сформульованих у Державній стратегії економічної безпеки національних інтересів у сфері економіки характеристик зовнішніх і внутрішніх загроз економічній безпеці через формування економічної політики, направленої на забезпечення національної безпеки держави в цілому, у вигляді системи конкретних заходів, механізмів, показників, що реалізовуються на основі якісних індикаторів і кількісних, - макроекономічних, демографічних, зовнішньоекономічних, екологічних та ін. Така система конкретних заходів і механізмів є основою і змістом економічної політики держави.

Економічна безпека забезпечується як чисто економічними методами, так і засобами неекономічного характеру: політичними, військовими і іншими, включаючи захист секретів. Безпека в суміжних позаекономічних сферах досягається не тільки специфічними для них методами, але значною мірою й економічними засобами, зокрема завжди із залученням грошових та інших ресурсів економічного характеру. Крім того, економічна оцінка наслідків загроз безпеці в будь-яких сферах, як правило, забезпечує універсальний підхід, даючи можливість кількісно оцінити збиток і на цій основі визначити систему пріоритетів.

Україна через історичні причини і за нинішнім фактичним становищем - у політичному і військовому відношенні могутня держава з глибоким історичним корінням. Разом із тим сьогодні політичні і військові

[86] Про Стратегію національної безпеки України [Електронний ресурс]: указ Президента України від 12.02.2007 № 105/207. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua. – Назва з екрана.

складові статусу могутньої держави спираються на недостатньо надійний економічний базис.

Державна модель економічної безпеки повинна враховувати досягнення загальної мети національної безпеки на основі застосування всіма інститутами державної влади правових, економічних і адміністративних заходів дії.

На сучасному етапі державна стратегія економічної безпеки України повинна орієнтуватися на забезпечення соціально-політичної безпеки суспільства, підтримку достатнього рівня життя населення, і формування стійкої системи загальнодержавних цінностей і інтересів.

Під час переходу України до нових соціально-економічних відносин державне регулювання в галузі економічної безпеки - необхідна умова для запобігання розпаду суспільства і держави.

Ці цілі повинні бути не тільки визначені, але й обґрунтовані, схвалені всіма політичними силами суспільства, сприйняті і зрозумілі всіма членами українського суспільства.

На сучасному етапі економіка країни виявилася схильною до багатобічного натиску з боку зарубіжних виробників і незахищеною від їх свавілля.

Деградація найбільш передових і перспективних галузей і виробництв вітчизняної наукоємкої промисловості закономірно супроводжується обвальним проривом на наш внутрішній ринок продукції, що імпортується. Відбувається планомірне витіснення практично всіх різновидів продукції вітчизняного виробництва.

Вироблення заходів щодо запобігання загрозам економічної безпеки або мінімізації негативних наслідків мають першорядне значення в системі гарантування економічної безпеки України.

Розглянемо національні інтереси і пріоритети України у сфері економіки.

Національні інтереси України у сфері економіки є пріоритетними, їх реалізація можлива тільки на основі стійкого розвитку економіки, і тому вони полягають у забезпеченні здатності економіки функціонувати в режимі розширеного відтворення, створювати умови для досягнення рівня і якості життя населення, що гарантує соціальний мир у державі, у збереженні, розвитку й ефективному використанні всіх видів ресурсів (трудових, природних, інтелектуальних, інформаційних, фінансових і т. ін.), підвищенні конкурентоспроможності. При цьому в умовах підвищення ступеня відкритості української економіки нарощування конкурентоспроможності є найважливішим чинником збереження ролі України як активного суб'єкта світової політики й економіки, вирішення стратегічного завдання забезпечення стійкого розвитку.

Національні інтереси України у сфері економіки функціонально пов’язані із національними інтересами інших сфер суспільного життя та впливають на них.

Таблиця 4.12.

Структурно-організаційна модель документальної податкової перевірки на матеріалах ДПА України в Одеській області

ПІДГОТОВКА КОНТРОЛЬНО-ПЕРЕВІРОЧНОГО ПРОЦЕСУ	
Напрями	**Процедури**
Відбір платника податків для перевірки	Визначення критеріїв відбору, застосування спеціальних та випадкових методів відбору, збір інформації про платника податків
Планування перевірки	Підготовка переліку питань, що підлягають перевірці; визначення строку проведення перевірки, обсягів робіт, що необхідно провести, кадрових ресурсів, необхідних для її проведення та ресурсу часу на здійснення перевірки
Доперевірочний аналіз накопиченої інформації про платника податків	Встановлення реальної оцінки стану податкового і бухгалтерського обліку і достовірності звітних даних; з’ясування об’єктивних причин у значних змінах фінансово-економічних показників, що негативно вплинули на звітні результати діяльності і, відповідно, на розмір бази оподаткування; оцінка виконання підприємством зобов’язань зі сплати податків та інших обов’язкових платежів; оцінка фінансового стану підприємства і забезпечення його грошовими ресурсами; виявлення тенденцій щодо руху майна (активів) підприємства; підготовка пропозицій до переліку питань, що підлягають перевірці
Організаційні заходи з підготовки перевірки	Вивчення специфічних нормативно-правових актів, що регулюють діяльність платника податків; повідомлення платника податків про перевірку; збір пропозицій щодо формування контрольно-перевірочної бригади, проведення її інструктажу; оформлення посвідчень на право перевірки; повідомлення про початок перевірки інших контролюючих органів, що беруть у ній участь
Підготовка програми перевірки	Визначення мети проведення перевірки, переліку об’єктів перевірки, складу контрольно-перевірочної бригади та її керівника; терміну проведення перевірки, строку, протягом якого після закінчення перевірки необхідно провести реалізацію її результатів. Конкретизація переліку питань, що підлягають перевірці та викладення їх у технологічній послідовності виконання. Опис процедур зі здійснення перевірки та терміни їх проведення. Визначення відповідальних працівників підрозділу податкового аудиту за перевірку того чи іншого питання або проведення процедур та терміни підготовки і здачі підсумкових документів за результатами їх проведення. Складання програми перевірки

за результатами перевірки. Кожний із цих етапів має свої напрями роботи, що, у свою чергу, включають певний перелік процедур, які повинен виконувати перевіряючий. Ці процедури повинні бути чітко врегульовані нормативно-правовими актами, відповідними методичними рекомендаціями тощо. Однак результати дослідження існуючих документів із цих питань показують, що ДПА України впродовж багатьох років застосовувала вибірковий принцип створення нормативно-правової бази проведення перевірок. Це призвело до того, що з деяких напрямів було прийнято декілька документів, інші взагалі не розглядалися.

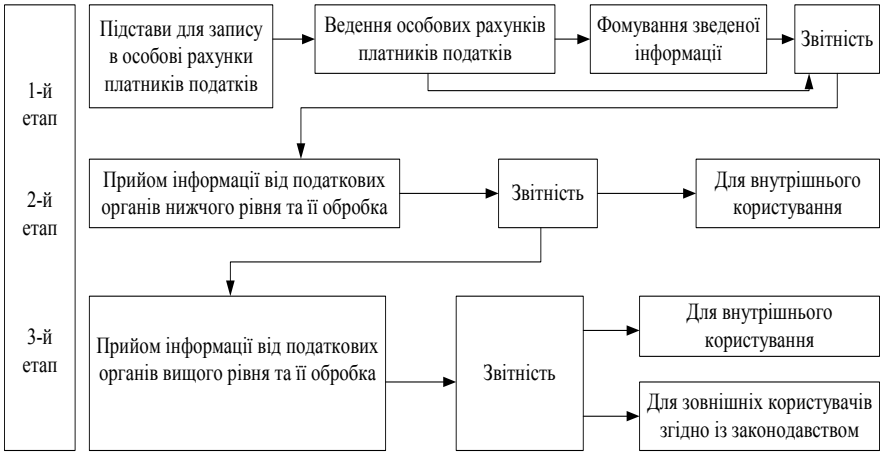


Рис. 4.4 Етапи обліку податків, зборів та інших обов'язкових платежі методику їх проведення.

Досить часто зустрічаються нормативні акти, які регулюють лише фрагменти напряму податкового контролю,[337] не зачіпаючи такі важливі моменти контрольно-перевірочного процесу, як підготовка до перевірки, проведення самої перевірки тощо.

Виходячи з практичного досвіду роботи ДПА України в Одеській області та інших контролюючих органів, стандартів аудиту, науково-методичної літератури, автором розроблено структурно-організаційну модель документальної перевірки за напрямами контрольно-перевірочних дій, їх послідовністю та переліком процедур виконання (див. табл. 4.12). Застосування цієї моделі у практичній діяльності податкових органів підвищує системність, наукову обґрунтованість формування програми перевірки та повноту виконання необхідних контрольно-перевірочних дій.

[337] Родионова В.М. Финансовый контроль: учебник / В.М. Родионова, В.И. Шлейников. – М.: ФБК-ПРЕСС, 2002.

1. У демографічній сфері головним національним інтересом є відновлення демографічного потенціалу держави, підвищення рівня народжуваності, скорочення смертності і залучення (повернення) до України співвітчизників і мігрантів.

2. У соціальній сфері головний національний інтерес України - підвищення рівня і якості життя населення як основної умови забезпечення довготривалого економічного зростання і стійкого розвитку.

У майбутній період необхідно створити умови для зростання грошових доходів населення, що забезпечують підвищення рівня і якості життя, збільшення платоспроможного попиту і рівня заощаджень, створювати умови для формування в державі досить численного «середнього класу» в рамках цілеспрямованої спільної політики держави і бізнесу, що повинно гарантувати суспільну злагоду і соціальний мир.

Захист національних інтересів України в соціальній сфері вимагає виконання таких завдань:

- зниження диференціації населення за доходами і рівнем бідності;
- послідовне підвищення основних мінімальних державних гарантій, грошових доходів населення і наближення їх до прожиткового мінімуму при перманентному випереджаючому підвищенні рівня прожиткового мінімуму в порівнянні з темпом інфляції в державі;
- забезпечення ефективної зайнятості населення на базі формування гнучкого ринку праці, балансу попиту і пропозиції робочої сили, можливості отримання професійної освіти і розвитку, вільного переміщення трудового капіталу при підвищенні його мобільності;
- підвищення якості освіти, приведення її у відповідність до вимог сучасного рівня розвитку передових схем освіти за кордоном;
- реалізація ефективної державної політики цін і доходів населення;
- формування ефективної системи адресної державної соціальної допомоги незаможним верствам населення, що забезпечує їм гідний рівень життя і соціальні гарантії;
- забезпечення доступності для всіх верств населення соціально прийнятного комплексу послуг освіти, культури, охорони здоров'я та інших галузей життєзабезпечення, а також обов'язкової ув'язки етапів проведення реформи в галузях соціальної сфери із заходами з підвищення доходів населення;
- проведення реформи житлово-комунального господарства на користь малозабезпечених верств населення за допомогою формування ефективної системи адресної державної допомоги цим верствам населення для оплати комунальних послуг.

3. У сфері виробництва, інвестиційної, науково-технічної і інноваційної діяльності – формування соціально орієнтованого інноваційного типу

ринкового господарства, заснованого на обліку інтересів і можливостей розвитку громадянського суспільства, у цілеспрямованій підтримці тих галузей економіки, які визначають напрями економічного розвитку сучасної держави на основі становлення новітнього технологічного устрою.

Реалізація національних інтересів і пріоритетів України у сфері економіки вимагає виконання таких завдань:

- забезпечення технічних, організаційних і економічних умов функціонування економіки в режимі розширеного відтворення з урахуванням її відкритості для зовнішньоекономічної співпраці, при збереженні здатності оперативного і адекватного реагування на несприятливі внутрішні і зовнішні впливи і загрози з метою зведення до мінімуму їх негативних наслідків;

- трансформації існуючих малоефективних інституційних структур економіки, формування ефективної системи ринків і господарюючих суб'єктів, створення умов для формування ефективного приватного власника, інтеграції в систему світогосподарських зв'язків, усунення перешкод для розвитку бізнесу на мікрорівні;

- формування структури економіки, що гармонійно поєднує підтримку, розвиток і відтворення потенціалу паливно-сировинної бази і виробництво високотехнологічної, наукоємної продукції, що використовує нагромаджений науковий потенціал та забезпечує ефективність галузей, які мають важливе значення як для обороноздатності держави, так і життєдіяльності населення, освоєння і розвитку передових виробництв новітнього технологічного устрою;

- проведення реструктуризації галузей економіки шляхом удосконалення її організаційної і інституційної структури, що забезпечує зниження трансакційних і адміністративно-управлінських витрат, економію оборотного капіталу, інтеграцію науки, зокрема вузівської, і виробництва, підвищення ефективності управління й формування конкурентоспроможних вітчизняних господарюючих суб'єктів. Найважливішим чинником удосконалення структури виробництва є зниження ресурсоємности, і перш за все енергоємності, при підвищенні наукоємності ВВП;

- підвищення інноваційної і інвестиційної активності і на цій основі оновлення і глибока модернізація основних виробничих фондів, виробничого потенціалу і технологій, що забезпечують високий технічний і науковий рівень виробництва і підвищення конкурентоспроможності вітчизняної продукції;

- цілеспрямованого розвитку науково-технічного потенціалу, здатного забезпечити незалежність України на стратегічно важливих напрямах науково-технічного прогресу, пріоритетних напрямах фундаментальної і прикладної науки, створення і розвиток наукоємних і високотехнологічних виробництв, перш за все на основі реалізації інноваційних проектів,

1	2	3
	Рознесення по особових рахунках даних щодо проведення відшкодування	Повністю авт.
	Оформлення документів, нарахування відсотків та повернення їх платнику податків у разі прострочення терміну відшкодування	Частково авт.
Підведення підсумків в особових рахунках платників та їх перевірка	Підведення підсумків за кожною графою особового рахунку з початку місяця та наростаючим підсумком з початку року	Повністю авт.
	Виведення сальдо розрахунків по особових рахунках	Повністю авт.
	Проведення вибіркової перевірки особових рахунків	Не автоматизовано
	Проведення звірки розрахунків з платниками податків на початок календарного року та оформлення її результатів	Не автоматизовано
	Відображення в особових рахунках результатів звірки	Частково авт.
Формування звітності та направлення її до вищест. органу	Формування Реєстру вхідних і вихідних показників	Частково авт.
	Формування Реєстру надходжень та повернень	Частково авт.
	Складання звітності за встановленими формами	Повністю авт.
	Направлення звітності до вищого органу	Повністю авт.
Закриття особових рахунків платників	Перенесення сальдо до особових рахунків наступного періоду	Повністю авт.
	Оформлення супровідних документів у разі переведення платника на облік в інший податковий орган	Частково авт.
	Направлення особових рахунків до архівних файлів	Повністю авт.

Розглядаючи це питання потрібно зазначити, що у практичній діяльності контролюючих органів та суб’єктів підприємницької діяльності досить часто під податковою перевіркою використовується поняття податкового аудиту, але у нормативно-правових актах України застосовується поняття “перевірка”.

За останні роки державою дедалі більше уваги приділяється регулюванню процесу проведення податкових перевірок, конкретизації процедур їх проведення, прав та обов’язків як контролюючих органів, так і платників податків, зменшення втручання контролюючих органів у діяльність платників податків. У зв’язку із цим акцентуємо увагу на аналізі основних видів перевірок, методах їх проведення та порядку оформлення результатів.

Результати аналізу процедур контрольно-перевірочного процесу свідчать, що він складається з трьох етапів: підготовки до перевірки, здійснення контрольно-перевірочних дій, узагальнення та прийняття рішень

1	2	3
Оформлення та відображення в особових рахунках платників відстрочених та розстрочених податкових зобов'язань	Оформлення процесуальних документів на отримання платником податків розстрочки чи відстрочки податкового зобов'язання	Не автоматизовано
	Отримання документів, що підтверджують надання платнику податків розстрочки чи відстрочки сплати податкового зобов'язання, їх реєстрація	Не автоматизовано
	Відображення в особових рахунках даних про відстрочення чи розстрочення податкового зобов'язання	Частково авт.
	Нарахування процентів за користування розстроченою чи відстроченою сумою податкових зобов'язань	Повністю авт.
	Отримання документів, що підтверджують погашення платником відстрочених чи розстрочених податкових зобов'язань та їх реєстрація	Частково авт.
	Рознесення по особових рахунках даних про погашення відстрочених чи розстрочених податкових зобов'язань	Частково авт.
	Ведення обліку надання розстрочення чи відстрочення податкових зобов'язань	Частково авт.
Визначення в особових рахунках переплат, надміру чи попередньо сплачених платежів та їх повернення	Отримання документів, що є підставою для повернення платежів, та їх реєстрація	Не автоматизовано
	Визначення в особових рахунках переплат	Повністю авт.
	Визначення в особових рахунках надміру сплачених платежів	Повністю авт.
	Визначення в особових рахунках попередньо сплачених платежів	Повністю авт.
	Оформлення процедурних документів на повернення переплат, надміру чи попередньо сплачених платежів	Частково авт.
	Направлення документів до органів Держказначейства на повернення платежів	Не автоматизовано
	Отримання документів, що підтверджують повернення платежів платнику	Частково авт.
	Рознесення по особових рахунках даних про повернення платежів	Повністю авт.
Визначення, повернення та відображення в обліку сум, належних до відшкодування	Отримання документів, що надають право на відшкодування сум з бюджету, та їх реєстрація	Частково авт.
	Оформлення процедурних документів на проведення відшкодування та їх реєстрація	Не автоматизовано
	Направлення документів до органів Держказначейства на проведення відшкодування	Не автоматизовано
	Отримання документів, що підтверджують проведення відшкодування	Не автоматизовано

які дозволили б привести в дію ефект інноваційного мультиплікатора-акселератора інноваційного механізму розвитку економіки. У цих цілях необхідне збільшення фінансування фундаментальних і прикладних досліджень по пріоритетних напрямах розвитку науки і техніки при підвищенні ефективності використання всіх видів ресурсів;

- ефективного і цілеспрямованого розвитку в усіх сферах економіки, і перш за все в її реальному секторі, інноваційних процесів як головного джерела підвищення динамізму її розвитку. Особлива увага повинна бути приділена формуванню ринку інтелектуальної власності, виробництв і науково-дослідних організацій, малих і середніх інноваційних підприємств, а також умов їх ефективної взаємодії, здатних забезпечити комерціалізацію інноваційних продуктів (послуг) і високих технологій і, як наслідок, ефективний розвиток усіх секторів економіки;

- удосконалення бази нормативно-правових документів, що виключають вихід із-під контролю держави ключових сфер виробництва, що визначають економічну і військову безпеку держави;

- створення необхідного і достатнього державного матеріального резерву (потужностей і матеріалів) для забезпечення мобілізаційних потреб і стратегічних запасів матеріальних ресурсів України для цілей протидії різким кон'юнктурним коливанням на світових товарних і фондових ринках, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного, природного і екологічного характеру;

- відтворення природно-ресурсного потенціалу і його раціонального використання. У цих цілях необхідно, перш за все, створення ефективних механізмів управління мінерально-сировинним комплексом держави на основі довгострокових прогнозів споживання, удосконалення податкового законодавства і забезпечення справедливого розподілу рентних можливостей родовищ між державою і надрокористувачами;

- розвиток транспортної, у першу чергу експортної, інфраструктури, що забезпечує ефективне використання економічного потенціалу України.

4. У податково-бюджетній сфері національні інтереси полягають у забезпеченні достатності бюджетних ресурсів для повноцінного виконання державою своїх функцій, у нарощуванні бюджетного потенціалу на основі:

- забезпечення стійкості бюджетної системи, приведення фінансових ресурсів держави у відповідність до її фінансових зобов'язань із метою досягнення на цій основі збалансованості доходів і витрат бюджету, зниження зовнішнього і внутрішнього боргу держави;

- захищеності податково-бюджетної сфери від інфляції, здійснення ефективного державного контролю за формуванням внутрішніх цін на продукцію і послуги природних монополій;

- створення оптимальної податкової системи, яка стимулює підпри-

ємницьку, інноваційну і інвестиційну активність, інвестиційну і інноваційну діяльність і зайнятість населення;

- підвищення ефективності використання державної власності, збільшення відповідних доходів бюджетної системи і державного сектора економіки;

- посилення ролі бюджетної політики як інструмент, направлений на стимулювання інвестиційної й інноваційної активності та забезпечення динамічного зростання економіки;

- підвищення ефективності управління державними активами і пасивами й усієї системи регулювання державних фінансів;

- створення єдиної системи державного фінансового контролю на державному і регіональному рівнях, формування ефективних механізмів контролю над фінансовими потоками у фінансово-промислових групах, природних монополіях і найбільших корпораціях, що роблять найбільший внесок у бюджетну систему.

5. У сфері фінансово-грошового обороту – забезпечення безперебійності грошового обороту і забезпечення позитивного платіжного балансу держави на основі:

- підвищення стійкості банківсько-фінансового сектора економіки, що виключає можливість виникнення системних криз, переведення банківської системи на рівень світових стандартів оцінки ризиків банківської діяльності, банківського нагляду, бухгалтерського обліку і фінансової звітності, участі держави в захисті інтересів вкладників і використання сучасних інформаційних технологій;

- підвищення ефективності валютного регулювання і валютного контролю, боротьби з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, нелегальним вивезенням капіталу, розроблення механізмів, що дозволяють вживати дієвих заходів стратегічного і оперативного характеру, підвищення стійкості українського фінансового і фондового ринків від можливого негативного впливу світових фінансових коливань.

6. У зовнішньоекономічній сфері – створення сприятливих умов для ефективного використання потенціалу зовнішньоекономічних зв'язків України для цілей її стійкого економічного зростання, підвищення рівня життя населення, науково-технічного прогресу і фінансової стабільності на основі:

- розширення доступу до міжнародних ресурсів (високі технології, інформація, товари й послуги і т. ін.), що мають ключове значення для економічного розвитку України, входження українських компаній до стратегічних альянсів із провідними світовими виробниками високотехнологічної наукоємної продукції;

- залучення на вигідних для держави умовах іноземного капіталу, перш за все прямих іноземних інвестицій;

1	2	3
Облік сплати податкових зобов'язань	Отримання документів, що підтверджують погашення платником податкових зобов'язань, та їх реєстрація	Частково авт.
	Рознесення по особових рахунках даних про погашення податкових зобов'язань з електронного реєстру	Повністю авт.
	Уточнення окремих сум погашення податкових зобов'язань	Частково авт.
	Перевірка даних щодо призначення платежу	Повністю авт.
	Проведення звірки з органом Держказначейства та складання відповідного акта	Частково авт.
Визначення податкового боргу	Визначення не сплачених у встановлені терміни податкових зобов'язань	Повністю авт.
	Нарахування пені за несвоєчасне погашення податкового зобов'язання	Повністю авт.
	Визначення загальної суми податкового боргу	Повністю авт.
	Направлення даних про суми податкового боргу спеціальним підрозділам податкового органу для застосування заходів примусового стягнення	Частково авт.
Формування та направлення платникам податків податкових вимог	Формування списку перших податкових вимог	Повністю авт.
	Формування списку других податкових вимог	Повністю авт.
	Направлення податкових вимог платникам податків	Не автоматизовано
	Ведення обліку податкових вимог	Повністю авт.
Облік погашення податкового боргу	Отримання документів, що підтверджують погашення платником податкового боргу та їх реєстрація	Частково авт.
	Рознесення по особових рахунках даних про погашення податкового боргу	Частково авт.
	Уточнення окремих сум погашення податкового боргу	Частково авт.
	Перевірка даних щодо призначення платежу	Повністю авт.
Облік списання податкового боргу	Визначення сум податкового боргу, що підлягають списанню	Повністю авт.
	Оформлення процедурних документів на списання податкового боргу	Частково авт.
	Відображення в особових рахунках даних про списання податкового боргу	Повністю авт.
	Повідомлення фінансових органів про факти списання податкового боргу	Не автоматизовано

електронному вигляді, що дозволить автоматизувати процедури занесення до особових рахунків сум нарахованих зобов'язань. Використання електронної пошти може замінити поштове розсилання податкових вимог, що не тільки автоматизує цю процедуру, але й заощадить бюджетні витрати на утримання фіскального органу.

Автоматизація процедури звірки особових рахунків із платниками податків шляхом використання мережі Інтернет дозволить отримати економічний ефект як податковим органам, так і суб'єктам підприємництва.

Наступним напрямом податкового контролю є проведення податкових перевірок, які у силу своєї складності вимагають зваженого підходу контролюючих органів при плануванні, підготовці та їх здійсненні.

Таблиця 4.11.

Основні процедури обліку платежів,
що надходять до бюджету і цільових державних фондів, та рівень їх автоматизації в ДПА України в Одеській області

Найменування групи процедур	Основні процедури, що входять до складу групи	**Рівень автоматизації процедур**
1	**2**	**3**
Відкриття особових рахунків	Формування Переліку податків і зборів до бюджетів та цільових фондів, оперативний облік яких ведеться податковим органом	Не автоматизовано
	Формування списків платників	Повністю авт.
	Вибір форми особових рахунків	Частково авт.
	Присвоєння порядкових номерів особовим рахункам	Повністю авт.
	Заповнення лицьового боку картки особового рахунку	Частково авт.
	Заповнення зворотного боку картки особового рахунку	Частково авт.
	Перенесення сальдо з особового рахунку попереднього періоду	Повністю авт.
	Повідомлення підрозділів податкового органу про відсутність у платника податків операцій з початку року	Повністю авт.
Відображення податкових зобов'язань в особових рахунках	Отримання від підрозділів податкового органу документів, що є підставою для відображення податкових зобов'язань та їх реєстрація	Частково авт.
	Рознесення по особових рахунках даних про нарахування податкових зобов'язань	Частково авт.
Направлення податкових повідомлень	Формування списку податкових повідомлень	Повністю авт.
	Відправлення поштовим зв'язком податкових повідомлень платникам податків	Не автоматизовано
	Облік податкових повідомлень	Повністю авт.

- удосконалення комплексної системи українського законодавства у сфері економіки та її гармонізації відповідно до міжнародної законодавчо-правової бази;

- забезпечення ефективної з погляду інтересів України взаємодії з міжнародними економічними і фінансовими організаціями;

- пріоритетного розвитку економічних відносин і інтеграційних процесів із країнами СНД;

- диверсифікації структури зовнішньої торгівлі, збільшення в експорті частки наукоємної продукції і високих технологій;

- забезпечення рівних умов доступу вітчизняних товарів на зовнішні ринки і створення системи державної підтримки експорту;

- використання ефективних протекціоністських заходів захисту вітчизняних виробників від недобросовісної конкуренції з боку імпортерів продукції;

- використання механізмів митно-тарифного і нетарифного регулювання з урахуванням пріоритетів державної структурної політики;

- підвищення рівня правової захищеності української власності за кордоном і законних інтересів українських юридичних осіб в їхніх відносинах із зарубіжними господарюючими суб'єктами, ефективного використання української держвласності за кордоном.

7. В екологічній сфері - забезпечення екологічно безпечного стійкого розвитку, відповідності стану місця існування українського населення чинним нормативам, у вдосконаленні управління в галузі природокористування і охорони навколишнього середовища, запобігання техногенним катастрофам і мінімізації їх негативних наслідків, у проведенні комплексу заходів із реабілітації порушених екосистем на основі:

- забезпечення стабільності і підтримки стійкого стану екосистем окремих регіонів і держави в цілому як частини глобальної екологічної рівноваги;

- збереження біорізноманітності, агробіоценозів і природної родючості ґрунтів;

- формування високотехнологічного промислового виробництва, що характеризується мінімальним негативним впливом на навколишнє середовище;

- удосконалення системи державного екологічного контролю і системи державної екологічної експертизи; формування системи забезпечення максимально можливої на сучасній технологічній базі екологічної чистоти продуктів харчування і посилення екологічного контролю продукції АПК;

- проведення податкової політики, яка стимулює раціональне використання природних ресурсів і застосування безвідходних, наукоємних, ресурсо- і енергозберігаючих технологій;

- удосконалення правових і організаційно-управлінських механізмів у галузі використання природних ресурсів та охорони навколишнього середовища;

- створення механізму фінансування екологічних заходів, достатнього для адекватного відшкодування заподіяного екологічного збитку.

8. У сфері регіональної економіки - забезпечення формування єдиного економічного простору, розвиток інтеграційних економічних процесів усередині держави.

На регіональному рівні соціально-економічна політика держави повинна бути направлена на зниження диференціації в розвитку регіонів України, згладжування територіальних диспропорцій, недопущення кризових соціально-економічних ситуацій в окремих регіонах на основі:

- забезпечення єдиного правового і інформаційного простору;

- формування ефективного механізму державного контролю над дотриманням українського законодавства на місцях;

- розвитку існуючих і створення нових міжрегіональних господарських зв'язків, утворення фондів для міжрегіонального перерозподілу фінансових ресурсів на економічні і соціальні програми;

- раціонального поєднання методів державного і ринкового регулювання розвитку регіонів;

- активізації використання економічного і фінансового потенціалу кожного регіону України з урахуванням усіх чинників його розвитку.

9. У сфері державного управління - здатність виробляти і реалізовувати ефективну і соціально орієнтовану економічну політику зі створення економіки інноваційного типу, засновану на ефективному контролі і використанні національних ресурсів та поглибленні соціального партнерства влади, підприємців, окремих громадян і суспільства в цілому на основі:

- збереження національного суверенітету щодо основних систем життєзабезпечення і ресурсів держави;

- формування національно орієнтованого корпоративного середовища, що забезпечує підвищення в умовах глобалізації конкурентоспроможності на світовому ринку української економіки;

- затвердження традиційних духовно-етичних цінностей як основи господарської етики і засобу протидії кримінальним тенденціям в економіці;

- забезпечення для господарюючих суб'єктів будь-якої форми власності єдності економічних правил вільного переміщення товарів, послуг, фінансового, трудового і інтелектуального капіталу, підтримки конкуренції і свободи підприємницької діяльності при проведенні антимонопольної політики;

- створення сприятливого ділового, підприємницького і інвестиційного клімату, перш за все шляхом захисту прав власності, удосконалення

повідомляє про це податковий орган. [334]

Облік платників податків - це перша стадія активного податкового контролю з боку всіх контролюючих органів, за винятком митних, яка створює передумови для здійснення контролю за правильністю обчислення, повнотою і своєчасністю перерахування податків і зборів до бюджетів та державних цільових фондів. Оскільки найбільший контингент платників податків перебуває на обліку саме у податковій службі, розглянемо основи його організації на її прикладі.

Облік платників податків у державній податковій службі починається з реєстрації платників, містить функції їх перереєстрації, внесення змін в облікові справи, зняття з обліку. За результатами обліку передбачено можливість отримання будь-якої інформації щодо платників податків, зокрема, про їх якісний і кількісний склад. Для цього формуються спеціальні автоматизовані реєстри: Єдиний банк даних про платників податків-юридичних осіб та Державний реєстр фізичних осіб-платників податків. Порядок обліку платників податків чітко визначається державою за допомогою інструктивних норм. [335]

Бази даних підрозділів обліку є основними в інформаційному забезпеченні діяльності податкових органів. На цих базах даних побудована система обліку надходження платежів до всіх видів бюджетів та державних цільових фондів, яка, у свою чергу, забезпечує контроль за своєчасним та повним надходженням податків, зборів та інших обов'язкових платежів. Облік платежів організований таким чином, щоб забезпечити інформацією про нараховані, відстрочені, розстрочені та сплачені податкові зобов'язання, податковий борг та його погашення, переплати, відшкодування з бюджету в розрізі платників податків та платежів.[336] Усю сукупність робіт з ведення обліку податків, зборів, інших обов'язкових платежів та складання звітності можна умовно розділити на 3 етапи (рис. 4.4).

Результати дослідження облікових процедур на матеріалах УПМ ДПА України в Одеській області дозволили систематизувати їх за групами та визначити їх рівень автоматизації (табл. 4.11), який свідчить, що до цього часу залишаються певні процедури, автоматизація яких є можливою та необхідною. Це стосується отримання звітності платників у

[334] Про підприємництво [Електронний ресурс]: закон України від 07.02.1991 р. № 698 - XII в редакції Закону України від 01.01.2008 р. № 530 - 16. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua. – Назва з екрана.

[335] Онищенко В.А. Податковий контроль (основи організації) / В.А. Онищенко. – К.: Вісн. подат. служби України, 2002. – С. 34.

[336] Облік податків, зборів та інших обов'язкових платежів в органах державної податкової служби України: навч. посіб. / О.М. Герасименко, Т.М. Сторожук, В.І. Ніколайченко, В. В.Терещенко // [за заг. ред. В.А. Онищенка]. – Ірпінь: Академія ДПС України, 2002. – С. 4.

становою Кабінету Міністрів України "Про порядок державної реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності". Державна реєстрація проводиться у виконавчому комітеті міської, районної (у місті) ради або в районній державній адміністрації міст Київ та Севастополь за місцезнаходженням або за місцем проживання суб'єкта при поданні даним суб'єктом відповідних документів.[333] Для цього ведеться спеціальний реєстр, що являє собою автоматизовану систему збирання, нагромадження та обробки даних про юридичних та фізичних осіб. Реєстр створюється на основі національної системи класифікації та кодування техніко-економічної інформації і повинен вестися Державним комітетом підприємництва. Однак до цього часу його практично не створено, а тому, на нашу думку, необхідно відмовитися від цієї практики та обмежитися функціонуванням Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України (ЄДРПОУ), який ведеться з 1 січня 1996 р. Держкомстатом України.

Відкриття та закриття банками рахунків проводиться відповідно до Інструкції Національного банку України, що регулює правовідносини, які виникають при відкритті клієнтам банків рахунків у національній та іноземній валюті. У разі відкриття рахунку суб'єкта підприємницької діяльності до отримання банком повідомлення про взяття рахунку на облік податковим органом операції за цим рахунком здійснюються лише із зарахування коштів. Фізичні особи, які відкривають рахунки, мають пред'явити уповноваженому працівнику банку разом із необхідними документами і довідку податкового органу про присвоєння ідентифікаційного номера. Разом з тим, необхідно зазначити, що подібні процедури ускладнюють підприємницьку діяльність, використовуються лише на території країн СНД та з розвитком технологій податкового моніторингу підлягають скасуванню.

З метою забезпечення податкового контролю суб'єкт підприємницької діяльності зобов'язаний направити органу податкової служби, у якому він обліковується як платник податків і зборів, повідомлення про відкриття або закриття рахунків у банках. Таке повідомлення протягом трьох робочих днів з дня відкриття чи закриття рахунку подається особисто або направляється на адресу відповідного державного податкового органу з повідомленням про вручення. У разі закриття рахунку суб'єкта підприємницької діяльності установа банку протягом трьох робочих днів

[333] Теорія і практика обліку платників податків в органах ДПС України: навч. посіб. / [Р.Е. Островерха, Н. П. Сердюк, Н. М. Ясинецька та ін.]. – Ірпінь: Академія ДПС України, 2002.; Економіка України : стратегія і політика довгострокового розвитку / [за ред. В.М. Гейця]. – К. : Ін-т екон. прогнозув. : Фенікс, 2003.

оподаткування, боротьби з бюрократією і корупцією;

- освоєння ефективних технологій державного регулювання економіки, направлених на стимулювання конкурентних переваг і запобігання можливим економічним і соціально-політичним загрозам;

- створення законодавчих і економічних передумов зниження криміналізації господарсько-фінансової діяльності і суспільства в цілому, подолання корупції;

- розвитку системи державної служби, форм її взаємодії із суспільством, запрошення на державну службу висококваліфікованих фахівців, здатних виконувати складні завдання у сфері державного управління, формування системи перманентної перепідготовки фахівців державної служби, створення ефективної інфраструктури державного управління;

- упровадження передових технологій ризик-, кризового, інвестиційного, фінансового, управлінського менеджменту, менеджменту інновацій і т. ін., що передбачають оптимізацію використання виробничих ресурсів, активізацію людського чинника, освоєння сучасних підходів до управління персоналом, використання гнучких форм і методів управління, які дозволяють забезпечити підвищення якості і продуктивності праці.

В умовах багатоукладної ринкової економіки, коли держава не може директивними методами направляти діяльність всіх господарюючих суб'єктів, необхідно забезпечити оптимальний вплив держави на процес суспільного відтворення шляхом стійкого регулювання економіки - вплив держави на макроекономічні параметри, цілеспрямоване регулювання структурних перетворень і грошово-фінансових потоків для підтримки економічної безпеки України.

Державна діяльність із гарантування економічної безпеки України включає:

- створення інформаційної бази для об'єктивного й усестороннього моніторингу економіки і суспільства та здійснення цього моніторингу в цілях виявлення і прогнозування внутрішніх і зовнішніх загроз життєво важливим інтересам об'єктів економічної безпеки;

- розроблення комплексу оперативних і довготривалих заходів щодо запобігання внутрішнім і зовнішнім загрозам та нейтралізації їх, оцінка результатів;

- створення умов для реалізації комплексу державних заходів із гарантування економічної безпеки.

Здійснення цих функцій вимагає використання системи індикаторів економічної безпеки. Частково ця система вже визначена в різних наукових дослідженнях, присвячених проблемам економічної безпеки.

Державна стратегія у сфері гарантування економічної безпеки здійснюється через систему гарантування економічної безпеки, яку утворюють ор-

гани законодавчої, виконавчої судової влади, громадські і інші організації і об'єднання, посадовці, які беруть участь в забезпеченні безпеки відповідно до Закону України «Про основи національної безпеки України» і регулюється законодавством, яке регламентує відносини у сфері безпеки.

Проте аналіз чинного законодавства з питань національної безпеки підтверджує відсутність системного підходу і наявність значних недоліків у формуванні нормативно-правової бази в цій сфері. Має місце, зокрема, недостатня наукова обґрунтованість нормативно-правових актів, їх внутрішня суперечність, декларативність щодо врегулювання тих чи інших питань, відсутність науково обґрунтованого понятійно-категорійного апарату, системного підходу при визначенні суті, структури, змісту, механізму розроблення і затвердження програмних документів із питань гарантування національної безпеки.

Чинний Закон «Про основи національної безпеки України» є декларативним по суті, скоріше політичним документом, ніж нормативно-правовим актом і в даній редакції не містить конкретних правових норм, що визначають права й обов'язки суб'єктів національної безпеки. Зокрема, ст. 7 лише констатує наявність загроз національній безпеці як негативних ситуацій, а ст. 8 містить не правові норми, а програму їх реалізації.

Закон має містити чітке визначення основних показників національної, в тому числі економічної безпеки країни, яке має бути вироблене на підставі ґрунтовних економіко-теоретичних досліджень. Інакше неможливо з'ясувати рівень ефективності дії Закону. Тому пропонуються такі кроки для вдосконалення Закону «Про основи національної безпеки України»:

- у ст. 1 закону потрібно конкретизувати визначення національної безпеки, включивши до неї визначення різних складових національної безпеки, в тому числі економічної;

- у ст. 3 уточнити, що ж є об'єктами національної безпеки, в тому числі економічної;

- у ст. 4 включити до переліку суб'єктів забезпечення національної безпеки Конституційний Суд України, водночас виключивши вказівку щодо громадян України, які ст. 3 та 4 визначаються одночасно як суб'єкт і як об'єкт національної безпеки;

- зі ст. 9 виключити положення, які дублюють інші закони, наприклад Конституція України, Закон «Про Раду Національної безпеки та оборони", Закон "Про Службу безпеки України" та ін.

Крім того, на підставі науково обґрунтованої концепції економічної безпеки держави слід внести уточнення до інших нормативно-правових актів України, зокрема, до законів, які визначають статус державних органів, які є суб'єктами національної безпеки, та до законів, які визначають відповідальність за посягання на економічну безпеку держави.

безпечуватиме обмін інформаційними матеріалами між інформаційними системами суб'єктів моніторингу та системою моніторингу.

Відносини суб'єктів моніторингу координує міжвідомча робоча група. Забезпечення функціонування й управління системою моніторингу покладається на Державну податкову адміністрацію.

Ідея створення такої комп'ютеризованої системи моніторингу сплати податків, зборів (обов'язкових платежів) є прогресивним кроком, тому що ця система передбачає, по суті, автоматизований комплекс з обліку і платників податків, і платежів, і окремих фінансових операцій, і даних для аналітичної роботи з прогнозування надходжень до бюджету. Головне питання полягає в тому, чи матимуть змогу заінтересовані особи (науковці, експерти) переконатися в її практичних перевагах порівняно з іншими видами автоматизованого обліку, які також запроваджувались на підставі державних програм.

Підсумовуючи викладене, можна стверджувати, що основою ефективного оподаткування є поєднання інтересів платника податків і держави. Організація й розвиток податкового контролю повинні формуватися залежно від цих інтересів, а не слугувати виключно фіскальним цілям. Ефективність податкового контролю досягається завдяки добре налагодженій його системі як взаємозалежній і нерозривно пов'язаній сукупності контрольного і контролюючого суб'єктів, контрольних дій, предмета і об'єктів контролю.

Таким чином, результати проведеного аналізу податкового законодавства свідчать про необхідність у негайній його систематизації та кодифікації, що можливо провести саме через розроблення Податкового кодексу.

Виходячи з того, що система податкового контролю складається з об'єктів контролю, органів податкового контролю та контрольних процедур, які вони безпосередньо виконують, нижче детально розглянемо саме останню складову, оскільки попередні були досліджені у першому параграфі даного розділу.

Виходячи з функцій органів податкового контролю та з обсягів доходів, надходження яких забезпечується до бюджетів усіх рівнів та державних цільових фондів, можна зробити висновок, що саме державна податкова служба є провідним органом податкового контролю. Саме її діяльність є максимально законодавчо врегульованою та систематизованою, а тому буде найбільш придатною та характерною при оцінці основних напрямів податкового контролю.

Перший етап податкового контролю починається з обліку платників податків, який в основному базується на даних обліку суб'єктів підприємницької діяльності в органах державної реєстрації. Порядок державної реєстрації регулюється Законом України "Про підприємництво" та по-

На виконання функцій податкового контролю уповноваженими на це контролюючими органами України для досягнення основної мети податкового контролю - оптимального надходження коштів до бюджетів усіх рівнів - запроваджується низка контрольних дій: реєстрація й облік платників податків; облік податкових надходжень; приймання звітності; проведення різного роду перевірок (невиїзних і виїзних); аналіз фінансової звітності платників податків та інформації, одержаної з інших джерел; контроль за результатами перевірок (у разі виявлення порушень); здійснення оперативно-розшукових заходів (у тому числі огляд засобів, за допомогою яких створюється об'єкт оподаткування), досудового слідства, примусових заходів у межах повноважень органів податкової міліції; профілактична робота; нормотворча та аналітична діяльність; моніторинг тощо .

У рамках Програми модернізації ДПС, з метою вдосконалення механізму справляння податків, запобігання порушенням законодавства у сфері оподаткування, втратам державного бюджету, зумовленим незаконним відшкодуванням сум податку на додану вартість, нині створюється державна комп'ютеризована система моніторингу сплати податків, зборів (обов'язкових платежів). [332]

За допомогою системи моніторингу передбачається вдосконалити механізм справляння податків через здійснення оперативного державного контролю за сплатою податків; збереження інформаційних матеріалів в інтегрованій базі для проведення узагальнень, комплексного аналізу для виявлення засобів і способів ухилянь від сплати податків, у тому числі незаконного відшкодування сум податку на додану вартість. Система моніторингу складатиметься з підсистем доступу до інформаційних матеріалів, комплексної обробки даних, аналітичної, інтегрованої, довідкової бази, комплексного захисту інформації, передавання даних, електронного документообігу. До цієї системи будуть підключені на договірних засадах власні інформаційні системи суб'єктів моніторингу.

Аналітична підсистема забезпечуватиме оперативний аналіз інформаційних матеріалів, у тому числі сформованих як багатовимірні масиви, а також підготовку статистичної та аналітичної звітності. Довідкова підсистема призначена для ведення бази даних нормативних документів, класифікаторів і довідників.

Підсистема комплексного захисту інформації призначена для захисту інформаційних матеріалів у системі моніторингу від несанкціонованого доступу, модифікації або знищення. Підсистема передавання даних за-

[332] Постанова Кабінету Міністрів «Про державну комп'ютеризовану систему моніторингу сплати податків, зборів (обов'язкових платежів)» від 25.08.04 № 1113.

В основу моделі гарантування економічної безпеки має бути покладений принцип взаємозв'язку, збалансованості й інтеграції з усіма елементами економічної політики держави, господарюючих суб'єктів, домашніх господарств, окремих громадян і суспільства в цілому.

Державна діяльність, направлена на запобігання зовнішнім і внутрішнім загрозам економічній безпеці України, здійснюється на всіх рівнях економіки і державного управління.

Механізми гарантування економічної безпеки України включають такі елементи.

1. Система захисту національних інтересів України у сфері економіки базується на встановленні й нормативно-правовому закріпленні урядом України обов'язкових процедур із формування цільових установок, програмних заходів і дій, що забезпечують виявлення, локалізацію і протидію загрозам економічній безпеці держави, при розробленні:

- стратегій і основних напрямів соціально-економічного розвитку України на довгостроковий період;
- короткострокових і середньострокових прогнозів соціально-економічного розвитку України;
- проектів бюджетів на державному і регіональному рівнях;
- законодавчих і інших нормативних правових актів із фінансових і господарських питань;
- державних і регіональних цільових програм.

2. Найважливіші елементи механізму гарантування економічної безпеки України:

- прогнозування соціально-економічного розвитку держави з урахуванням виявлених і таких, що можуть виникнути, чинників і процесів, які загрожують її економічній безпеці в прогнозному періоді;
- моніторинг та аналіз чинників і процесів, що визначають внутрішні і зовнішні загрози економічній безпеці держави;
- розроблення і реалізація органами виконавчої влади заходів щодо запобігання вірогідним загрозам економічній безпеці України по всіх сферах і галузях економіки;
- експертиза проектів законодавчих та інших нормативних і правових актів із фінансових і господарських питань із позиції забезпечення захищеності від внутрішніх і зовнішніх загроз національним інтересам держави у сфері економіки.

3. У цілях реалізації комплексу заходів і механізмів із подолання або недопущення загроз економічній безпеці держави уряд України в межах визначеної законом компетенції:

- визначає функції органів виконавчої влади із гарантування економічної безпеки України з обов'язковим віддзеркаленням цих функцій у по-

ложеннях про відповідні міністерства й відомства;

- організує розроблення на основі Державної стратегії національної безпеки відповідних програм забезпечення економічної безпеки по окремих галузях і сегментах економіки і регіонах;

- організує взаємодію правоохоронних органів і органів державного фінансового контролю в рамках забезпечення ефективної протидії правопорушенням у сфері економіки.

4. Рада національної безпеки і оборони з урядом України:

- здійснюють нагромадження, аналіз і обробку інформації про функціонування системи забезпечення економічної складової національної безпеки України, вироблення рекомендацій з її вдосконалення;

- організують моніторинг, ситуаційний аналіз і прогнозування чинників, що відповідають за можливе виникнення внутрішніх і зовнішніх загроз економічній безпеці держави;

- інформують (принаймні раз на рік) Президента України про зміну рівня загроз національним інтересам держави у сфері економіки, роботу, виконавчої влади, що проводиться державними і регіональними органами, із гарантування економічної безпеки України і, за необхідності, вносять пропозиції щодо заходів, які адекватно протидіють виникаючим загрозам, або корегування цілей економічної політики, що проводиться;

- відстежують із позиції гарантування економічної безпеки держави найважливіші процеси, що відбуваються в економіці й у соціально-політичній сферах, і при виявленні чинників, які загрожують економічній безпеці держави, інформують про це Президента України;

Державна модель гарантування економічної безпеки повинна будуватися відповідно до таких вимог:

- чітке визначення завдань державного і регіонального рівня і відповідне розмежування по державному управлінню між державними органами і органами виконавчої влади на місцях при забезпеченні єдності системи виконавчої влади;

- адекватне інформаційне забезпечення регулюючої функції держави.

Державна стратегія у сфері гарантування економічної безпеки реалізується в рамках економічної політики, що проводиться, основними пріоритетами якої є забезпечення стійкості економічного становища особи, соціально-економічної і військово-політичної стабільності суспільства, держави, дотримання конституційних прав і свобод людини і громадянина, законності і законослухняності всіх, включаючи органи державної влади.

Для забезпечення ефективності функціонування державної моделі економічної безпеки повинна бути сформована високоефективна система державного регулювання економіки, що дозволяє здійснювати опти-

Підконтрольними суб'єктами в системі податкового контролю є платники податків - юридичні особи, їхні філії, відділення, інші відокремлені підрозділи, що не мають статусу юридичної особи, а також фізичні особи, які мають статус суб'єктів підприємницької діяльності чи не мають такого статусу, на яких згідно із законами покладено обов'язок утримувати та/або сплачувати податки і збори (обов'язкові платежі), пеню та штрафні санкції.

Так платники податків і зборів (обов'язкових платежів) зобов'язані:

1) вести бухгалтерський облік, складати звітність про фінансово-господарську діяльність і забезпечувати її зберігання в терміни, встановлені законами;

2) подавати до податкових та інших державних органів, відповідно до законів, декларації, бухгалтерську звітність та інші документи й відомості, пов'язані з обчисленням і сплатою податків та зборів (обов'язкових платежів);

3) сплачувати належні суми податків і зборів (обов'язкових платежів) у встановлені законами терміни;

4) допускати посадових осіб державних податкових органів до обстеження приміщень, що використовуються для одержання доходів чи пов'язані з утриманням об'єктів оподаткування, а також для перевірок з питань обчислення і сплати податків та зборів (обов'язкових платежів).

Крім того, керівники й відповідні посадові особи юридичних осіб і фізичні особи під час перевірки, що провадиться державними податковими органами, зобов'язані давати пояснення з питань оподаткування у випадках, передбачених законами, виконувати вимоги державних податкових органів щодо усунення виявлених порушень законів про оподаткування і підписати акт про проведення перевірки.

Права платників податків і зборів (обов'язкових платежів) полягають у такому:

1) вони можуть подавати державним податковим органам документи, що підтверджують право на пільги щодо оподаткування в порядку, установленому законами України;

2) одержувати й ознайомлюватися з актами перевірок, проведених державними податковими органами;

3) оскаржувати в установленому законом порядку рішення державних податкових органів та дії їхніх посадових осіб.

Як бачимо, права підконтрольних суб'єктів досить обмежені, особливо якщо порівняти їх із правами органів ДПС (17 пунктів).[331]

[331] Про державну службу [Електронний ресурс] : закон України від 16.12.1993 р. № 3723 - XII в редакції Закону України від 22.05.2008 р. № v010p710-08. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua. – Назва з екрана.



Рис. 4.3. Контролюючі органи України з оподаткування та сфера їх впливу

Інші державні органи не мають права проводити перевірки своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати податків і зборів (обов'язкових платежів), у тому числі за запитами правоохоронних органів.

Таблиця 4.10

Аналіз питомої ваги надходжень у Зведеному бюджеті України, що контролювалися податковою та митною службами у 1996 – 2004 роках

Роки	Доходи Зведеного бюджету, у млрд. грн.	Надходження, що контролювалися податковою та митною службами				
		Всього, млрд. грн.	у т.ч. податковою службою		у т.ч. митною службою	
			млрд. грн.	питома вага, %	млрд. грн	питома вага,%
1996	30,2	22,6	21,4	94,7	1,2	5,3
1997	28,1	26,8	24,1	89,9	2,7	10,1
1998	28,9	27,9	23,6	84,6	3,4	15,4
1999	32,9	31,4	26,7	85,0	4,7	15,0
2000	49,1	40,9	31,7	77,5	9,0	22,5
2001	54,0	48,7	36,3	74,5	12,4	25,5
2002	62,0	51,4	40,6	79,0	9,5	21,0
2003	75,3	54,3	46,1	84,9	8,2	15,1
2004	91,5	63,2	52,3	82,8	10,9	17,2

Джерело: Розраховано за даними статистичних збірників ДПА України за 1996 – 2004 рр.

мальну (з найменшими втратами) взаємодію між усіма елементами економіки і державою (її інститутами) в цілому, а також здатна узяти на себе функції регулювання і підтримки економіки держави на безпечному рівні. При цьому повинні бути чітко визначені межі і критерії (умови) (необхідність і достатність) державного втручання в економіку: зокрема, межі державного сектора, а також забезпечений розвиток ефективних методів державного регулювання.

Ряд указаних елементів діяльності держави із гарантування економічної безпеки повинен реалізовуватися в державних прогнозах і програмах соціально-економічного розвитку України, а також при розробленні державного бюджету на кожен наступний рік.

Держава повинна здійснити комплекс заходів із забезпечення стабільного динамічного зростання української економіки і переведення її на інноваційний шлях розвитку, що і повинне стати гарантом її економічної безпеки. Ці заходи повинні проводитися в усіх сферах економіки.

При визначенні конкретних інструментів і механізмів гарантування економічній безпеці необхідно враховувати небезпеки, загрози і виклики економічної безпеки держави та її регіонів, тривалість (короткостроковий або довгостроковий характер) їх дії і можливості запобігання небезпекам, загрозам і викликам економічній безпеці держави в теперішньому і прогнозному періодах.

При розробленні моделі економічної безпеки держави першорядне значення має зміцнення державної влади, підвищення довіри до її інститутів при вдосконаленні структури і якості державного управління, а також раціоналізації механізмів вироблення рішень і методів формування економічної політики. Без виконання цих вимог завдання реконструкції і модернізації виробничого потенціалу України, ефективного використання її ресурсного потенціалу і подолання структурних деформацій, які вимагають, у свою чергу, залучення значних фінансових і інших інвестиційних ресурсів, натраплятимуть, у кращому разі, на неефективне використання державних бюджетних коштів на всіх рівнях економіки, а в гіршому - на їх свідомий кримінальний перерозподіл.

Разом із тим очевидно, що державна політика з гарантування економічної безпеки разом із прямою дією на негативні економічні процеси передбачає також створення умов для «вмикання» захисних механізмів, які засновані на ринковому саморегулюванні і перешкоджають розвитку тенденцій, що дестабілізують ситуацію. У цьому сенсі не менш важливим є комплексне продовження і завершення інституційних перетворень, що створюють базу для ефективного функціонування ринкових механізмів.

Реалізація заходів, направлених на гарантування економічної безпеки, повинна проходити в руслі здійснення активної структурної і соціальної

політики, посилення активності держави в інвестиційній, фінансово-грошовій, кредитово-банківській і зовнішньоекономічній сферах і продовження інституційних перетворень.

Невід'ємним елементом забезпечення економічної безпеки держави повинне стати ресурсне (фінансове, матеріальне, інформаційне, інтелектуальне і кадрове) забезпечення її владної соціально-регулюючої функції.

Оскільки економічні інтереси країни тісно пов'язані з інтересами суб'єктів господарської діяльності, доцільно цю тезу покласти в основу взаємозв'язку і взаємодії моделей економічної безпеки на національному і регіональному рівнях і механізмів захисту в загальнонаціональній системі економічної безпеки.

Логіка системного підходу до аналізу моделей економічної безпеки країни, незважаючи на певну складність розрізнення на кожному рівні, вимагає адресного і методологічно чіткого аналізу.

Тому слідом за розмежуванням і відособленням різнорівневих об'єктів економічної безпеки: системи народногосподарського комплексу країни, підсистеми міжгалузевого комплексу або галузі, виробничо-територіального комплексу регіону, корпоративних структур (ФПГ, холдингових компаній, консорціумів, трастів, банківських пулів і ін.), підприємств (виробничого, торгово-комерційного, кредитно-фінансового профілю і ін.) і домогосподарств, необхідно визначити суб'єкти економічного життя, що представляють їх, та властиві їм інтереси у сфері економічної безпеки.

Оскільки національна економіка представлена агрегованою моделлю макровідтворювального процесу, що включає цикли індивідуального відтворення і репродуктивні процеси регіональної динаміки, то стійкість такої макроекономічної конструкції і режиму її функціонування визначальним ступенем зумовлена дією структурних елементів регіонального і локального рівня. Отже, ефективний захист їхніх інтересів у процесі функціонування локальних і регіональних моделей економічної безпеки є необхідною і обов'язковою умовою дієвості всієї системи національної економічної безпеки з її потенційними можливостями віддзеркалення (або нейтралізації) різноманітних зовнішніх і внутрішніх загроз.

Єдність системи захисту позицій і режиму функціонування суб'єктів мікро-, мезо- і макроекономіки в стійкій надійній безпечній організації їх господарської діяльності базується на прямому об'єктивному збігу їхніх основних інтересів у сфері:

- підвищення платоспроможного попиту;
- подолання кризового спаду виробництва і стагнаційних процесів;
- зростання прибутковості капіталу;
- стабільності умов підприємництва: державного, корпоративного, приватного;

Контроль як функція у сфері управління податковою системою ґрунтується на загальних принципах системи державного контролю і здійснюється відповідними органами, визначеними чинним законодавством. Згідно із Законом України «Про систему оподаткування» здійснення податкового контролю покладено на державні податкові органи та інші державні органи в межах повноважень, визначених законами.

Перелік контролюючих органів, суб'єктів контролю, законодавчо визначено ст. 2 Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» від 21 грудня 2000 р. № 2181-111. Схематично структуру контролюючих органів з оподаткування та сферу їх впливу показано на рис. 4.3.

Контролюючий орган - державний орган, який у межах своєї компетенції, визначеної законодавством, здійснює контроль за своєчасністю, достовірністю, повнотою нарахування податків і зборів (обов'язкових платежів) та погашенням податкових зобов'язань чи податкового боргу.

Контролюючі органи мають право здійснювати перевірки своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати лише стосовно до тих податків і зборів (обов'язкових платежів), які віднесено до їхньої компетенції цим пунктом.

Державна податкова служба в Україні є головним суб'єктом контролю - одним із провідних органів державної виконавчої влади, що обстоює інтереси держави у правовідносинах між державою і платником з приводу сплати податків. Станом на 1 січня 2005 р. чисельність працівників податкової служби становить близько 60 тис. осіб [330] і контролюється ними понад 80 % податкових надходжень (табл. 4.9).

Дані табл. 4.9 свідчать, що на митні органи припадало в середньому близько 20 % податкових надходжень до зведеного бюджету.

Порядок контролю з боку митних органів за сплатою платниками податків податку на додану вартість та акцизного збору встановлюється спільним рішенням центрального податкового органу та центрального митного органу.

[330] Діяльність податкової служби України у 2004 році: стат. зб. – К. : Академія ДПС України, 2005.

нами. Обсяг, значимість і форми здійснення контрольних заходів органами, на які чинним законодавством покладено обов'язки здійснювати податковий контроль, насамперед залежать від їхнього місця і ролі в системі державного управління. Від ефективності податкового контролю значною мірою залежить економічний добробут держави та її безпека. Під час здійснення компетентними органами контролюючих заходів необхідно враховувати, що досить важливим фактором при цьому є їхня ефективність, яка залежить від рівня інформації про стан об'єкта контролю і можливості проведення регулюючих заходів, витрат на проведення такого контролю у співвідношенні з надходженнями за результатами контролю.

В аспекті визначеного раніше терміна «податковий контроль», його мети та функцій, з урахуванням аналізу поглядів фахівців у галузі фінансів і права спробуємо більш точно окреслити складові системи податкового контролю (табл. 4.9).

Таблиця 4.9

Визначення понятійного апарату системи податкового контролю

Термін	Визначення
Контролюючий суб'єкт (суб'єкт контролю)	Орган (органи) контролю, які відповідно до чинного законодавства мають повноваження для здійснення контролю (податкові органи різних рівнів, митні органи, установи Пенсійного фонду), що спрямовують контрольні дії на діяльність фізичної чи юридичної особи (осіб) - платника певних податків - з метою реалізації основної функції податків - наповнення бюджетів усіх рівнів і державних цільових фондів
Підконтрольний суб'єкт (суб'єкт контролю)	Фізична чи юридична особа (особи) - платники податку, на результати фінансово-господарської діяльності яких зорієнтовані контрольні дії, спрямовані на встановлення відповідності вимогам чинного законодавства показників, на підставі яких визначено та відображено у звітності дані про розміри певних податків до сплати та про фактичну сплату за відповідний звітний період
Контрольні дії	Дії контролюючого суб'єкта, спрямовані на встановлення відповідності показників податкової звітності контрольованого платника податку (підконтрольного суб'єкта) вимогам чинного законодавства з оподаткування тими податками, які стали предметом перевірки за певний період господарської діяльності, здійснення інших дій, безпосередньо пов'язаних з виконанням платником своїх податкових зобов'язань (постановка на облік в органах податкової служби, складання та подання податкової звітності тощо).
Предмет контролю	Задокументовані та відображені в податковому обліку й звітності результати фінансово-господарської діяльності підконтрольного суб'єкта за відповідний період, які підлягають контролю (перевірці) у зв'язку зі справлянням податків та на які спрямовано контрольні дії.
Об'єкт контролю	Відповідні об'єкти оподаткування платників податків, визначені чинним законодавством (доходи, прибуток, обсяги реалізації, обороти з реалізації, митна вартість тощо), за результатами фінансово-господарської діяльності підконтрольного суб'єкта за період, що підлягає контролю

- захищеності від кримінального світу і корумпованості чиновницького апарату;
- розширення експортних можливостей і ін.

Але ця група «крізних» інтересів – не єдиний інтегральний модуль, що виконує системоутворюючі функції. Є інша група економічних інтересів суб'єктів різних рівнів ієрархічної організації господарського життя суспільства, що розрізняються між собою місцем і функціональною роллю їх носіїв, але в той же час представляють протилежні сторони певної діалектичної єдності.

Оскільки економічна система країни є складною ієрархічною структурою, як об'єкти економічної безпеки виступають економічні відносини різного рівня:

- макроекономічний рівень – економіка країни в цілому;
- регіональний і галузевий рівні – економіка регіонів і галузей;
- мікроекономічний рівень – агенти ринку;
- рівень сім'ї і особистості – економічні інтереси кожного громадянина країни.

Інтереси вказаних економічних об'єктів взаємопов'язані (взаємозумовлені) і водночас суперечливі. Стратегія довгострокової економічної безпеки повинна включати проведення економічних реформ, націлених на забезпечення життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави.

Погоджуючись із думкою більшості авторів із питання про ієрархічно-рівневий принцип диференціації об'єктів економічної безпеки і про політико-економічний підхід виділення в структурі об'єкта безпеки саме економічних відносин як безпосереднього предмета захисту, уважаємо, що цей вищезгаданий підхід вимагає методологічно чіткого виділення суб'єктності кожного рівня, що саме по собі є складним дослідницьким завданням.[87] У цьому сенсі послідовною уявляється така ієрархічна система об'єктної структури економічної безпеки: економіка країни, регіонів (при територіальному підході), галузей або міжгалузевих комплексів (при структурно-галузевому підході), корпоративних структур, фірм (підприємств), домогосподарств.

Повертаючись до положення про взаємозв'язок, взаємозумовленість інтересів указаних економічних об'єктів і їх суперечності, необхідно уточнити, що тут має йтися про суб'єктів економічних інтересів, оскільки об'єкти

[87] Лыкшин С. Развитие экономики России и ее реструктуризация как гарантия экономической безопасности / С. Лыкшин, А. Свинаренко // Вопросы экономики. – 1994. – № 12. – С. – 117; Задорожний Г.В. Экономическая безопасность и теневая экономика / Г.В. Задорожний, П.А. Иващенко, С.В. Тютюнникові. – Харків: ХИБМ, 1999. – 240 с.; Гончарова В.О. Вплив тіньової економіки на економічну безпеку держави / В.О. Гончарова. – Харків : ХНУ, 2001. – 195 с.

економічної безпеки не можуть мати своїх економічних інтересів не будучи заздалегідь персоніфікованими у своїй суб'єктній визначеності. Що ж до поняття «об'єкт економічного інтересу», то воно належить до категоріального апарату абсолютно іншої проблеми. Це зауваження методологічного плану повинно бути доповнено ще одним побажанням концептуального характеру, яке полягає в тому, що теза про взаємозв'язок і взаємозумовленість групових інтересів різних суб'єктів у сфері економічної безпеки безумовна і абсолютна, тоді як положення про їх суперечність не є таким.

Отже, інтереси соціумів різних рівнів і владних структур у сфері економічної безпеки можуть збігатися.

Що стосується третьої групи інтересів різнорівневих суб'єктів економічної безпеки, то і в даному випадку повинен бути застосований системний підхід до моделювання і вироблення механізмів узгодження. До цієї групи слід віднести різні інтереси держави і соціумів нижчого рівня – регіонів і галузевого лобізму (відомчо-господарські структури).

На всіх вищеозначених рівнях ієрархічної структури суб'єктної організації системи економічної безпеки існують крізні модулі функціональних складових, до них належать забезпечення певного стандарту життєвого рівня населення; раціональне використання трудових ресурсів (зайнятість, кадровий потенціал); ефективне функціонування виробничо-економічного потенціалу; фінансування господарської діяльності; правова регламентація і захист підприємництва; природокористування і охорона навколишнього середовища; динаміка демографічних процесів; соціальне забезпечення і медичне обслуговування; розвиток системи освіти, науки, культури.

Такі компоненти пронизують усі рівні економічної системи, свідчать про крізний характер рішення проблем економічної безпеки і породжують загальну зацікавленість різнорівневих суб'єктів економічного життя в стійкості розвитку, надійності і захищеності.

При наявній специфіці цілей економічної безпеки на макро-, мезо- і мікрорівні, що відображається в особливостях відповідних систем індикаторів економічної безпеки країни, регіону, фірми і домогосподарства, крізні модулі виконують системоутворюючі функції, забезпечуючи єдність і цілісність цієї системи і спадкоємність у вирішенні завдань на різних рівнях організації економічного життя.

Висновки до другої глави

Проведений аналіз свідчить, що в Україні існують значні розбіжності щодо рівня соціально-економічного розвитку регіонів, і процес диференціації неухильно поглиблюється. У країні не існує механізмів підтримки соціальних стандартів життя для кожного громадянина незалежно від його місця проживання. Центральні органи влади часто переоцінюють власну роль у

лює, що "Міністерство фінансів України має виключне право надання відстрочок по сплаті податків і зборів на умовах податкового кредиту за поданням органів стягнення на термін до трьох місяців у межах поточного бюджетного періоду".[329] Щодо цього питання спостерігається протиріччя між Бюджетним кодексом України, Законом України "Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами" та спеціальними нормативно-правовими актами, що регулюють митну справу. Таким чином, відсутність єдиних правових норм з питання надання відстрочок та розстрочок викликає не тільки правові проблеми, але і є підґрунтям до виникнення зловживань та корупційних проявів у діяльності окремих посадових осіб, а у підсумку - до певних втрат бюджетних надходжень.

Державний податковий контроль є суттєвим елементом державного регулювання економіки й обов'язковою умовою ефективного функціонування фінансової системи та економіки країни загалом. Його основна мета - сприяння реалізації податкової політики держави в процесі формування бюджетів різних рівнів і цільових державних фондів. Дані про податкові надходження та загальний обсяг доходів Зведеного бюджету України за період 1996 – 2005 роки проілюстровані на рисунку 4.2.



Джерело: Розраховано за даними статистичних збірників ДПАУ за 1996-2004 рр.

Рис. 4.2. Аналіз податкових надходжень та загального обсягу доходів Зведеного бюджету України за період 1996 – 2005 роки

Як свідчить аналіз даних наведеної діаграми, у середньому до 70 % доходів Зведеного бюджету України контролюється податковими орга-

[329] Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс]: закон України від 21.06.01 № 2542 - III. із змін., внес. згідно із Законами України: за станом на 01.01.2007 р. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua. – Назва з екрана.

“Про патентування деяких видів підприємницької діяльності”, “Про плату за землю”, постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження методики визначення сум податкових зобов’язань за непрямими методами”, “Про затвердження Порядку вилучення готівки у платників податків, який має податкову заборгованість”, “Про затвердження Порядку надання податкових роз’яснень” та інші нормативно-правові акти.

До четвертої групи належать нормативно-правові акти, як правило, міжвідомчого характеру, які регулюють взаємовідносини між самими органами податкового контролю та з іншими контролюючими і правоохоронними органами, а саме: Порядок координації проведення планових виїзних перевірок фінансово-господарської діяльності суб’єктів підприємницької діяльності контролюючими органами, Інструкція про порядок взаємодії Прикордонних військ України і податкової міліції Державної податкової адміністрації України; Порядок взаємного інформування органів державної контрольно-ревізійної служби України та органів державної податкової служби України про факти фінансових порушень та вжиті заходи.

За видами нормативно-правові акти податкового контролю можна класифікувати за такими групами: міжнародні угоди, конвенції; рішення Конституційного суду України; Закони України; постанови Верховної Ради України; укази Президента України; постанови Кабінету Міністрів України; рішення органів місцевої влади; рішення судової влади; спільні накази міністерств та відомств; накази міністерства чи відомства; податкові роз’яснення; листи міністерства чи відомства; внутрішні нормативні акти платника.[327]

Таким чином, запропонована класифікація нормативно-правових актів дозволить органам податкового контролю більш правильно та повно формувати “базу знань” для проведення заходів податкового контролю, правильно застосовувати ті чи інші норми законодавства під час перевірок та якісно описувати факти порушення податкового законодавства в актах перевірок платників податків.

Неврегульованість на законодавчому рівні та суперечливість багатьох питань процесуальних норм податкового законодавства значно знижує результативність заходів податкового контролю, що застосовуються контролюючими органами. Так п. 9 ст. 11 Закону України “Про державну податкову службу в Україні” надає право податковим органам “надавати відстрочення та розстрочення податкових зобов’язань у порядку, передбаченому законом”.[328] У той же час п. 1 ст. 50 Бюджетного кодексу України встанов-

[327] Онищенко В.А. Податковий контроль (основи організації) / В.А. Онищенко. – К.: Вісн. подат. служби України, 2002. – С. 149.

[328] Про державну податкову службу в Україні [Електронний ресурс]: закон України від 04.12.1990 р. № 509 - XII в редакції Закону України від 20.06.2007 р. № 1014 - 16. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua. – Назва з екрана.

відродженні регіонів, намагаючись впливати на процеси в усіх без винятку соціально-економічних сферах. При цьому ігнорується світовий досвід, який свідчить, що державна (як правило, пільгово-дотаційна) підтримка не є достатньою умовою для реалізації потенціалу території.

Визначено систему підцілей, з яких складається мета політики регіональної економічної безпеки. Система підцілей складається з трьох груп.

Соціальні:

- формування в регіонах верстви приватних власників, які сприяють створенню соціально-орієнтованої ринкової економіки, розвитку регіональних ринків;
- соціальний захист населення і розвиток об'єктів соціальної інфраструктури.

Економічні:

- створення конкурентного ринкового середовища в регіонах України;
- сприяння демонополізації господарства;
- підвищення комплексності використання природних ресурсів на базі розвитку системи малих і середніх підприємств, використовуючи для цього наявність у регіонах мінерально-сировинних ресурсів запасів вторинної сировини і відходів виробництва;
- створення підприємницьких оргструктур для координації дій підприємців у різних територіальних утвореннях (області, регіональні асоціації, міста тощо);
- сприяння розширенню експортного потенціалу, прикордонній торгівлі, розвитку вільних економічних зон;
- створення великих продовольчих комплексів на базі підприємств різних форм власності;
- залучення іноземного капіталу на вигідних для України і її регіонів умовах;
- участь приватного сектора в розвитку регіональних інфраструктурних систем;
- створення умов для формування спільних підприємств, залучення іноземних інвесторів у вигідні для регіонів сфери діяльності і для впровадження нових ресурсозберігаючих технологій;

Екологічні:

- сприяння відновленню еколого-економічної рівноваги у вразливих регіонах на основі поширення екологічно чистих (безвідходних) технологій;
- залучення підприємців до природоохоронних заходів.

Пропонується згладжування розбіжностей у рівні економічної безпеки між регіонами досягати за допомогою динамічнішого розвитку слабких регіонів. Для цього необхідна цілеспрямована державна політика, що передбачає забезпечення випереджального зростання інвестиційної

активності в тих регіонах, можливості постійного розвитку яких обмежені через певні причини. Потрібен диференційований, а не універсальний підхід до регулювання рівня економічної безпеки регіонів. Помилковим було б застосування загального критерію депресивності для всіх регіонів, оскільки пріоритетність вирішення проблем економічної безпеки в конкретному регіоні має визначати сам регіон.

Економічні можливості регіонів диференційовані через різні географічні, історичні демографічні та інші чинники. Тому при гарантуванні економічної безпеки регіону необхідно враховувати реалізацію регіоном абсолютних і відносних переваг у володінні різними ресурсами (трудовими, фінансовими, природними).

Важливою умовою гарантування економічної безпеки на регіональному рівні є розроблення класифікації загроз економічної безпеки регіону. Доцільною уявляється класифікація загроз залежно від сфери їх виникнення.

Особливого значення в рамках регіональної системи економічної безпеки набуває проблема економічної самодостатності регіонів. Нездатність регіону підтримувати самодостатній рівень відтворення і розвитку, його субсидування з центру викликає незадоволеність із боку регіонів-донорів, що, у свою чергу, обертається соціально-економічною і політичною напруженістю в окремих регіонах і країні в цілому.

Модель гарантування безпеки державного та регіонального рівня доцільно представити таким чином: визначення національних інтересів – виявлення загроз соціуму – визначення небезпек суспільству – захист соціуму за допомогою реальної діяльності – гарантування безпеки соціуму.

У рамках моделювання системи економічної безпеки регіонів і держави визначені об'єкти і суб'єкти економічної безпеки.

До об'єктів економічної безпеки України належать держава, основні елементи економічної системи і економічна система держави в цілому, усі її природні багатства, суспільство з його інститутами, установами, господарюючі суб'єкти на всіх рівнях економіки і особа, а також їх життєво важливі економічні інтереси.

Суб'єктами економічної складової національної безпеки України є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів, Рада національної безпеки і оборони України, Конституційний суд України міністерства і інші центральні органи виконавчої влади; Національний банк України, суди загальної юрисдикції; прокуратура України, місцеві державні адміністрації і органи місцевого самоврядування; збройні сили України, Служба безпеки України Державна прикордонна служба, об'єднання громадян.

Визначені складові державної та регіональної моделей економічної безпеки.

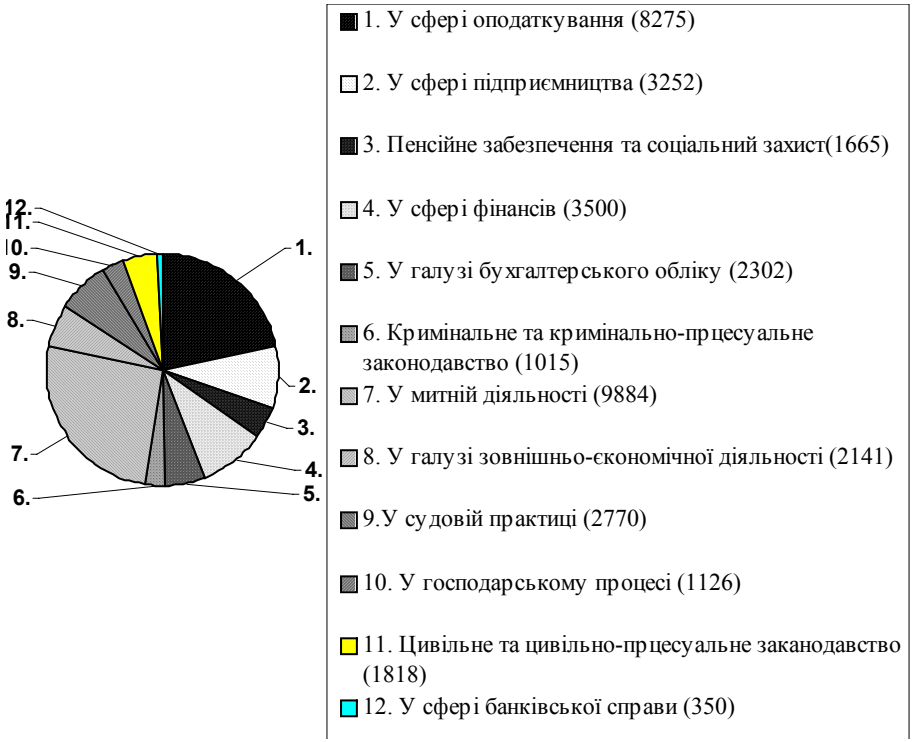


Рис. 4.1. Структура нормативно-правового забезпечення податкового контролю

До спеціального законодавства належать нормативно-правові акти, які безпосередньо регулюють діяльність контролюючих органів у сфері податкового контролю та встановлюють норми їх функціонування. Наприклад: Закони України "Про державну податкову службу в Україні", "Про митну справу в Україні", "Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами", Укази Президента України "Про затвердження Положення про Державну податкову адміністрацію України", "Про Положення про Пенсійний фонд України", постанови Кабінету Міністрів України "Про повноваження Державної податкової адміністрації", "Про затвердження Положення про спеціальні звання посадових осіб органів державної податкової служби".

До законодавства про оподаткування належать правові акти, що безпосередньо регулюють питання оподаткування та одночасно встановлюють прямі чи опосередковані норми податкового контролю: Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування, Закони України "Про систему оподаткування", "Про податок на додану вартість", "Про оподаткування прибутку підприємств",

вого кодексу, що виникали у період роботи над його проектом, уже влітку 2000 року Верховна Рада України розглянула його і своєю постановою від 13.07.2000 р. за № 1868-ІІІ прийняла за основу. У зв'язку зі складнощами, що виникли у процесі роботи над подальшим доопрацюванням проекту кодексу та необхідністю у терміновому врегулюванні цілого ряду питань податкового контролю, було прийнято Закон України "Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами" від 21.12.2000 р. № 2181 - ІІІ, який по суті є прообразом процесуальної частини проекту Податкового кодексу.

Таким чином, підводячи підсумки стосовно викладеного, слід зазначити, що законодавчі засади податкового контролю розвивалися нероздільно з розвитком податкової системи, пройшли період становлення, якісного вдосконалення та знаходяться на стадії завершення.

Правове забезпечення податкового контролю опирається на значну масу нормативних актів, що регулюють різноманітні сфери діяльності. За даними Комп'ютерної правової системи: ЛІГА:ЗАКОН станом на 01.06.03 налічувалося понад 41 тис. документів, структура яких наведена на рисунку 4.1. А тому, як для зручного використання законодавчої бази у практичній діяльності податкових органів і платників податків, так і для нормотворчої роботи є необхідним проведення класифікації нормативно-правових актів податкового контролю. Таку класифікацію доцільно провести за традиційними критеріями - сферою застосування та видами. За сферою застосування нормативно-правові акти поділяються на чотири групи: загальне, спеціальне та податкове законодавство, а також нормативно-правові акти, які регулюють взаємодію податкових органів з іншими контролюючими органами.

До загального законодавства належать нормативно-правові акти, що регламентують найважливіші сфери суспільних відносин, мають окремі прямі норми чи норми опосередкованої дії на предмет податкового контролю. Наприклад Конституція України, міжнародні угоди та конвенції у сфері оподаткування, Бюджетний, Кримінальний, Кримінально-процесуальний, Митний та інші кодекси України, Закони України "Про міліцію", "Про оперативно-розшукову діяльність", "Про банки і банківську діяльність", "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні", Укази Президента України "Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності", "Про заходи щодо нормалізації платіжної дисципліни у народному господарстві України", декрети Кабінету Міністрів України "Про місцеві податки і збори", "Про прибутковий податок з громадян", постанови Пленуму Верховного Суду, інструкції міністерств та відомств.

Державна модель економічної безпеки включає:

- визначення національних інтересів України у сфері економіки;
- характеристику найбільш імовірних зовнішніх і внутрішніх загроз економічній безпеці як сукупності умов і чинників, що створюють небезпеку життєво важливим економічним інтересам особи, суспільства і держави;
- цільові установки соціально-економічної політики розвитку країни;
- визначення критеріїв і параметрів стану економіки, що відповідають вимогам економічної безпеки та забезпечують захист життєво важливих інтересів країни;
- систему і механізми гарантування економічної безпеки держави, захисту її життєво важливих інтересів на основі застосування всіма інститутами державної влади правових, економічних і адміністративних заходів дії.

Регіональна модель економічної безпеки включає:

- регіональні управлінські структури, здатні проводити власну економічну політику в рамках загальнодержавної політики;
- регіональну соціально-економічну систему, яка характеризується високим ступенем диверсифікації і здатна гнучко реагувати на різкі геополітичні зміни в межах держави;
- управління запасом ресурсів регіону, яке дозволяє самостійно здійснювати великі економічні заходи щодо невідкладних соціально вибухових ситуацій у регіоні, пов'язаних із локальними економічними лихами без очікування допомоги з боку держави;
- ресурсну базу, що дозволяє регіону надавати допомогу суміжним територіям, де існуюча незбалансована економічна ситуація може негативно позначитися на регіональних економічних інтересах;
- регулювання рівня життя населення регіону не нижче за середнє по країні в цілому.

Визначені основні напрями соціально-економічної політики держави на регіональному рівні. Вона повинна бути направлена на зниження диференціації в розвитку регіонів України, згладжування територіальних диспропорцій, недопущення кризових соціально-економічних ситуацій в окремих регіонах на основі:

- забезпечення єдиного правового і інформаційного простору;
- формування ефективного механізму державного контролю над дотриманням українського законодавства на місцях;
- розвитку існуючих та створення нових міжрегіональних господарських зв'язків, утворення фондів для міжрегіонального перерозподілу фінансових ресурсів на економічні і соціальні програми;
- раціонального поєднання методів державного і ринкового регулювання розвитку регіонів;

- активізації використання економічного і фінансового потенціалу кожного регіону України з урахуванням усіх чинників його розвитку.

Виконаний аналіз чинного законодавства з питань національної безпеки підтверджує відсутність системного підходу і наявність значних недоліків у формуванні нормативно-правової бази в цій сфері. Має місце, зокрема, недостатня наукова обґрунтованість нормативно-правових актів, їх внутрішня суперечність, декларативність щодо врегулювання тих чи інших питань, відсутність науково обґрунтованого понятійно-категорійного апарату, системного підходу при визначенні суті, структури, змісту, механізму розроблення і затвердження програмних документів із питань гарантування національної безпеки. Ураховуючи це, необхідне вдосконалення вітчизняного законодавства з питань національної безпеки.

На думку автора, чинний Закон «Про основи національної безпеки України» в даній редакції не містить конкретних правових норм, що визначають права й обов'язки суб'єктів національної безпеки. Зокрема, ст. 7 лише констатує наявність загроз національній безпеці як негативних ситуацій, а ст. 8 містить не правові норми, а програму їх реалізації.

Закон має містити чітке визначення основних показників національної, в тому числі економічної безпеки країни, яке має бути вироблене на підставі ґрунтовних економіко-теоретичних досліджень. Інакше неможливо з'ясувати рівень ефективності дії Закону. Тому пропонуються наступні кроки для удосконалення Закону «Про основи національної безпеки України»:

- у ст. 1 Закону потрібно конкретизувати визначення національної безпеки, включивши до неї визначення різних складових національної безпеки, у тому числі економічної;

- у ст. 3 уточнити, що ж є об'єктами національної безпеки, у тому числі економічної;

- у ст. 4 включити до переліку суб'єктів забезпечення національної безпеки Конституційний Суд України, водночас виключивши вказівку щодо громадян України, які ст. 3 та 4 визначаються одночасно як суб'єкт і як об'єкт національної безпеки;

- зі ст. 9 виключити положення, які дублюють інші закони, наприклад, Конституція України, Закон «Про Раду Національної безпеки та оборони", Закон "Про Службу безпеки України" та ін.

Крім того, на підставі науково обґрунтованої концепції економічної безпеки держави слід внести уточнення до інших нормативно-правових актів України, зокрема, до законів, які визначають статус державних органів, які є суб'єктами національної безпеки, та до законів, які визначають відповідальність за посягання на економічну безпеку держави.

Як один з шляхів забезпечення ефективності функціонування державної моделі економічної безпеки повинна бути сформована високоефек-

процедурні питання податкового контролю, зокрема "Про стягнення не внесених у строк податків і неподаткових платежів", "Про порядок вилучення та реалізацію вантажів, що знаходяться у морських торговельних портах і на припортових залізничних станціях понад установлені терміни", "Про порядок застосування контрольно-касових апаратів і товарно-касових книг при розрахунках із споживачами у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг". Таким чином, закінчення другого етапу можна вважати завершенням становлення основ законодавчої бази податкового контролю в Україні. Наступні етапи вже не вносили якихось кардинальних нововведень та змін, а лише вдосконалювали нормативно-правові акти.

Так третій етап (1994 – 1998 роки) характеризується якісним оновленням податкової системи, формуванням податкових механізмів і контролюючих органів. У цей період Верховною Радою України ратифікується основна маса міжнародних угод та конвенцій про уникнення подвійного оподаткування, вносяться численні зміни у податкове законодавство, удосконалюється система оподаткування окремих видів та форм підприємницької діяльності, вводяться спеціальні режими оподаткування тощо. Розвивається і нормативно-правова база, яка стосується безпосередньо предмета податкового контролю. Так, прийнято Закон України "Про Державний реєстр фізичних осіб-платників податків та інших обов'язкових платежів", Укази Президента України "Про невідкладні заходи щодо повернення в Україну валютних цінностей, що незаконно знаходяться за її межами", "Про застосування штрафних санкцій за порушення норм з регулювання обігу готівки", "Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності".

Протягом цього періоду вносяться зміни у законодавчі акти, що регулюють діяльність контролюючих органів, приймаються численні підзаконні нормативно-правові акти щодо процедур податкового контролю. Наприклад, до Закону України "Про Державну податкову службу в Україні" було внесено 11 змін та доповнень. Тільки фахівцями податкової служби за 1997 та 1998 роки було підготовлено проекти 40 законів, 34 указів Президента України, 7 постанов Уряду. Однак динаміка розвитку ринкової економіки вимагала упорядкування, систематизації та кодифікації податкового законодавства, у зв'язку з чим у лютому 1998 року урядом було створено робочу групу з розроблення проекту Податкового кодексу, яка, на жаль, почала плідно працювати лише з 1999 року.[326] Саме з цього часу і починається четвертий етап розвитку законодавства про податковий контроль, який триває до сьогодні.

Незважаючи на гострі дискусії та різні концепції побудови Податко-

[326] Нечай Н.В. Державна податкова служба України: довідник / Н.В. Нечай, В.А. Онищенко. – К.: Вісн. податк. служби України, 2001. – С. 52.

ни, який встановив, що на території країни діють закони та інші акти колишньої держави, якщо вони не суперечать законам України, ухваленим після проголошення незалежності України (ст. 3 Закону України "Про правонаступництво України" від 12.09.91 № 1543-XII).

Таким чином, виходячи з дати початку формування податкової системи незалежної України та базуючись на результатах аналізу законотворення в Україні, розвиток законодавства податкового контролю можна поділити на 4 етапи.

Перший етап – 1991 – 1992 роки. Цей період можна назвати періодом функціонування переважно радянського законодавства та активних спроб розробки власного. Так на першому етапі (1991 – 1992 роки) в Україні питання податкового контролю регулювали як законодавчі акти колишніх СРСР та УРСР, прийняті як в цей період, так і до 1991 року, зокрема: Закон України "Про бюджетну систему України", Закони УРСР "Про підприємництво", "Про систему оподаткування". Особливістю податкової системи України у цей період є поява нових видів податків та механізмів їх контролю. Так виникає податок на доходи підприємств (Закон України від 21.02.92 № 2146-XII), податок на добавлену вартість (Закон України від 20.12.91 № 2007-XII), акцизний збір (Закон України від 18.12.91 № 1996-XII), плата за землю (Закон України від 03.07.92 № 2535-XII). У сфері митного регулювання вводиться в дію єдиний митний тариф (Закон України від 05.02.92 № 2097-XII). Розроблювалося і спеціальне законодавство, до якого у першу чергу можна віднести такі нормативно-правові акти: Закони України "Про державну податкову службу України", "Про митну справу в Україні", "Про пенсійне забезпечення". Отже, на цьому етапі розвитку законодавства податкового контролю було закладено його основу.

Другий етап – 1993 рік. У цей час було введено в дію пакет декретів Кабінету Міністрів України, що були прийняті в основному 26 грудня 1992 р. Оскільки ці законодавчі акти вступали в дію з початку 1993 р., це і визначило другий етап становлення та розвитку податкового контролю. Так, декрети Кабінету Міністрів України усунули наявні недоліки чинного законодавства з основних бюджетоформуючих податків і зборів (№12 - 92 "Про податок на прибуток підприємств і організацій"; №13 - 92 "Про прибутковий податок з громадян"; №14 - 92 "Про податок на добавлену вартість"; №18 - 92 "Про акцизний збір").[325] Було врегульовано справляння мита, питання контролю у сфері зовнішньоекономічної діяльності та функціонування митних органів. У цей період вперше з'являються законодавчі акти, які безпосередньо покликані врегулювати

[325] Лимская декларация руководящих принципов контроля // Контролинг. – 1991. – № 1. – С. 56 – 65.

тивна система державного регулювання економіки, що дозволяє здійснювати оптимальну (з найменшими втратами) взаємодію між усіма елементами економіки і державою (її інститутами) в цілому, а також здатна узяти на себе функції регулювання і підтримки економіки держави на безпечному рівні. При цьому повинні бути чітко визначені межі і критерії (умови) (необхідність і достатність) державного втручання в економіку: зокрема, межі державного сектора, а також забезпечений розвиток ефективних методів державного регулювання. Невід'ємним елементом гарантування економічної безпеки держави повинне стати ресурсне (фінансове, матеріальне, інформаційне, інтелектуальне і кадрове) забезпечення його владної соціально-регулюючої функції.

Економічні інтереси країни тісно пов'язані з регіональними економічними інтересами. Отже, ефективний захист економічних інтересів у процесі функціонування локальних і регіональних моделей економічної безпеки є необхідною та обов'язковою умовою дієвості всієї системи національної економічної безпеки з її потенційними можливостями віддзеркалення (або нейтралізації) різноманітних зовнішніх і внутрішніх загроз.

При розгляді економічної безпеки регіону доцільно виділяти територіальні (регіональні) інтереси. До основних територіальних (регіональних) інтересів належать:

- відповідність рівня і способу життя населення, його окремих верств і груп державним і світовим стандартам;
- наявність регіональних бюджетно-фінансових і інших економічних засобів регулювання економіки;
- існування можливостей для використання наявних ресурсів (у першу чергу трудових);
- функціонування інфраструктурно забезпечених внутрішніх і міжрегіональних зв'язків;
- стабільність суспільно-політичної і національно-етнічної ситуації і ін.

Державна стратегія у сфері гарантування економічної безпеки здійснюється через систему гарантування економічної безпеки, яку утворюють органи законодавчої, виконавчої і судової влади, суспільні і інші організації і об'єднання, посадовці, що беруть участь в забезпеченні безпеки відповідно до Закону України «Про основи національної безпеки України» і регулюється законодавством, що регламентує відносини у сфері безпеки.

Глава 3. КОРУПЦІЯ ТА ЇЇ ВПЛИВ НА РЕГІОНАЛЬНУ ЕКОНОМІЧНУ БЕЗПЕКУ

3.1. Теоретичні підходи до вивчення феномена корупції як загрози економічної безпеки

Якщо розглядати економічну безпеку як стан захищеності національної економіки від зовнішніх і внутрішніх загроз, то корупцію в органах влади дослідники даної проблеми вважають першою за ступенем значущості внутрішньою загрозою.[88]

Прихильники моністичного походу (В. Полтеровіч, В. Радаєв, Ю.Латов, А. Сантос, Л. Косалс і ін.[89]) відносять існування і розповсюдження корупції разом з тіньовою економікою до однієї з основних «інституційних пасток», що впливають на стан економічної безпеки в державі.

Корупція (слово походить від латинського дієслова "rumpere", що означає "порушити що-небудь"), тобто порушення індивідами суспільних, юридичних і етичних норм, що склалися, для отримання особистої або групової вигоди, - складне по суті і незвичайно багатолике явище, що зачіпає як функціонування різних суспільних інститутів, так і людську поведінку. Функції корупції, її форми, залучені в корупційні операції засоби, дійові особи можуть бути настільки різні, що це явище погано піддається уніфікації. Тому при дослідженні корупції виникає безліч труднощів, пов'язаних із поясненням поведінки різних учасників корупційних операцій, відмінностями між країнами, визначенням меж між легальним лобіюванням і корупцією, розмежуванням процесу особистого збагачення і фінансування політичних партій і т.д.

Багатогранність проблеми корупції знаходить своє відображення в надзвичайній різноманітності підходів до її вивчення (що мінялися з часом), пропонованих як представниками різних наукових дисциплін (філософами, соціологами, політологами, юристами, а в останні десятиріччя і економістами), так і прихильниками різних напрямів усередині цих наук.

У класичній політичній доктрині поняття "корупція" використовувалося для характеристики морального стану суспільства в цілому. Представники цього напряму розглядали корупцію як соціальну хворобу, перешкоду на шляху економічного розвитку або загрозу легітимній полі-

[88] Основи економічної безпеки: підручник / О.М. Бандурка, В.Є. Духов, К.Я. Петрова, І.М. Червяков. – Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. - С. 33.

[89] Полтерович В. Институциональные ловушки и экономические реформы / В. Полтерович. – М.: Рос. экон. шк., 1998. – 424 с.; Радаев В. По кругам теневой экономики / В. Радаев // Деловой экспресс. – 1999. – № 12. – С. 6.; Латов Ю.В. Теневая экономика / Ю.В. Латов, С.Н. Ковалев. – М.: Норма, 2006. – 426 с.; Экономическая активность работников правоохранительных органов постсоветской России : виды, масштабы и влияние на общество (на примере милиции) / О. Колесникова, Л. Косалс, Р. Рывкина, Ю. Симагин. – М.: ИСЭПН: Лига содействия оборонным предприятиям России, 2002. – 107 с.;

го адміністрування, яка є особливою сферою діяльності держави. [320]

Необхідною умовою, що дозволить забезпечити повноту дослідження системи податкового контролю, є вивчення та проведення аналізу його організаційних засад функціонування в Україні. У цьому контексті потрібно розглянути питання нормативно-правового врегулювання організації податкового контролю, провести його аналіз та визначити існуючі проблеми, встановивши при цьому початок створення в Україні законодавства про податковий контроль, яке органічно поєднується з формуванням податкової системи.

Початок формування податкової системи в незалежній Україні різні науковці визначають по різному. Так, наприклад, М.П. Кучерявенко вважає, що цей період знаходиться “на рубежі 1991-1992 років”[321], Савченко Л.А. [322], Кравченко Ю.Ф. та Мельник В.М.[323] дотримуються думки, що “... податкова система почала формуватись одразу ж після проголошення у 1991 році незалежної держави”.

Віддаючи належне зазначеним авторам, кожний із яких правильно визначив початок формування податкової системи України, але лише за окремими її елементами, слід зазначити, що найбільш точно можна визначити час початку створення податкової системи, звернувшись до класичного визначення самого поняття податкової системи. За визначенням М.П. Кучерявенка, “податкова система являє собою сукупність податків і зборів, законодавчо закріплених у даній державі, принципів, форм і методів їх встановлення, зміни або відміни, дій, що забезпечують їх сплату, контроль і відповідальність за порушення податкового законодавства”.[324] З цього визначення випливає, що первинним є саме держава, а вже потім податкова система, форми і методи встановлення податків тощо. Отже, початком формування податкової системи України є момент виникнення держави Україна, тобто дата проголошення Акта про незалежність – 24 серпня 1991 р. Факт існування до цього часу законодавчих актів колишнього СРСР та УРСР, що регулювали сферу оподаткування, можна розглядати лише як базис побудови податкової системи незалежної держави. Підтвердженням цього є і законодавчий акт Украї-

[320] Онищенко В. Податкове адміністрування / В. Онищенко // Економіка: проблеми теорії та практики: зб. наук. праць. –Дніпропетровськ: ДНУ, 2001. – Вип. 69. – С. 6.

[321] Кучерявенко Н.П. Налоговое право: учебник / Н.П. Кучерявенко.– Харьков : Консум, 1998. – 1998. – С. 55

[322] Савченко Л.А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні: монографія / Л.А. Савченко. – Ірпінь: АДПС України, 2001. – С. 201

[323] Кравченко Ю.Ф. Реформування податкової служби України : ідеологія, реалії та перспективи / Ю.Ф. Кравченко // Зб. наук. праць Академії ДПС України. – 2002. – № 4. – С. 18

[324] Кучерявенко Н.П. Налоговое право: учебник / Н.П. Кучерявенко.– Харьков: Консум, 1998. – С. 94

Заходи податкового контролю податкової служби умовно можна класифікувати на два види: пасивні та активні. До пасивних заходів правомірно віднести ті процесуальні дії працівників податкової служби, які не потребують проведення додаткових дій (збору інформації, проведення перевірок, складання додаткових документів тощо), а саме: облік платників податків; контроль за своєчасністю і повнотою розрахунків із бюджетом; прийом і опрацювання документації та інформації, що надходить від платників податків та про платників податків; розгляд апеляцій платників податків; проведення фінансово-економічного аналізу та деякі інші напрями контрольної діяльності. До активних заходів податкового контролю можна віднести ті процесуальні дії працівників податкової служби, які пов'язані з проведенням будь-яких перевірочних дій, обстежень, контрольних обмірів, закупок, направленням запитів, складанням процесуальних документів (актів, листів, відомостей інвентаризації тощо). Серед напрямів контрольної діяльності податкових органів до активних належать: податкові перевірки; стягнення податкової заборгованості; здійснення оперативно-розшукової діяльності, дізнання та досудове слідство у сфері ухилення від оподаткування; проведення боротьби з відмиванням доходів, одержаних незаконним шляхом.

Контрольна діяльність має яскраво виражений циклічний характер, а заходи податкового контролю повторюються періодично, як правило, в одній і тій же послідовності.

Принцип етапності податкового контролю пронизує не тільки всю контрольну діяльність органів податкового контролю, але й проведення кожного окремого заходу податкового контролю, який, у свою чергу, також можна розділити на стадії чи етапи.

Таким чином наведене свідчить, що проблеми у теорії з понятійним апаратом податкового контролю безпосередньо впливають як на процес нормотворення, так і на практичне застосування нормативно-правових актів, що призводить до неоднозначного трактування норм контролю з боку платників податків та контролюючих органів, виникнення спірних питань та перенесення їх на розгляд у судові інстанції, що у підсумку знижує ефективність податкового контролю та викликає додаткові витрати як у контролюючих органів, так і в платників податків. Дослідження теоретичних основ податкового контролю показало, що податковий контроль в Україні є досить значимою складовою державного фінансового контролю, опирається на податкове право, має свої специфічні органи, що його здійснюють, та набув пріоритетного значення у розвитку фінансової діяльності держави на даному етапі ринкових перетворень. Податковий контроль також можна вважати складовою податкової

тиці, обумовлену доступом до влади нечесних індивідів. З цих позицій, під корупцією розумілося "порушення цілісності виконання суспільних обов'язків за допомогою хабарів і заступництва", трактувалася в континентальній Європі XIX ст. Це явище морально засуджувалося, вважалося нетерпимим і було об'єктом боротьби.[90]

Перша спроба піти від моральної оцінки при аналізі корупції була зроблена М. Вебером. Досліджуючи таке явище, як відкуп державних податків, М.Вебер відзначав, що, хоча воно пов'язане з довільним наданням вигод фаворитам короля, така практика, що сприяла формуванню раціональної бюрократії, була історично необхідною. Саме М.Вебер ввів поняття "толерантний функціоналіст" стосовно відносин між державною і приватною сферою і зробив висновок про функціональність і прийнятність корупції за умови, що вона підсилює позицію еліт, що гарантують прискорення змін, які відбуваються в суспільстві. Таким чином, саме М. Вебер заклав основи функціонального підходу до дослідження цього феномена.

Свій подальший розвиток цей підхід одержав в рамках ліберального напряму в соціальних науках в 50-ті роки XX ст. З погляду функціоналістів, "корупція є екстралегальним інститутом, використовуваним індивідами або групами для впливу на політику, що проводиться адміністрацією. Корупція свідчить лише про те, що ці групи інтенсивніше беруть участь у процесі вироблення рішень, ніж якби вони чинили інакше" [91]. Таким чином, функціоналісти думали, що корупція може бути ефективною, а однією з її функцій є збереження єдності політичної системи, що коливається.

Корупція, з погляду функціоналістів, визначається ступенем політичного і економічного розвитку, а не специфічною політичною культурою. Вона свідчить про "фундаментальний розлад", що виникає тоді, коли старі норми, що зжили себе, замінюються новими, і полегшує пристосовність до змін, що відбуваються в інших підсистемах. Виконавши свої політичні і економічні функції, корупція зникає [92].

Прихильники цього підходу відводять корупції роль посередника між реорганізаційними групами громадян і державою. Корупція, на їхній погляд, пом'якшує відносини з адміністрацією, нездатною відповісти на вимоги нових соціальних груп. В той же час деякі прихильники функціонального підходу, визнаючи певну позитивну дію корупції на економічний розвиток, указували, що загальне розповсюдження корупції ство-

[90] Cartier-Bresson J. Elements d'analyse pour une economic de la corruption / J. Cartier-Bresson // Rev. tiers-monde. – 1993. – N 131. – C. 587

[91] Cartier-Bresson J. Elements d'analyse pour une economic de la corruption / J. Cartier-Bresson // Rev. tiers-monde. – P. – 1993. – N 131. – P. 587.

[92] Порта Д. делла. Действующие лица в коррупции : политические бизнесмены в Италии / Д. делла Порта // Междунар. журн. социальных наук. – 1997. – № 16. – С. 55.

рює серйозні перешкоди і навіть зупиняє розвиток. Таким чином, корупція подібна інфляції: невелика присутність явища вигідно, але починаючи з певного рівня воно блокує функціонування систем[93]. Отже, оцінка цього явища в роботах функціоналістів не є однозначно позитивною.

Заслуга представників функціонального напряму в дослідженні корупції, на думку французького дослідника Ж. Картьє-Брессона, полягає в тому, що вони спробували показати як позитивні, так і негативні наслідки корупції стосовно процесу модернізації країн "третього світу"[94].

Прихильники інституційного підходу, які також орієнтуються на ліберальні цінності і, як і функціоналісти, зосереджувалися на дослідженнях модернізації країн, що розвиваються, бачать в корупції єдиний засіб поступового створення інститутів, необхідних для демократичного розвитку суспільства. Першу спробу пояснити відмінність у рівнях корупції в різних країнах зробив С.Хантінгтон[95]. Спираючись на теорію економічного розвитку, він стверджував, що корупція була мінімальною на "традиційному" рівні розвитку і зростала у міру модернізації, досягаючи кульмінації при найбільш високих темпах цього процесу. Потім відбувається її скорочення і стабілізація на низькому рівні. Зокрема, С.Хантінгтон показав, що між розвитком, корупцією і модернізацією існує кореляція. Процес їх взаємодії можна представити таким чином: індустріалізація створює нові джерела багатства і влади, а також нові соціальні шари, політичні і соціальні вимоги яких постійно змінюються. Ці трансформації не дозволяють здійснити політичну інституціоналізацію. З погляду інституціоналістів, корупція виконує роль сполучної ланки між привілейованими шарами, що народжуються, і "знедоленими" суспільства, що трансформується[96].

Із цих же позицій розвиває ідею про прогресивність корупції стосовно періоду переходу від планового до ринкового господарства польський учений Я. Тарковськи. Аналізуючи на прикладі Польщі і Росії взаємодію між офіційними інститутами і силами громадянського суспільства, що народжуються, напередодні вступу цих країн до процесу політичних змін, він показав, що корупція кінця 80-х років, створивши новий тип відносин між офіційними і приватними інтересами, фактично сприяла прогресу реформ [97].

[93] Cartier-Bresson J. Elements d'analyse pour une economic de la corruption / J. Cartier-Bresson // Rev. tiers-monde. – P. – 1993. – N 131. – P. 589.

[94] Cartier-Bresson J. Corruption, pouvoir discretionnaire et rents / J. Cartier- Bresson // Debat.- P. – 1993. – N 77. – P. 26.

[95] Huntington S. Political order in changing societies. / S. Huntington. – New Haven : Yale University press, 1968. – P.23.

[96] Cartier-Bresson J. Corruption, pouvoir discretionnaire et rents / J. Cartier- Bresson // Debat.- P. – 1993. – N 77. – P. 28.

[97] Джонстон М. Поиск определений : качество политической жизни и проблема коррупции / М. Джонсон // Междунар. журн. соц. наук. – 1997. – № 16. – С. 35.

фікації. Таким чином, з певним ступенем умовності можна запропонувати таку класифікацію видів податкового контролю (табл. 4.8).

Таблиця 4. 8

Класифікація видів податкового контролю

Фактори, що визначають вид податкового контролю залежно від	**Види податкового контролю**
суб'єктів, які здійснюють контрольну діяльність	контроль, що здійснюється податковими органами; контроль, що здійснюється митними органами; контроль, що здійснюється органами державних позабюджетних фондів; контроль фінансових органів; податковий контроль інших контролюючих органів
характеристики осіб, які контролюються	контроль юридичних осіб; контроль підприємців фізичних осіб; контроль фізичних осіб
обсягу контрольованої діяльності особи, що перевіряється	комплексний; тематичний
характеру контрольних заходів	плановий контроль; позаплановий (раптовий) контроль
методів і прийомів, що використовуються	суцільний контроль; вибірковий контроль
джерел отримання інформації	документальний; фактичний; зустрічний
стадії здійснення контрольних заходів	попередній; поточний; наступний
місця проведення контрольних заходів	камеральний (кабінетний) податковий контроль; виїзний податковий контроль
періодичності проведення контрольних заходів	первинний; повторний
підстав для проведення контрольних заходів	обов'язковий; ініціативний
мети контрольних заходів	інформативно-запобіжний; контроль за дотриманням чинного законодавства

Наведена класифікація залежно від критеріїв показує багатогранність і складність такого явища, як податковий контроль, яскраво відображає взаємозв'язки і взаємозалежність елементів та напрямів податкового контролю.

Під напрямами податкового контролю можна розуміти відносно відособлені у структурі податкового контролю сфери контрольної діяльності, що охоплюють однорідні за своїм змістом дії контролюючих органів.

тичного застосування.[316] Але у свій час І.А. Білобжецький підкреслював, що деякі автори відносять до методичних прийомів контролю читання документів, письмові запити, отримання письмових пояснень і довідок, опломбування справ і документів, вилучення автентичних документів.[317]

Ураховуючи загальнонаукове розуміння категорії методу, метод податкового контролю можна визначити як сукупність прийомів, що застосовуються уповноваженими органами для встановлення об'єктивних даних про стан об'єктів і предметів податкового контролю. Базуючись на запропонованих різними авторами концепціях методів фінансового і податкового контролю, на наш погляд, необхідно говорити про багаторівневу систему методів податкового контролю, що склалася та включає у себе види, наведені у таблиці 4.7.

Важливою умовою раціональної організації контролю, як зазначав І.А. Білобжецький, є розробка його науково обґрунтованої класифікації.[318] Цієї ж думки дотримуються і ряд інших науковців.[319]

Таблиця 4.7

Перелік методів податкового контролю

Найменування групи методів	Види методів
Загальнонаукові методи	Аналіз і синтез, індукція, дедукція, аналогія, моделювання, статистичні методи, логічний метод, порівняльний метод
Спеціальні методи	Перевірка документів, економічний аналіз, дослідження предметів і документів, інвентаризація
Методи впливу на поведінку	Переконання, заохочення, примушування тощо

У зв'язку з тим, що у нашому дослідженні податковий контроль розглядається з позицій системного підходу як цілісна система складових його елементів, критерії класифікації видів податкового контролю визначаються характеристикою того елемента, який є основою для класи-

[316] Налоговое расследование: экспериментальный учебник для юридических и экономических вузов и факультетов / под общ. ред. Ю.Ф. Кваши. – М.: Юристъ: ИНФРАМ, 2000. – С. 59

[317] Белобжецкий И.А. Финансовый контроль и новый хозяйственный механизм / И.А. Белобжецкий. – М.: Финансы и статистика, 1989. - С. 41.

[318] Там само.- с.47.

[319] Бурцев В.В. Государственный финансовый контроль : методология и организация / В.В. Бурцев. - М.: Информационно-внедренческий центр Маркетинг, 2000.; Вознесенский Э.А. Финансовый контроль в СССР / Э.А. Вознесенский – М.: Юрид. лит.,1973.; Кучеров И. И. Налоговый контроль и ответственность за нарушения законодательства о налогах и сборах / И.И. Кучеров, О. Ю. Судаков, И. А. Орешкин.; [под ред. И.И. Кучерова]. – М.: ЮрИнфоР, 2001. – 256 с.; Поролло Е.В. Налоговый контроль: принципы и методы проведения / Е.В. Поролло. – Ростов н/Дон : Экспертное бюро, 1996.

Таким чином, інституціоналісти розглядають корупцію як природний феномен, що виявляється в перехідні періоди, коли змінюються норми функціонування суспільства і коли відсутній будь-який стабільний демократичний консенсус між його членами.

Функціональний підхід, що домінував в дослідженнях корупції в 50 - 60-х роках, піддався в подальший період радикальній критиці з боку прихильників неоліберальної політекономії, заснованої на методологічному індивідуалізмі і утилітаризмі, які з 70-х років займають лідируючі позиції в розробленні проблем корупції. Функціоналістів обвинувачували в побудові теорії корупції на поверхневих дослідженнях, в розмитості програм втручання. Заперечувалися і гіпотеза про позитивний вплив корупції на економічне і політичне життя, і ідея про її зникнення разом із завершенням функціональності.

Неоліберали вперше зробили спробу застосувати до аналізу корупції інструментарій, розроблений сучасною економічною теорією (концепція доручення, прав власності, пошуку ренти), і досліджувати корупцію з погляду процесу оптимізації в умовах обмежених ресурсів. При такому підході поведінка політиків і бюрократів трактується як пошук оптимального розподілу наявних ресурсів для отримання матеріальних вигод і одночасного забезпечення переобрання або збереження своїх постів.

Неоліберали також виходять з того, що ринок є найбільш ефективним інструментом регулювання економіки, і саме втручання держави приводить до появи чорних ринків, що вони трактують як протидію державі. У цілому неоліберальні підходи дають достатньо багату діагностику явища, але отримані ними результати мало придатні для використання. Причина полягає в тому, що використовувані ними гіпотези ігнорують аспект включення індивіда в соціальне середовище.

В основі формального аналізу, пропонованого і функціоналістами, і неолібералами, лежить модель індивідуальної поведінки в традиційному її розумінні. Отже, проблема взаємодії між мікро- і макро- аспектами корупції залишається поза полем їх зору. Спроба подолати цей недолік була зроблена італійським вченим Д. делла Порта, якій, спираючись на результати досліджень політичної корупції в Італії, звернулася до аналізу особливого типа державного функціонера - "політичного бізнесмена", що поєднує "посередництво в (легальному або нелегальному) бізнесі і звичайно особиста участь в економічній діяльності з політичним посередництвом в традиційному сенсі"[98]. Агентами соціалізації корупції виступають політичні партії, що "поміщають" своїх призначенців на відпові-

[98] Democratic et corruption en Europe / Ed.: D. Delia Porta, Y. Meny. – P.: La Ducouverte, 1995. – 186 p. - ("Recherches" * La Decouverte). – С. 67.

дальні пости в державних органах[99].

Різноманіття підходів до дослідження корупції обумовлює відсутність "однозначного" визначення цього явища. Історично перші визначення корупції належать до галузі права. З юридичної точки зору, корупцією є те, що називає такий кримінальний кодекс тієї чи іншої країни. Перевага цього визначення полягає в чіткості і визначеності.

Проте такий підхід проблематичний і з юридичною, і з етичної точок зору. З одного боку, правові норми і заборони не охоплюють всього спектру конкретних проявів феномена корупції. Звинувачення в корупції часто із звинуваченнями в інших пов'язаних з нею злочинах, їх важко відокремити один від одного; у деяких справах елемент корупції присутній, але не є визначальним; з'являються форми злочинності, що ще не знайшли свого віддзеркалення в законодавстві.

З іншого боку, юридичне визначення не містить в собі етичних принципів, що лежать в основі демократично-правової політичної і адміністративної систем, таких як строге розмежування приватних і суспільних інтересів, гласність при ухваленні рішень і т.ін., тоді як порушення службовцем свого обов'язку означає їх заперечення. Намагаючись розібратися в різноманітті визначень і уявлень про корупцію, багато дослідників пропонують різні схеми класифікації існуючих визначень. Так, Ж. Картье-Брессон розділяє всі використовувані в соціальних науках визначення на три категорії. У першу входять визначення, що спираються на поняття обов'язків адміністрацій; у другу - на поняття суспільного інтересу; у третю включаються економічні визначення, що базуються на неоліберальних мікроекономічних теоріях. У той же час американський дослідник М. Джонстон виділяє три групи визначень корупції: "бихевіористські", що ґрунтуються на "об'єктивних" або "суб'єктивних" критеріях; що вписуються в модель "шеф - агент - клієнт" (ШАК) і неокласичні. При цьому перші дві і частина визначень, що входять в третю категорію, що виділяються Ж. Картье-Брессоном, потрапляють в групу "біхевіористських" визначень, а інша частина визначень третьої категорії - в групу ШАК.

Біхевіористські визначення, що спираються на "об'єктивні" критерії, звичайно зводяться до того, що корупція - це зловживання суспільною посадою, повноваженнями або ресурсами з метою отримання особистої вигоди. При цьому, у свою чергу, виникає питання про пошук "об'єктивних" критеріїв для визначення понять "зловживання", "суспільне" і "особисте". Прихильники таких визначень посилаються або на те, що такі критерії містяться в конкретних законах чи інструкціях, або на поняття "суспільний інтерес". Інші пропонують користуватися "суб'єктивними",

[99] Порта Д. делла. Действующие лица в коррупции : политические бизнесмены в Италии / Д. делла Порта // Междунар. журн. социальных наук. – 1997. – № 16. – С. 70 - 71.

та делегування певних функцій податковим агентам забезпечити виконання фізичними та юридичними особами податкового законодавства та норм податкового контролю, використовуючи спеціальні методи і форми проведення контролю та прийняття рішень за його наслідками.

Розглядаючи форми, методи і види податкового контролю, слід зазначити, що у теорії та на практиці досить часто допускається змішування методів і видів податкового контролю. Виходячи із внутрішнього змісту процедур податкового контролю, на нашу думку, можна визначити форму податкового контролю як регламентований нормами податкового законодавства спосіб організації, здійснення і формального закріплення результатів заходів податкового контролю, які являють собою єдину сукупність дій уповноважених органів із виконання конкретного завдання податкового контролю. Серед основних форм податкового контролю слід виділити такі: податкова перевірка; огляд і обстеження приміщень та територій, що використовуються для отримання доходів; податковий моніторинг діяльності платників податків; експертиза. При цьому, погоджуючись із рядом науковців[314] слід зазначити, що основною формою податкового контролю є саме податкова перевірка.

Зміст контрольної діяльності, і відповідно, конкретна форма контролю визначаються прийомам, що застосовуються контролюючими органами. Існують різноманітні наукові погляди щодо методів податкового контролю. Е.В. Поролло, С.О. Шохін, Л.І. Вороніна виділяють такі методи податкового контролю, як формальна, логічна і арифметична перевірки документів, юридична оцінка господарських операцій, відображених у документах; зустрічна перевірка; економічний аналіз; облік платників податків; дослідження документів; отримання пояснень (допит свідків); огляд приміщень (територій) і предметів; інвентаризація; експертиза та інші.[315] А.В. Бризгалін вважає, що методами податкового контролю повинні бути визнані прогноз, попередження, призупинення і відновлення операцій, а потім – застосування каральних санкцій для загальної і приватної превенції можливих у майбутньому порушень. Автори підручника "Налоговое расследование" зазначають, що методи податкового контролю, зафіксовані у податковому законодавстві, мають правовий характер, що забезпечує законність дій персоналу податкових органів у ході їх прак-

[314] Кучеров И.И. Налоговый контроль и ответственность за нарушения законодательства о налогах и сборах / И.И. Кучеров, О.Ю. Судаков, И.А. Орешкин.; [под ред. И.И. Кучерова]. – М.: ЮрИнфоР, 2001.; Ногина О.А. Налоговый контроль: вопросы теории / О.А. Ногина. – СПб.: Питер, 2002.

[315] Поролло Е.В. Налоговый контроль: принципы и методы проведения / Е.В. Поролло. – Ростов н/Дон: Экспертное бюро, 1996. – С.14 - 15; Ногина О.А. Налоговый контроль: вопросы теории / О. А. Ногина. – СПб.: Питер, 2002. – С. 20

нанням ним своїх податкових зобов'язань.[312] Однак вважати об'єктом контролю лише платника податків буде хибним, оскільки поза увагою залишаться інші об'єкти, що прямо не стосуються сплати податків.

А тому було б доцільно визначити об'єктом податкового контролю діяльність юридичних та фізичних осіб, пов'язану з виконанням податкового законодавства та норм податкового контролю. Це визначення розширює об'єкт контролю за межі діяльності платника податків та охоплює контролем дотримання вимог норм податкового контролю, що випливають із функцій контролюючих органів.

Ногіна О.А. вважає, що "предметом податкового контролю виступають документальні, речові і цифрові носії інформації про здійснені платником операції".[313] У цьому випадку звужується предмет контролю лише до платника податків, не конкретизуються його операції, в зв'язку з чим до них можна віднести будь-які фінансово-господарські операції, що не мають ніякого відношення до оподаткування. Разом з тим, термін "носії інформації" дозволяє вдало узагальнити всі види документів, що фіксують діяльність фізичних та юридичних осіб. А тому, використовуючи формулювання мети податкового контролю, можна таким чином визначити його предмет - носії інформації про здійснені юридичними та фізичними особами операції з виконання податкового законодавства та норм податкового контролю.

Завдяки такому формулюванню визначення під предмет податкового контролю підпадають операції всіх видів діяльності чи бездіяльності осіб, які тим чи іншим чином пов'язані зі сферою податкового контролю (ведення обліку, створення документів, розрахунки, операції з активами і т. п.), та всі носії інформації, які при цьому виникли (документи, віртуальні носії тощо). Застосування поняття юридичних та фізичних осіб дозволяє охопити контролем всіх суб'єктів, причетних до сфери оподаткування.

До суб'єктів податкового контролю належать уповноважені чинним законодавством органи державного управління (контролюючі органи та органи контролю зі спеціальним статусом) та податкові агенти, яким делеговано певні повноваження у сфері податкового контролю.

Таким чином встановлення місця податкового контролю у системі державного фінансового контролю, зміст об'єкта, предмета та суб'єкта податкового контролю дозволяють нам сформулювати визначення поняття податкового контролю як складової державного фінансового контролю, що покликана через уповноваження органів державного управління

[312] Орлов С.Ю. О проблемах налогового права / С.Ю. Орлов // Юрид. мир. – 1998. – № 11. - С.6 - 7.
[313] Ногина О.А. Налоговый контроль: вопросы теории / О.А. Ногина. – СПб.: Питер, 2002.. - С. 108 - 109.

або культурологічними критеріями, уважаючи, що поняття "суспільний інтерес" дуже розпливчато і спірно і тому не може служити критерієм в даному питанні, також як і всякого роду формальні розпорядження, легітимність яких часто сумнівна. Як один із засобів оцінки масштабів корупції вони пропонують критерії, пов'язані з громадською думкою чи культурними нормами і стандартами, тобто намагаються виходити з того, в якому ступені той чи інший акт корупції викликає реакцію суспільства або окремих його прошарків.

Більшість із наявних визначень корупції концентрується навколо однієї з трьох категорій: бюрократичний апарат, ринок і суспільний інтерес. Прикладом визначення першої категорії служить визначення корупції, запропоноване Дж. С. Нейманом. "Корупція – це поведінка службовця, що відхиляється від наявних правил, і зумовлена бажанням одержати матеріальні або статусні переваги для себе, своєї сім'ї або пов'язаної з собою вузької групи осіб, а також порушує обмеження на втручання з особистих мотивів у відправлення посадових функцій"[100]. М. Джонстон бачить привабливість цього визначення у відносній точності критеріїв, що містяться в ньому, підкреслюючи, що згадувані в ньому "наявні правила" можуть бути розпливчатими або суперечливими і змінюватися в часі. М. Джонстон, підкреслює, що "корупція як моральна категорія може не співпадати з тим, як вона трактується згідно з буквою закону, і, навпаки, деякі формально незаконні дії можуть мати певні моральні виправдання".[101]

До визначень, орієнтованих на специфіку ринкового механізму, належить формулювання, запропоноване Дж. Ван Клавереном, який писав, що "корумпований чиновник розглядає свою службу як приватне підприємство, прибутковість якого слід максимально підвищити. Посада стає, таким чином, знаряддям отримання максимального прибутку. Її розміри залежать... від ринкової кон'юнктури і його (чиновника) здібностей знайти оптимальну точку на кривій суспільного попиту"[102]. Таке визначення пояснює причини невикорінності корупції, проте залишає в тіні нематеріальні вигоди (престиж, перспективи політичної підтримки). Це визначення М. Джонстона виявляє «важливий політичний і нормативний момент - корупція має відношення до того чи іншого способу розподілу товарів»[103].

Спроба використання мікроекономічного підходу для вивчення корупції (економіки злочину, теорій доручення, політичного ринку) представлена в роботах американського дослідника С. Роуз-Аккерман. Як від-

[100] Джонстон М. Поиск определений : качество политической жизни и проблема коррупции / М. Джонсон // Междунар. журн. соц. наук. – 1997. – № 16. – С. 24.
[101] Там само. – с. 24
[102] Там само. – С.25
[103] Там само.- С. 25

значає С. Роуз-Аккерман, "скандали, пов'язані з корупцією, - ознака того, що країна, в якій вони відбуваються, почала розуміти різницю між суспільною і приватною власністю"[104]. Усвідомлення і формальне закріплення цієї відмінності є відмітною рисою сучасних демократичних суспільств. С. Роуз-Аккерман підкреслює ігнорована багатьма науковцями схожість між легітимними і нелегітимними грошовими платежами, що дає можливість перетворювати хабар на платежі шляхом деяких змін в законі. Проте цей проект, який французький науковець Ж. Картьє-Брессон називає "формалізацією неформального"[105], що за словами С. Роуз-Аккерман, породжує численні проблеми, особливо в умовах змішаної економіки. Державні ринки навіть за наявності легальних і адміністративно встановлюваних цін можуть характеризуватися невеликою кількістю продавців і покупців, високим ступенем диференціації продуктів, наявністю бар'єрів для входження на ринок, великою роллю зовнішніх чинників. Крім того, застосування легальних цін не завжди справедливе із соціальної точки зору (продаж квартир за ринковими цінами). Але навіть якщо легалізація нелегальних платежів увінчається успіхом, ніщо не свідчить про те, що це призведе до систематичного поліпшення стану всієї економіки.

С. Роуз-Аккерман підрозділяє корупцію на політичну, пов'язану з процесом ухвалення законів, і адміністративну, зумовлену їх застосуванням.

Джерелом політичної корупції, що поширюється у виборних структурах серед вищих чиновників і політичних керівників, є великі державні програми або уявлення і підтримка законів в законодавчих органах. Корумпована поведінка законодавців пояснюється тимчасовою природою їх політичних мандатів.

С.Роуз-Аккерман будує модель корупції, що демонструє тісний зв'язок між «продажністю» законодавців, політичною ситуацією і організаційними здібностями груп інтересів. Вона показує, що існування інформованих виборців, а також повного набору груп інтересів - недостатня умова для ефективного функціонування виборних органів. Тільки поєднання цих двох чинників з політичною системою, що забезпечує гостру конкуренцію в ході виборної кампанії, створює захист проти корупційної діяльності.

При дослідженні адміністративної корупції С.Роуз-Аккерман концентрує увагу на практиці і мотивації корумпованої поведінки чиновників адміністрації, в основі якого лежить уповільнення або прискорення виконання законів. При адміністративній корупції примушення, яким піддаються її учасники, повністю відрізняються від примушень у разі політичної корупції.

[104] Роуз-Аккерман С. Демократия и "великая" коррупция / С. Роуз-Аккерман // Междунар. журн. социальных наук. – 1997. – № 16. – С. 75.

[105] Cartier-Bresson J. Elements d'analyse pour une economic de la corruption / J. Cartier-Bresson // Rev. tiers-monde. – P. – 1993. – N 131. – C. 600.

Таблиця 4.6.

Перелік функцій органів податкового контролю, що не властиві іншим суб'єктам фінансового контролю

Функції контролю з дотримання податкового законодавства
Здійснення контролю за дотриманням законодавства про податки, збори та обов'язкові платежі до бюджетів усіх видів та державних цільових фондів
Стягнення податкової заборгованості
Функції контролю з дотримання норм податкового контролю
Здійснення обліку платників податків, об'єктів оподаткування та платежів до всіх видів бюджету і цільових державних фондів
Здійснення контролю за порядком розрахунків із споживачами з використанням реєстраторів розрахункових операцій
Здійснення валютного контролю та контролю за експортно-імпортними операціями в межах компетенції конкретного контролюючого органу
Проведення контролю за виробництвом, зберіганням та оборотом алкогольних напоїв і тютюнових виробів
Функції щодо прийняття рішень за наслідками контролю
Здійснення оперативно-розшукової діяльності, дізнання та досудове слідство у сфері ухилення від оподаткування
Проведення боротьби з відмиванням доходів, одержаних незаконним шляхом
Застосування до платників податків фінансових санкцій
Загальні допоміжні функції
Встановлення форм податкових розрахунків, звітів, декларацій та інших документів, які пов'язані з обчисленням і сплатою податків та інших платежів
Проведення масово-роз'яснювальної роботи серед платників податків та населення щодо застосування податкового законодавства
Розгляд апеляцій платників податків

При цьому під дотриманням податкового законодавства слід розуміти заходи, пов'язані з безпосереднім забезпеченням виконання законодавства про сплату податків, зборів та обов'язкових платежів, включаючи і стягнення податкової заборгованості. А під дотриманням норм податкового контролю необхідно розуміти виконання функцій з обліку платників податків, об'єктів оподаткування та платежів, здійснення контролю у сфері обігу готівкових коштів, підакцизних товарів. Особливим блоком виділяються функції щодо прийняття рішень за наслідками проведених заходів податкового контролю: застосування фінансових санкцій, кримінальне переслідування за ухилення від оподаткування. Виділення блоку допоміжних функцій, незважаючи на те, що вони властиві іншим видам фінансового контролю, пов'язано з тим, що саме у податкових органах вони є найбільш розвинутими та мають суттєве значення при здійсненні заходів податкового контролю.

Що стосується об'єкта податкового контролю, то С.Ю. Орлов пропонує розуміти під ним діяльність платників податків, пов'язану з вико-

дів здійснення контрольних заходів, появою нових функцій органів державного управління та фінансового контролю. Ураховуючи це, до визначення поняття податковий контроль, на нашу думку, слід підходити з погляду виконання контролюючими органами комплексу законодавчо закріплених функцій у сфері податкового контролю та детального аналізу сутності основних елементів податкового контролю - об'єкта, предмета та суб'єкта контролю.

Ряд науковців, стверджуючи близькість видів, форм і методів податкового контролю з державним фінансовим контролем, наголошує на його особливостях та відмінностях. Так Євстігнеєв Е.Н. виділяє контрольну функцію, яка дозволяє державі "відслідковувати" своєчасність і повноту надходження до бюджету податкових платежів, порівнювати їх величину з потребами у фінансових ресурсах.[309] Ногіна О.А. наголошує на особливості основної мети податкового контролю, яка суттєво відрізняється від інших підвидів фінансового контролю.[310] Л.А. Савченко акцентує увагу на специфічні завдання податкових органів.[311] Існує ще ряд думок науковців та практичних працівників стосовно особливостей податкового контролю та його відмінностей від інших підвидів фінансового контролю, але майже всі вони, так чи інакше стосуються окремих, специфічних функцій органів податкового контролю. Разом з тим, кожне з них не дає повної, об'єктивної картини, яка б свідчила про корінні відмінності.

Результати аналізу функцій контролюючих органів на прикладі податкової служби дозволили виділити та систематизувати функції податкових органів, які не властиві іншим підвидам фінансового контролю – банківського, бюджетного, валютного та інших близьких за сутністю (табл. 4.6).

Таким чином, саме функції податкового контролю визначають його особливість, як підвиду державного фінансового контролю та дозволяють сформулювати його мету - забезпечити дотримання фізичними та юридичними особами податкового законодавства та норм податкового контролю.

[309] Евстигнеев Е.Н. Основы налогообложения и налогового права: учеб. пособ./ Е.Н. Евстигнеев. – М.: Инфра-М, 1999. – С. 9 - 10

[310] Ногина О.А. Налоговый контроль: вопросы теории / О.А. Ногина. – СПб.: Питер, 2002. - С. 30.

[311] Савченко Л.А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні: монографія / Л.А. Савченко. – Ірпінь: АДПС України, 2001. – С. 218.

Для розгляду адміністративного аспекту корупції автор вводить в модель, що складається з трьох членів (виборців, законодавців і груп інтересів), категорію бюрократії, що впливає на ухвалення законів і на розподіл бюджетних коштів через органи бюрократичного апарату. При цьому вплив корупції на ухвалення економічних програм не залежить від того, чи корумпована тільки вища бюрократія або хабарі беруть також і законодавці. Обидві групи підтримують програму, якщо вона приносить їм кошті, які в іншому випадку були б одержані іншою особою. Крім того, обидві групи державного апарату віддають перевагу капіталомістким програмам, оскільки підприємці капіталомістких галузей мають додатковий дохід, вірогідність використання якого на хабарі вище, ніж в трудомістких галузях. Хоча між бюрократичним апаратом і законодавцями існують розбіжності, оскільки кожен хоче збільшити свою частку одержуваних платежів, в основі їх діяльності лежить співпраця, що веде до ухвалення програм, що задовольняють обидві сторони за рахунок населення.

Аналіз взаємодії бюрократично-законодавчих органів з представниками груп інтересів показує, що за зовні демократичними формами відносин ховається складна і постійно змінна мережа міжособових і міжорганізаційних зв'язків. Велику роль у визначенні поведінки всіх учасників цих відносин відіграють їхні моральні якості.

Корупція, пов'язана з реалізацією прийнятих програм, існує і на нижчому бюрократичному рівні. Корумповані чиновники нижчої ланки не пов'язані з політичними процесами. Їхня корупційна діяльність обмежується тими ж чинниками, що і діяльність будь-якої особи, яка вчиняє кримінальний злочин, тобто юридичними нормами і санкціями; бюрократичною структурою; співвідношенням витрат і вигод від корупційної діяльності; структурою ринку хабародавців (конкурентний або монополізований ринок). Корупція на низькому бюрократичному рівні може бути як дрібною, так і великою.

Типовою ситуацією, що створює умови для дрібної корупції, є "черга", що виникає в результаті постійного зростання попиту на послуги сфери суспільного обслуговування, що перевищує зростання їх пропозиції. Управління чергою може здійснюватися легальним або нелегальним (за допомогою хабарів) шляхом.

Велика корупція виникає при розподілі державних контрактів між декількома претендентами. У цьому випадку корупційний дохід є платежами, здійснюваними фірмою-претендентом, для стимулювання надання контракту. Прибуток чиновника рівний розміру хабара за вирахуванням ризику санкцій і моральних витрат, тобто витрат, пов'язаних із порушенням норм. Прибуток фірми визначається зростанням чистого прибутку, одержаного від виконання контракту, за вирахуванням ризику

санкцій і моральних витрат. Використовуючи формальну .модель, запропоновану Дж. Беккером для аналізу злочину, С.Роуз-Аккерман показує, що бюрократи не можуть установити диференційовані ціни для одержувачів державного замовлення, відповідні умовам досконалої конкуренції, і продають пріоритети за єдиною ціною, що призводить до зниження економічної ефективності бюрократичного апарату. Тим самим вона спростовує точку зору деяких економістів, що затверджують, що хабарі підвищують економічну ефективність.

На думку автора, економічна ефективність визначається не легальними цінами, а інституційним середовищем, і вибір економічної програми не має прямого зв'язку ні з цінами, ні з адміністративними вказівками. Застосування ціни як інструменту розподілу може бути ефективним лише в поєднанні з такою інституційною зміною, як перехід від єдиної черги на отримання державної підтримки до системи черг по пріоритетах. В умовах монополізації бюрократичного ринку хабар не може сприяти підвищенню ефективності. На ринку з фіксованими цінами корупція швидше не призведе у виборі найбільш ефективного виробника, оскільки моральні витрати і витрати на покарання симетричні виробничим витратам. Фірма з високими витратами і низьким рівнем чесності може "переграти" ефективнішого конкурента з чеснішим керівництвом. Основна проблема в цьому випадку полягає у відсутності конкуренції на адміністративному ринку (одержувачів хабарів) і в браку інформації про виробничі витрати у бюрократів високого рангу. Таким чином, монопольний прибуток надходить до чиновників низького рівня в результаті здирства хабарів.

У разі не фіксованих, а узгоджених цін і невизначеності переваги бюрократів корупція може викликати підвищення бюджетних витрат. Це відбудеться при великому коливанні в розмірах виробничих витрат фірм, готових давати хабарі; за відсутності великої відмінності в моральних витратах і витратах на покарання; при браку інформації у чесних чиновників відносно виробничих витрат конкуруючих фірм. Отже, корупційна операція з договірними цінами ще більш знижує вірогідність підвищення ефективності, ніж операція з фіксованими цінами.

Подальше ускладнення моделі полягає в заміні ухвалюючого рішення бюрократа-монополіста адміністративним ринком, кожен чиновник на якому має можливість ухвалювати рішення. Якщо сукупна пропозиція на адміністративному ринку нижче за попит на отримання пільг, то бюрократи одержують свободу у виборі їх одержувача, що, як і конкуренція між претендентами державних пільг, створює підґрунтя для корупції. Водночас конкуренція між бюрократами знижує стимули для корупції. Проте в цій моделі адміністративного ринку діяльність бюрократичного апарату спрощена. Для приведення її в більшу відповідність з реальніс-

об’єктивний інтерес до нагромадження власних фінансових ресурсів, тому вони намагаються всіма шляхами звести до мінімуму платежі до бюджету, а то й зовсім уникнути їх як шляхом одержання різних пільг, так і шляхом переведення значної частини коштів у тіньову економіку”.[306]

Зміна пріоритетів фінансової діяльності держави зумовила активний розвиток законодавчої та нормотворчої діяльності держави в останнє десятиліття якраз в напрямку оподаткування. І саме ця активність у державному регулюванні зумовила детальну правову регламентацію податкового контролю, залишивши далеко позаду теоретичні дослідження та наукову думку.

Становлення і розвиток податкового контролю в Україні характеризується різноманітністю наукових думок щодо визначення його поняття, змісту, форм, видів, методів, суб’єкта, об’єкта, предмета та напрямів проведення. Не мають однозначного трактування ці поняття і в чинних нормативно-правових актах та проектах законодавчих актів у сфері контролю та оподаткування.

Так Е.В. Пороллo та В.П. Завгородній розглядають податковий контроль з двох боків: як функцію або елемент державного управління економікою і як особливу діяльність із виконання податкового законодавства України. [307]

Більш загальне визначення податкового контролю пропонує І.І. Кучеров, який вважає, що “податковий контроль необхідно визначати як важливий напрямок фінансового контролю, що є діяльністю суб’єктів, які володіють відповідною компетенцією з використанням спеціальних форм і методів, спрямованих на створення досконалої системи оподаткування і досягнення такого рівня податкової дисципліни серед платників податків і податкових агентів, при якому виключається порушення податкового законодавства або їх число незначне”.[308] У даному визначенні обмежується коло зобов’язаних осіб платниками та податковими агентами.

Така ситуація з визначенням поняття податкового контролю як науковцями, так і законодавцями, пояснюється бурхливим розвитком правого інструментарію податкового контролю, різноманітністю форм і мето-

[306] Пацурківський П.С. Правові засади фінансової діяльності держави: проблеми методології / П.С. Пацурківський. – Чернівці: ЧДУ, 1997. – С. 23.

[307] Пороллo Е.В. Налоговый контроль: принципы и методы проведения / Е.В. Пороллo. – Ростов н/Дон : Экспертное бюро, 1996. – С. 7.

[308] Кучеров И.И. Налоговый контроль и ответственность за нарушения законодательства о налогах и сборах / И.И. Кучеров, О.Ю. Судаков, И.А. Орешкин.; [под ред. И.И. Кучерова]. – М.: ЮрИнфоР, 2001. – С. 26.

кого, М.Т. Білухи, Е.О. Вознесенського, Н.І. Дорош, М.С. Малеїна, В. Мельничука, М.В. Романіва, Г.А. Соловйова, І.Б. Стефанюка, В.О. Шевчука, О.В. Шоріна.[305] Більшість думок учених зводиться до того, що державним фінансовим контролем охоплюється як сфера створення грошових фондів держави, так і сфера розподілу та використання грошових коштів. За змістом відносин, що складаються у тих сферах державного управління, які охоплюються державним фінансовим контролем, виділяють бюджетний, податковий, банківський, валютний, митний та інші види контролю. Економічна та правова природа того чи іншого виду контролю визначається характером тих суспільних відносин, які складаються у відповідній сфері державного управління. Тому для всебічного розкриття сутності податкового контролю, необхідно проаналізувати природу податкових відносин, що складаються в теперішній час.

Перш за все потрібно зазначити, що бурхливий розвиток і становлення системи оподаткування в Україні розпочався з початком радикальних економічних реформ, коли держава відмовилася від прямих вилучень внутрішнього валового продукту, що створювався на основі державної монополії, і ввела систему обов'язкових платежів (податків і зборів) як основних джерел для фінансового забезпечення своїх завдань і функцій.

Особливої актуальності фінансовий контроль набуває в сучасних умовах зміни соціально-економічної формації в Україні, коли стали іншими обсяг, характер та зміст потреб держави. Як вважає Пацурківський П.С., "змінилася і основна мета фінансової діяльності держави – це збір грошових коштів у державні фінансові фонди. Коли за часів адміністративно-командної системи легко здійснювалося збирання грошових коштів у державну казну, то в наш час незрівнянно важче стало його здійснювати, оскільки у господарюючих суб'єктів з'явився

[305] Белобжецкий И.А. Финансовый контроль и новый хозяйственный механизм. - М.: Финансы и статистика, 1989; Білуха М.Т. Теорія фінансово-господарського контролю і аудиту: Підручник. – К.: ПП "Влад і Влада", 1996. – 320 с.; Вознесенский Э.А. Финансовый контроль в СССР. – М.: Юрид. лит.,1973. – 134 с.; Дорош Н.І. Державний фінансовий контроль: зарубіжний досвід і шляхи вдосконалення // Фінанси України. – 1998. - № 1. – С. 47 – 55.; Малеин М.С. Кредитно-расчетные правоотношения и финансовый контроль. - М.: Наука. 1964. – 252 с.; Мельничук В. Фінансовий контроль в системі державного управління / Банківська справа. - 2002. - № 2 (44). – С. 22-27; Про підприємництво: Закон України від 02.07.91 № 698 – XII. - Комп'ютерна правова система: ЛІГА:ЗАКОН. - http://www.liga.net; Соловьев Г.А. Экономический контроль в системе управления. – М.: Финансы и статистика, 1986. - 189 с.; Стефанюк І.Б. Державний фінансовий контроль підприємницької діяльності в Україні: Автореф. дис. канд. ек. наук: 08.04.01 / Науково-дослідний фінансовий інститут при Міністерстві фінансів України. – К., 2002. – 16 с.; Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. - М.: Наука, 1981.

тю автор вводить у модель витрати на вторинне звернення за державними пільгами і обов'язок бюрократів визначити список організацій, що мають право на державну підтримку.

Автор також ускладнює модель і з боку попиту на отримання пільг, тобто хабародавців. Останні, бажаючи збільшити свої доходи і зменшити розмір хабара, прагнуть до змови, тобто створенню картелю, що визначає терміни надання пільг і їх індивідуальні розміри та впливає на аутсайдерів і бюрократів за допомогою залякування і шантажу. Концентрація в галузі дає можливість зменшити розмір хабарів і збільшити вигоди, що надходять через державний апарат. Таким чином, корупція сприяє створенню олігополії, а остання призводить до скорочення розмірів хабарів.

Подальше ускладнення моделі йде по лінії аналізу поведінки чиновників в різних організаційних структурах бюрократичного апарату (фрагментованої, послідовної, ієрархічної і неорганізованої). У ієрархічній моделі рішення чиновників нижчих рівнів переглядаються вищестоящими бюрократами. Як правило, обмеженість часу і брак інформації у не дають останнім можливості детально ознайомитися з ухваленими рішеннями. При такій формі організації велике значення мають моральні якості вищих бюрократів. Якщо вищий чиновник чесний, то організації, що законно звертаються за пільгами, зменшать або зовсім припинять платежі нижчим чиновникам, тоді як організації, не включені в список одержувачів пільг, збільшать хабарі нижчим. При нечесному керівнику збільшуються платежі нижчому чиновнику, який ділиться ними з вищим, як від законних, так і від незаконних одержувачів пільг. Таким чином, високий моральний рівень керівників не вирішує проблеми хабарництва. Міняються лише рівень одержувачів хабарів і їх джерело [106].

При неорганізованій формі чіткі критерії і бюрократичний рівень ухвалення рішень не визначені, тому стимули для корупції існують як з боку попиту, так і з боку пропозиції. Проте слід мати на увазі, що "сама корупція володіє здатністю боротися з бюрократичним хаосом і створювати ієрархічні структури"[107]. Вищі чиновники прагнуть керувати нижчими так, щоб одержувати свою частку хабарів, внаслідок чого на місці хаосу виникає ієрархічна структура.

Введення в модель чотирьох вказаних вище організаційних структур дає можливість зробити такий важливий висновок: існують інституційні заходи, що перешкоджають отриманню бюрократами хабарів від організацій, що мають юридичне право на отримання державних пільг, а також запобігти отри-

[106] Rose-Ackerman S. Corruption: a study in political economy / S. Rose-Ackerman. – N.Y.: Acad. press, 1978. – XII. – C. 174

[107] Rose-Ackerman S. Corruption: a study in political economy / S. Rose-Ackerman. – N.Y.: Acad. press, 1978. – XII. – C. 185.

манню хабарів від організацій, що не мають такого права. Проте неможливо створити таку інституційну систему, при якій досягалися б обидві ці цілі [108].

Як правило, ієрархічна система організації ефективніша, ніж фрагментована і послідовна. Проте у разі, коли хабар дається за очевидно незаконну дію, послідовна система може опинитися ефективніше за ієрархічну. При послідовній системі законний претендент на пільги заплатить більше тому чиновнику, який забезпечить йому на подальшому етапі доступ до чесного чиновника, тоді як що не має права на пільгу хабародавець заплатить більше доступу на наступному етапі до нечесного. В ієрархічній системі, навпаки, законний претендент на пільгу дасть нижчому чиновнику менший хабар за наявності чесного керівника. Отже, навіть недосконала конкуренція між чиновниками сприяє скороченню розміру хабара, але не її скасуванню.

Розглядаючи дерегулювання як засіб боротьби з корупцією, автор відзначає, що, швидше за все, воно приведе до заміни державного корумпованого чиновника корумпованим чиновником в приватному секторі. Фірма в умовах конкуренції може стати джерелом корупції, даючи хабарі за продаж своїх товарів або за покупку специфічних початкових матеріалів для свого виробництва. Лише в умовах повністю конкурентної економіки відсутні стимули для корупції. Проте при порушенні умов конкуренції спроба відновити ці умови призводить до зростання корпоративних хабарів [109].

С.Роуз-Аккерман відзначає, що для запобігання корупції повинна застосовуватися система адекватних покарань: покарання для фірми повинне співвідноситися з розміром її прибутків, а для бюрократів – із розміром одержуваного хабара. С. Роуз-Аккерман вважає, що ефективність антикорупційної політики визначається не тільки тяжкістю санкцій, але й структурою ринку фірм, організаційними формами адміністрації, а також ясністю і точністю розпоряджень урядів.

Незважаючи на всю різноманітність розглянутих випадків, моделі С. Роуз-Аккерман не пояснюють, по-перше, великого розкиду в рівнях корупції в різних країнах, у різних регіонах в межах однієї країни і в різних галузях в одному регіоні даної країни; по-друге, причин відмови більшості людей від дій, що охоплюються поняттям "корупційна поведінка". Проте хоча визначення, що спираються на цю модель, достатньо повно описують корупцію в бюрократичному середовищі, вони практично непридатні до форм корупції, що виходять за її рамки (корупція в ринковому обороті, блат, непотизм) [110].

[108] Там само. - С. 187

[109] Rose-Ackerman S. Corruption: a study in political economy / S. Rose-Ackerman. – N.Y.: Acad. press, 1978. – XII. – C. 208.

[110] Джонстон М. Поиск определений: качество политической жизни и проблема коррупции / М. Джонсон // Междунар. журн. соц. наук. – 1997. – № 16. – С. 28.

економічного життя суспільства, оскільки криміналізується вся система економічних відносин.

Багато авторів, що дотримуються подібної точки зору, указують на необхідність системного підходу до «тінізації» економіки і суспільства в Україні. Вони відзначають, що відхід економіки в «тінь» - продукт глибших системних передумов, перш за все - несприятливого соціального спадку радянської епохи, помилок ринкових реформ 90-х років, дефектів економічної і соціальної політики держави.

Обидві точки зору на наслідки функціонування тіньової економіки достатньо обґрунтовані і більшою мірою є взаємодоповнюючими, ніж взаємовиключними. Як чисто економічний, так і загальний системний підхід повинні враховуватися при виробленні комплексу заходів по нормалізації економіки України.

Аналіз показує, що тіньова економіка, паразитуючи, на організмі, в надрах якого вона існувала, діяла на нього руйнівно. Свій руйнівний вплив тіньова економіка справляє на будь-яку суспільну систему. Боротьба з нею, економічне оздоровлення і очищення ринкового простору від кримінальних проявів представляє найважливіше державне завдання на шляху до цивілізованого ринку і демократичного правового суспільства.

При різноманітності існуючих визначень поняття «тіньова економіка», загальним в них є те, що її визначають як діяльність, що не враховується офіційною статистикою і, як наслідок, що не підпадає під оподаткування.

При нинішньому симбіозі економіки тіньової і економіки легальної відхід від оподаткування, мабуть, є одним з визначальних критеріїв тіньової економіки. Тому підвищення ефективності податкового контролю, безумовно, - це ефективний спосіб протидії розповсюдження тіньової і неформальної економіки.

4.2. Аналіз системи податкового контролю, як одного з методів детінізації економіки України

Контроль в етимологічному тлумаченні даної категорії означає перевірку, спостереження для встановлення відповідності чого-небудь певним вимогам та є однією із найважливіших функцій державного управління. На всіх стадіях свого існування держава тим чи іншим способом забезпечувала перш за все фінансову основу своєї життєдіяльності, і відповідно змушена була створювати адекватну систему фінансового контролю. На сучасному рівні розвитку держави її ефективне функціонування без розгалуженої спеціалізованої системи державного фінансового контролю взагалі стає неможливим.

Інститут фінансового контролю досить добре вивчений науковцями, серед яких особливою ґрунтовністю виділяються роботи І.А. Білобжець-

виділити як самостійний сектор реальної економіки, то в даний час доводиться констатувати, вважають дослідники цієї проблеми, що межі між «тіньовою» і «світловою» економікою практично не існує. Найбільш небезпечними є не самі темпи зростання різного роду економічних злочинів, а перехід економічної злочинності в нову якість, коли кримінальна економічна поведінка суб'єктів господарювання стає умовою їх функціонування.

Що стосується окремих соціально-економічних наслідків функціонування тіньової економіки, то можна виділити як найбільш важливі такі з них.

1. Зниження реальних доходів і рівня життя населення. Понад 33% населення одержують доходи нижче за прожитковий мінімум, який сильно занижений. Це робить значну частину населення потенційним джерелом «трудових ресурсів» кримінальної сфери. Унаслідок зниження рівня життя частина населення практично виключена з участі в реальних економічних процесах.

2. Зниження відтворювального потенціалу. У теперішній час іде активний процес знецінення і «проїдання» основних і оборотних виробничих фондів. «Економія» за рахунок «безоплатного» використання основних засобів є головною особливістю нинішнього етапу.

3. Інвестиційний спад, відсутність внутрішніх джерел нагромадження. Йде неухильний процес зниження обсягу капітальних вкладень, зменшення в їх структурі вкладень у виробництво.

4. Дезорганізація фінансової і грошової системи. В умовах розбалансованості сучасної української економіки відбувся масовий перелив капіталу з виробничої сфери у сферу обороту з подальшим переведенням значної його частини за рубіж.

5. Криза у сфері соціально-економічного управління. Відмовившись від методів централізованого управління, держава практично усунулася від участі в регулюванні соціальних і економічних процесів. Приватизація супроводжувалася боротьбою за контроль над власністю і державними фінансами; після закінчення її почалася легалізація кримінальної діяльності, зрощення інтересів урядових і «придворних» комерційних структур, особливо в грошово-бюджетній сфері.

Фактично ліквідований механізм контролю влади з боку суспільства.

Результатом криміналізації економіки з'явилася тенденція до об'єднання інтересів кланових комерційних і державних структур. Можна говорити про підпорядкування економічної і всієї політики держави специфічним інтересам перших. Сьогодні в економіці України спостерігаються дві тенденції: криміналізація всієї економічної системи, особливо сфери підприємництва, і комерціалізація злочинної сфери. У подібному випадку немає сенсу виділяти тіньову економіку як специфічну сторону

Корупція інтенсивно розвивається на стику суспільного і приватного, особливо у сферах, де ухвалення державних рішень не підкоряється жорстким правилам. У демократичній державі чиновник не може не задовольнити прохання громадянина, якщо дотримані всі необхідні формальності. Навпаки, там, де функції ухвалюючого рішення чиновника не повністю прописані і залишають можливість для прояву його власної волі, створюються сприятливі умови для корупції. У зв'язку із цим Д. делла Порта і І. Мені визначають корупцію як "підпільний обмін між двома "ринками": "політичним або адміністративним" і "економічним і соціальним"[111]. Автори бачать перевагу такого визначення корупції в тому, що воно включає всю різноманітність гіпотез корупції, але позбавлено вузькості, що нав'язується постійно змінними юридичними і культурними нормами [112].

До біхевіористських визначень, заснованих на понятті "суспільний інтерес", належить, наприклад, визначення А. Рогоу і Д.Лассвелла, які пишуть, що "акт корупції порушує відповідальність щодо системи громадського або суспільного порядку і, отже, руйнівний для цих систем. Оскільки для останніх суспільний інтерес вище за приватний, порушення суспільного інтересу для особистої вигоди є актом корупції" [113].

У той же час визначення корупції, що спираються на поняття суспільного інтересу, стикаються з юридичними, але при цьому виявляють деякі проблеми, пов'язані з визначеннями поняття "обов'язку індивіда" щодо інституту і самого "суспільного інтересу". Вирішити ці проблеми неможливо, не визначивши, хто є гарантом суспільного інтересу в конфліктному за визначенням суспільстві і які процедури його прояву.

У цілому біхевіористські визначення дуже жорсткі, щоб бути правильними для будь-якої країни і будь-якої епохи, в їх рамки не укладається політичний аспект феномена корупції [114].

Для неокласичного підходу до визначення корупції характерне прагнення з'єднати сучасні поняття про корупціонерство з класичним трактуванням корупції як показника ступеня морального здоров'я суспільства в цілому. Неокласичні визначення "включають основну ідею про зловживання як принесення в жертву суспільних інтересів ради особистих, проте... не містять спроби конкретизувати окремі види корупції, розглядаючи цей феномен як політичну і моральну проблему... У будь-якому випадку він

[111] Democratic et corruption en Europe / Ed.: D. Delia Porta, Y. Meny. – P.: La Ducouverte, 1995. – 186 p. - ("Recherches" * La Decouverte). – C. 12

[112] Там само. - С. 13

[113] Cartier-Bresson J. Elements d'analyse pour une economic de la corruption / J. Cartier-Bresson // Rev. tiers-monde. – P. – 1993. – N 131. – C. 585

[114] Джонстон М. Поиск определений : качество политической жизни и проблема коррупции / М. Джонсон // Междунар. журн. соц. наук. – 1997. – № 16. – С. 29.

охоплює як аспект непристойної поведінки, так і аспект вироблення точного значення такої характеристики в рамках певного політичного процесу"[115].

Як і пошук адекватного визначення корупції, виявлення її причин відбувається в різних напрямах. Більшість дослідників, і перш за все неоліберальної орієнтації, пов'язує корупцію з надмірним втручанням держави в життя суспільства. "Корупція, - відзначає С.Роуз-Аккерман, - є майже неминучим наслідком всіх державних спроб контролювати ринкові сили... Отже, певний рівень корупції властивий будь-якій змішаній економіці (що поєднує ринковий і державний механізми регулювання), її існування не є належністю якої-небудь певної системи"[116]. До способів надання впливу на державний апарат у сучасному суспільстві належать: пропозиція хабара, використання дружніх і сімейних зв'язків, надання інформації, подання судових позовів або використання судових заборон, вплив на виборчу кампанію, застосування загроз[117].

Водночас демократія і вільний ринок не є панацеєю від корупції. Якщо процес демократизації не супроводжується ухваленням і жорстким виконанням законів, що регулюють конфлікт інтересів, межі фінансового збагачення і підкупу, прагнення людей до особистого багатства можуть повністю підірвати нові і ще крихкі інститути[118].

Навпаки "державники" бачать у розширенні ринкового регулювання причину втрати державою її статусу виразника загальних інтересів, підриву суспільних цінностей під впливом гонитви за прибутком, що породжує нелояльність щодо держави індивідів і організацій, що втрачають всяку надію на інтеграцію або виживання в ринковому суспільстві. Як відзначає Ж.Картьє-Брессон, тільки усунення нерівності і соціальної нестабільності, дотримання державою і її громадянами принципу взаємності прав і обов'язків можуть забезпечити лояльність останніх до держави і усунути корупцію [119].

Отже, різні інтерпретації причин корупції, суперечать один одному, та жодну з них не можна вважати бездоганною.

Історія свідчить, що одні і ті ж явища по-різному сприймаються на різних стадіях суспільного розвитку. Так якщо відкуп державних податків і продаж державних посад уважалися в доіндустріальних суспільствах не

[115] Там само. – С. 33.
[116] Rose-Ackerman S. Corruption : a study in political economy / S. Rose-Ackerman. – N.Y.: Acad. press, 1978. – XII. – С. 9.
[117] Там само. - С. 10
[118] Роуз-Аккерман С. Демократия и "великая" коррупция / С. Роуз-Аккерман // Междунар. журн. социальных наук. – 1997. – № 16. – С. 75 - 76.
[119]Cartier-Bresson J. Corruption, pouvoir discretionnaire et rents / J. Cartier- Bresson // Debat. - P. – 1993. – N 77. – P. 26 – 32.

ньової економіки для української економіки в цілому стає негативним. Негативні наслідки, пов'язані з дестабілізацією відносин власності і хронічним недобором податків, набувають дедалі більш масштабного характеру. Розширення тіньової активності за рахунок сектора середніх і великих підприємств призводить до істотного зниження їх інвестиційного потенціалу. Отже, на порядок денний встає питання про обмеження тіньової економіки.

Інша точка зору щодо наслідків тіньової діяльності полягає в тому, що вона позначилася не тільки на окремих сторонах економічного життя України, але і видозмінила всю соціально-економічну систему країни, тому неправильно у принципі виділяти цю діяльність в специфічний сектор, а тим більше говорити про який-небудь виборчий підхід до його регулювання.

Масштаб тіньової економіки в Україні сьогодні такий, що в наявності нова соціально-економічна реальність, стійко відтворююча систему криміналізованих економічних відносин. Основними складовими цієї системи є:

- величезна вага тіньового сектора і така ж велика роль неформальних і позаправових відносин; майже тотальна корумпованість держапарату; низька роль права і судової системи і її підлеглість адміністративному апарату і тіньовому капіталу;

- утворення в економічної сфері клановостійких, владно-господарських структур, що мають підтримку в органах державної влади. Наслідки виникнення подібних кланів полягають в: а) блокуванні конкуренції на фінансових ринках, ринках основних товарних груп і навіть по зовнішній торгівлі; б) формуванні відповідної олігархії, тобто вузького прошарку людей, що привласнює пов'язані з клановим монополізмом колосальні доходи, і, як наслідок, - зубожіння величезної маси населення;

- деградація бюджетної системи;

- перерозподіл національного доходу на користь паразитичного споживання;

- витік капіталів за кордон. [304]

Ефективність механізму відтворення цієї системи зумовлена тим, що клани, які сформувалися, фактично домінують при ухваленні загальнодержавних економіко-політичних рішень і володіють абсолютною конкурентоспроможністю порівняно з будь-якими іншими господарськими суб'єктами. Якщо ще кілька років тому тіньову економіку можна було

[304] Камлык М.И. Криминологический анализ экономической преступности в Украине и некоторые прогностические оценки ее развития / М.И. Камлык, Л.С. Смеян // Бюл. законодат. и юрид. практики Украины. – 1994. – № 2. – С. 38.

Зсув акценту у бік ухилення від податків робить тіньові процеси однорідніші і універсальними – «тінь» дедалі більше переповзає у сферу фінансових маніпуляцій, байдужих до фізичної форми ресурсів.

Ще одна відмінність стосується відношення до прав власності. За радянських часів було практично неможливо отримати офіційні права власності; «тінь» була продуктом механізму, покликаного виключити підприємницьку діяльність. Сьогодні придбання формальних прав на власність є лише питанням грошей і часу; тіньова активність пов'язана з обходом формальних правил з метою економії трансакційних витрат.

Усіх дослідників, що аналізують соціально-економічну роль тіньового сектора і наслідки його функціонування в економіці, можна умовно розділити на дві групи: виступаючих за беззастережне обмеження і придушення державою діяльності цього сектора і тих, хто вважає за можливе виборчий підхід до «тіньовиків», враховуючи подвійний характер їх дії на економіку.

До других належать, зокрема, Павловській М.А. і інші автори які відзначають як позитивні, так і негативні функції цього сектора.[303] Позитивні функції визначаються участю в ньому значної частини населення, що дозволило компенсувати зниження або повну втрату доходів в порівнянні з рівнем дореформеного періоду. Зайнятість в тіньовій економіці сприяла пом'якшенню соціальної напруженості, викликаної реформуванням економіки. Крім того цей сектор вніс істотний внесок в насичення споживчого ринку товарів і послуг в натуральному виразі і надав дію на рівень споживчих цін у бік його пониження. Найбільший позитивний внесок наголошувався на початку реформ, поступово знижуючись у міру формування ринкових відносин.

Негативні соціально-економічні функції тіньової економіки концентруються по двох основних напрямах: формування розширеної економічної бази організованої злочинності (за рахунок введення в цю базу нових джерел злочинних доходів на додаток до традиційно кримінальних - торгівля наркотиками, зброєю і т.д. і скорочення доходів держбюджету. Очевидно, що з розширенням тіньового сектора виникають значущі втрати для бюджету, тому тіньова активність у будь-якому випадку несе з собою додаткові витрати для суспільства. Проте при формуванні політики щодо тіньової економіки, важливо знати, на що використовуються ресурси, виведені з оподаткування.

Таким чином, баланс позитивних і негативних наслідків зростання ті-

[303] Павловський М.А. «Тіньова» економіка, організована економічна злочинність та корупція: ідеологічне коріння та витоки у хибній ідеології реформ / М.А. Павловський // Міжвід. наук. зб. уряду України, Президенту, законод., викон. влади / [авт. кол.: А.І. Комарова та ін.]. – К., 1999. – Т. 12. – С. 308.

просто допустимими, а абсолютно нормальними явищами, то в даний час вони розглядаються як корупція.

Далеко не ідентично і сприйняття корупції в різних країнах в один і той же історичний період. Ставлення громадської думки до корупції, відзначає І.Мені, "варіюється від країни до країни і від культури до культури, причому значні відмінності є не тільки між Європою і Північною Америкою, між Африкою і Азією, але й усередині відносно гомогенних спільнот (у Західній Європі, наприклад, наявний контраст між католицькими країнами латинської культури і північними протестантськими)" [120].

Ступінь суб'єктивності і еластичності сприйняття корупції повною мірою виявляється в запропонованому А. Дж. Ханденхаймером розділенні корупції на "білу", "сіру" і "чорну". До категорії "білої" корупції належить практика, яку ні громадська думка, ні еліта не вважають незаконною, хоча формально вона є такою. Таке ставлення свідчить про те, що "корупція в цьому своєму вигляді вже стала інтегральною частиною національної культури, яка навіть не віддає собі в цьому звіту". Тому те, що вважається корупцією в одній країні, в іншій зовсім такою не є [121].

Відмітною рисою "чорної" корупції вважається пануючий відносно відповідної практики консенсус, тобто і пересічні громадяни, і еліта одностайно її засуджують і не приймають. Специфічна межа "сірої" корупції полягає у відсутності консенсусу щодо даного явища: одні вважають його корупцією, інші заперечують її існування. Прикладом може служити практика фінансування політичних партій неортодоксальними методами.

Але незважаючи на всі відмінності між різними країнами, зумовлені процесом побудови демократії, розвитком бюрократії і національною культурою, корупція має такі спільні риси, як механізми обміну, залишкові форми фаворитизму, архаїчні або модернізовані структури сімейності. Корупція підточує засади правової держави, заперечує принципи рівності, сприяючи привілейованому і таємному доступу деяких агентів до суспільних ресурсів. Вона перетворилася на свого роду метасистему, часто ефективнішу, ніж офіційний апарат, на якому вона паразитує і яку він годує [122].

Більшість аналітиків відзначає різке зростання масштабів корупції в останні два десятиліття. У західних країнах із стабільними урядами і стабільними демократичними режимами корупція виявилася невикорінною, продовжуючи існувати в специфічних для кожної культури формах - майже як система в Італії, як маргінальне явище в Північній Європі.

[120] Мени И. Коррупция на рубеже веков: эволюция, кризис и сдвиг в ценностных представлениях / И. Мени // Междунар. журн. соц. наук. – 1997. – № 16. – С. 8.
[121] Там само. – С. 11.
[122] Democratic et corruption en Europe / Ed.: D. Delia Porta, Y. Meny. – P.: La Ducouverte, 1995. – С. 13.

Пояснюючи це явище, І.Мені виділяє такі чинники загального характеру, властиві сучасному періоду як такому.

До 60-х років політичні партії існували за рахунок своїх активістів і більш менш щедрих пожертвувань підприємств, профспілок і інших організацій. Проте в 70-ті роки ця ситуація стала мінятися: традиційні джерела поповнення скарбниці партій почали вичерпуватися, тоді як "американізація" виборчих кампаній призвела до їх значного дорожчання. У цих умовах партії майже у всіх країнах стали вдаватися до різних вельми незвичайних методів поповнення скарбниці, включаючи корупцію.

Крім того, 80-ті роки характеризуються порушенням соціальної рівноваги, викликаної економічною кризою у ряді промислово розвинених країн, зростанням нестабільності, руйнуванням старих цінностей, на зміну яким приходять нові цінності, норми і принципи поведінки.

Сучасна корупція, робить висновки І. Мені, не так вже відрізняється від "старої", але нині для її розвитку склалася особливо сприятлива атмосфера: перехід від командної економіки до ринкової, поява нових "правил гри", знецінювання традиційних цінностей надають цьому феномену особливо гострий характер. Новим моментом є інтернаціоналізація корупції, безпосередньо пов'язана з процесом глобалізації світової економіки.

Основоположником економічного підходу до дослідження корупції в рамках цього напряму можна вважати Г. Мюрдаля, який торкнувся цієї проблеми при аналізі економічного розвитку країн Південної Азії, що одержали незалежність.[123].

Г. Мюрдаль підкреслював, що корупція є перешкодою для модернізації суспільства і його розвитку. "Корупція вносить елемент ірраціональності у виконання плану, впливаючи на фактичний розвиток в протилежному плану напрямі або звужуючи його горизонт"[124].

Мюрдаль зробив попередній аналіз проблеми корупції і запровадив ряд понять і термінів, що набули поширення в майбутньому.

В основі корупції, на його думку, лежить надання чиновникам дискреційної влади, тобто права самостійно ухвалювати рішення. При цьому він указував, що при аналізі корупції слід ураховувати, що хабарі звичайно передаються посередниками (чиновниками нижчого рангу), поширення хабарництва серед яких є результатом зниження морального рівня вищих чиновників і політичних діячів. Корупція, таким чином, є одночасно причиною і наслідком нечесної поведінки широких верств населення[125].

Паралельно з дослідженнями корупції в рамках теорії розвитку почина-

[123] Myrdal G. Asian drama: an inquiry into the poverty of nations / G. Myrdal. – N.Y.: Pantheon, 1968. – Vol.2. – C. 937
[124] Там само. - С. 952
[125] Там само. - С. 938

Виникнення ділового тандему чиновника і підприємця.

Асоціальний характер ринкових перетворень в Україні. За роки реформ склалася ситуація, при якій економічно активному населенню доводиться шукати кошти для існування і новий вигляд діяльності поза формальними економічними інститутами найму і звільнення, оплати праці, матеріального і морального заохочення, просування по службі і т.п.

Неправовий характер економічних перетворень, зумовлений тим, що реальна поведінка населення і властей лише в малому ступені регулюється формальними законами.

Найбільш важливі якісні зміни, серед яких в першу чергу слід виділити інституціоналізацію тіньової економіки останніми роками, тобто її закріплення в стійких формах і організаціях - поряд з офіційною економікою виросла відносно стабільна неформальна, така, що має у своєму розпорядженні схожий з першою набір інститутів (аж до інститутів тіньового оподаткування, захисту бізнесу і інвестування). Іншими словами, має місце заміщення офіційних економічних інститутів тіньовими, що негативним чином позначається на соціальній стабільності українського суспільства.

Інші якісні зміни відбулися в окремих елементах тіньової економіки - за радянських часів основна маса тіньових операцій здійснювалася в рамках зареєстрованих підприємств, при цьому вони носили регулярний, організований характер. У пострадянський час незареєстровані підприємства стають нормою господарського життя. Пострадянська тіньова діяльність відрізняється від радянської також по цілому ряду інших характеристик.

Якщо радянська економіка була «економікою дефіциту», де «тіньовик» був зайнятий заповненням ринкових порожнеч, то пострадянська тіньова економіка націлена на виробництво найзвичайніших недефіцитних благ і їх розподіл через відкриті і деперсоніфіковані комерційні продажі. Тіньові агенти шукають не стільки ринкові ніші, скільки конкурентні переваги у вже зайнятих нішах. Зрушення від дефіциту до порівняльного достатку позначилося і на зміні якості і ціни товарів. Продукція радянської тіньової економіки була більш високоякісною в порівнянні з основною масою товарів і послуг. Сьогодні тіньова економіка пропонує в основному менш якісні товари і послуги за нижчими цінами.

Радянська і пострадянська тіньова економіка розрізняються і за способами обману держави. Раніше «крадіжка» потроху у держави відбувалася в першу чергу на робочому місці. Характер і масштаби крадіжки визначалися формальним статусом працівника, його позицією в тій чи іншій державній корпорації. У пострадянській економіці, де права на ресурси вже приватизовані, тіньова діяльність, навпаки, означає невключену у виробництво суспільних благ, що забезпечує відхід від податкових відрахувань.

виключно для обраних, б) явного заниження оцінок основних фондів.[299] У результаті приватизації основна маса підприємств в Україні була поставлена на межу розорення, унаслідок чого вони були вимушені ради свого виживання йти на великі або менші порушення чинного законодавства. Починаючи здійснення політики приватизації, український уряд припускав, що зміна форм власності створить певні стимули для економічного зростання, зростання продуктивності праці, розвитку нової виробничої етики. На практиці все обернулося таким чином, що керівники дістали можливість довільно розпоряджатися активами своїх підприємств, а робітники - одержувати зарплату, ухиляючись від роботи. На думку М. Інтрілігейтора, причина зв'язку між приватизацією і криміналізацією економіки криється у відсутності або недостатньому розвитку інститутів ринку.

Положення посилилося тим, що механізм централізованого планування з початком приватизації був практично зруйнований без заміни його механізмом ринкового регулювання. Американський аналітик К. Меллоу зауважує стосовно російської приватизації, що повною мірою може бути віднесено і до української, в результаті ваучерної приватизації реальний контроль над підприємствами перейшов до рук директорів, які дістали можливість «приватизувати прибуток без приватизації власності».[300] У цих умовах керівники підприємств знайшли для себе вигіднішим трансформувати матеріальні активи підприємств в ліквідну форму (керуючись зокрема метою особистого збагачення) і переводити гроші за рубіж. Інвестиції у виробництво різко скоротилися через величезні політичні і економічні ризики, загальну економічну нестабільність. Значно важче оцінити збиток від проникнення на фінансові ринки і аукціони кримінально-мафіозного капіталу, що бере активну участь у процесах переділу власності.[301]

Одним із найбільш значущих чинників підтримки і розширення тіньового сектора є податкова політика держави - надмірно високий рівень податкових винятків і репресивний характер оподаткування.[302]

В Україні при загальному високому рівні оподаткування існує «пільгово-податковий рай» для певних структур; необхідність «платити» чиновникам за отримання податкових пільг створює сприятливий ґрунт для розвитку корупції.

В економічній літературі серед інших причин і чинників зростання тіньової економіки в період реформ найчастіше згадуються такі.

[299] Исправников В.О. Теневая экономика в России: иной путь и третья сила/ В.О. Исправников, В.В. Куликов ; – М.: Б. и., 1997. - С. 72 - 73.
[300] Russia's robber barons // Fortune intern., 1997. – Vol.135, N° 4. – С. 84.
[301] Теневая экономика и ее последствия // Социал.- полит. журн. – 1996. – № 6. – С. 11.
[302] Теневые параметры реформируемой экономики // Рос. экон. журн. – 1996. – № 8. – С. 15.

ються її дослідження в рамках теорії раціональної поведінки, тобто на мікроекономічному рівні. Роботи Дж. Б'юкенена і Г. Таллока[126] поклали початок вивченню бюрократичної поведінки, перша модель якої була розроблена У. Ніськаненом в 1971 р. У його моделі цільові функції бюрократів були безпосередньо визначені інтересами організації, в якій вони працювали, проте не передбачали чіткої відповідності державним цілям і державній політиці.

Більшість аналітичних досліджень корупції 70-х років ґрунтувалися на ситуаційному підході, тобто в них розглядалися ситуації, в яких чинилися корупційні дії. Переважаюча частина економічних моделей, що пропонувалися для цього, вивчала поведінку бюрократів нижчого рангу методом витрат і вигод, отримання хабара найчастіше зв'язувалося з наявністю черги серед претендентів на отримання яких-небудь пільг.

У моделях, що описують поведінку чиновників вищого рангу, бюрократ поводився складніше: він ураховував вплив хабара не тільки на своє особисте становище, але й на всю організацію (наприклад підвищення або зниження рівня її активності), що представляється ним, а коли йшлося про політичного діяча, то і оцінюючи наслідки хабара з погляду власного політичного виживання.

Перевагою ситуаційного підходу є відносна легкість побудови реалістичних і деталізованих моделей, а недоліком - відсутність можливості узагальнення багатообразних ситуацій.

Методологічною базою цих моделей служила неоліберальна економічна теорія. У їх основі лежать такі категорії, як раціональність людської поведінки і відношення держави і ринку. Залежно від концепції ринку, що приймається тим чи іншим автором і природи раціональності поведінки індивіда неоліберали будують моделі корупції, спираючись або на гіпотези чистої конкуренції, раціональності поведінки індивідів і відсутність втручання держави (стандартна неоліберальна теорія), або на припущення про недосконалість ринків і обмеженої раціональності поведінки (розширена стандартна теорія). Деякі дослідники аналізують "неринкові" форми організації корупції.

У пропонованих неолібералами теоріях (доручення, прав власності, пошуку ренти) корупція розглядається з позицій загальноприйнятої теорії попиту і пропозиції, яка передбачає, що попит і пропозиція корупції регулюються ціновим механізмом. Такий підхід дозволяє визначити розмір засобів, необхідних для профілактики і боротьби з корупцією [127].

[126] Бюкенен Дж. Расчет согласия. Логические основы конституционной демократии / Дж. Бюкенен, Г. Таллок // Бьюкенен Дж. М. Сочинения : в 2-х т. – М.: Таурус: Альфа, 1997. – Т.1, гл. 4-14. – С. 67 - 196.
[127] Cartier-Bresson J. Corruption, pouvoir discretionnaire et rents / J. Cartier- Bresson // Debat.- P. – 1993. – N 77. – С. 26

Згідно з теорією доручення, що описує відносини принципала і агента, відносини політика з виборцями – платниками податків будуються на тих же принципах, що і відносини менеджера з акціонерами: акціонери делегують свої повноваження менеджеру, який володіє монополією на ухвалення рішень і інформацію, що відкриває можливості для усіляких зловживань. Спираючись на цю теорію, Е.К. Бенфілд за допомогою аналізу витрати/вигоди виявив змінні, визначальні рівень корупції і засоби її усунення. Кажучи про умови виникнення корупції, Е.К. Бенфілд відзначає, що вона стає можливою за наявності трьох типів економічних агентів: уповноваженого (агента), уповноважуючого (принципала) і третьої особи, доходи і втрати якої залежать від уповноваженого. "Агент схильний до корупції в тій мірі, в якій він може приховати корупцію від принципала. Він стає корумпованим, коли приносить інтереси принципала в жертву власним, порушуючи при цьому закон" .[128]

Таким чином, однією з умов корупції є наявність суперечностей між інтересами принципала і агента. Проте однієї цієї умови для виникнення корупції недостатньо, оскільки, якщо дії агентів повністю контролюються, зрада інтересів принципала з їх сторони неможлива. Додатковими і необхідними для розвитку корупції умовами є інформаційна асиметрія і неможливість відстежувати всі дії агента через дорожнечу контролю. Крім того, корупції і, частково, розквіту підпільних, непрозорих за визначенням видів діяльності (торгівля наркотиками і контрабанда) сприяє зростання нематеріальних видів діяльності, що погано піддаються грошовій оцінці [129].

Е.К. Бенфілд пропонує мінімізувати корупцію за допомогою таких заходів, як: спонука агентів до лояльності за рахунок підвищення їх заробітної платні до рівня, порівнянного з рівнем доходів, що одержуються нелегальними методами; посилювання покарання (посилення санкцій, втрата всіх придбаних агентом соціальних пільг); посилення контролю за діяльністю агентів шляхом систематичних аудиторських перевірок.

Проте оскільки будь-яка державна політика боротьби з корупцією вимагає витрат, а бюджетні кошти обмежені, необхідно зіставити витрати, пов'язані із здійсненням боротьби з корупцією, і виграш, що отримуються суспільством. Для цього з умови рівності граничних витрат на боротьбу з корупцією і одержаних граничних вигод визначається оптимальний рівень корупції. Е.К. Бенфілд доходить висновку, що вартість доручення, тобто ціна політики контролю, спонуки і санкцій, в державному секторі значно вище, ніж в приватному.

Е.К. Бенфілд підкреслює, що на відміну від приватних компаній цілі

[128] Там само. - С. 27

[129] Cartier-Bresson J. Elements d'analyse pour une economic de la corruption / J. Cartier-Bresson // Rev. tiers-monde. – P. – 1993. – N 131. – C. 595.

розподілі останніх «спеціалізується» особливий сектор тіньової економіки); б) у надмірному і практично безконтрольному втручанні держави в економічну діяльність. Зокрема, за допомогою створення державних, напівдержавних або недержавних «уповноважених» компаній, через які приватні фірми зобов'язані виконувати які-небудь насущні функції (наприклад створення муніципального банку).

Державне ліцензування різних видів господарської діяльності також є джерелом тіньових відносин. Часто видача ліцензій сприяє створенню регіональних монополій. Подібне втручання держави в економіку завжди веде до штучної нерівності в становищі різних приватних фірм, і, отже, стимулює зворотний вплив приватного бізнесу на державні органи.

Важливим чинником зростання тіньової економіки в перехідний період (за своїм характером проміжним між «фоновими» і тимчасовими чинниками) є збереження колишніх, характерних для радянської системи, форм монополізму і поява нових. До джерел перших належить прямий контроль держави за роботою ряду секторів економіки і діяльністю колишніх міністерств і відомств.

Нова форма монополізму монополізм «знизу» як надбудова над приватною ринковою активністю. Це система «дахів» неформальних угруповань, кожна з яких здійснює контроль над певним сегментом ринку. Економічний сенс діяльності «даху» - підтримка досить високого рівня цін і прибули на ринку за рахунок обмеження числа допущених на нього суб'єктів. Тобто частину прибутку "дах" забирає у інших учасників ринку, фактично стягуючи з них неформальний податок. На відміну від країн Заходу в Україні такій монополістичній поведінці не протистоїть антимонопольна діяльність держави.

Приватизація в Україні звелася до захоплення власності вузьким (елітним) шаром громадян, до «номенклатурної» приватизації. Основні причини цього: недоліки законодавства про приватизацію, відступи від прийнятих законів, параліч правової політики.

У результаті в країні утворилася еліта найбільших власників при відділенні від власності основної маси громадян. Причому виникла приватна власність – це квазівласна, яка не сприяє відтворенню на інноваційній основі; її виживання пов'язане із спекулятивними фінансовими махінаціями і з можливістю «присмоктування» до потоків державних матеріальних і фінансових ресурсів.

На думку дослідників, розрив між офіційно проголошеними цілями приватизації і її реальними результатами на пострадянському просторі був не випадковий, але наперед запрограмований, оскільки в основу вибраної моделі була покладена фактично безвідплатна роздача національного багатства, здійснена шляхом: а) відкритого доступу до власності

і нелегальними – способами.

5. Зрушення у сфері трудових відносин убік більшої неформальності і гнучкості як реакція на їх надмірну регламентацію в попередні десятиліття

Усі перераховані причини, хоч і різною мірою, причетні до загальної ситуації 90-х років у країнах СНД, проте тіньова економіка в Україні має свою специфіку, пов'язану в першу чергу з особливостями державного регулювання і процесів, реформації, розгорнених з 1992 р.

В економічній літературі виділяються такі головні причини зростання тіньової економіки в перехідний період: адміністративно-організаційні перешкоди бізнесу (система реєстрації і ліцензування, недосконалість офіційної системи розрахунків і платежів, нестабільність самої системи регулювання, включаючи можливість надання зворотної сили нормативним актам); недосконалість системи захисту прав власності (зокрема механізмів контролю власників за керівниками); високий рівень оподаткування (точніше, невідповідність між рівнем оподаткування і ефективністю застосування санкцій за ухилення від сплати податків).

Чинники, що визначили масштаби і ступінь поширення тіньової активності в Україні в період реформ, дослідники ділять на дві основні трупи: «фонові» чинники, властиві українській економіці ще з часу існування СРСР, і чинники відносно короткострокові, що діють протягом певного періоду часу.

До перших належать традиції протистояння громадян державі, в рамках яких незаконодоцільна щодо держави поведінка громадян, тобто обман ними держави в тій чи іншій формі, не є предметом морального засудження з боку громадської думки або авторитетних соціальних груп. В основі цих традицій лежить характерний для України економічний феномен – використання державного майна в цілях підвищення особистих доходів найнятих робітників.

Другий «фоновий» чинник, що виник разом з руйнуванням партійно-державних структур СРСР, - різке зниження рівня і дієвості захисту державою легальної правомочності власності і контрактів. Ідеться як про відсутність законів, відповідних новим економічним реаліям, так і про невиконання наявних законів, указів, розпоряджень.

Традиція недовір'я державі сама може розглядатися як наслідок традиційної для України незахищеності правомочності дрібної і середньої приватної власності від їх розмивання з боку держави. Саме цей чинник виступає найбільш значущим і загальним при поясненні масштабів розповсюдження тіньової активності. Інший чинник, тісно пов'язаний з названим вище, - надмірно велика роль держави в економіці. Вона знаходить своє вираження у двох формах: а) у збереженні значного держсектора, якому, природно, потрібні прямі або непрямі дотації з бюджету (на

"державних організацій" розпливчаті і антагоністичні. Оскільки ніяких іманентних і природних правил, що визначають поведінку функціонерів, не існує, адміністрація "державних організацій" може розраховувати лише на моральні якості своїх членів. Тому, на його думку, "кожне розширення державної влади створює нові можливості і спонуки до корупції" [130].

Проте деякі дослідники вважають такий підхід до функціонування організацій і індивідуальної поведінки службовців дуже спрощеним. Вивчення корупції в приватному секторі показує, що незаконна індивідуальна поведінка одних створює зовнішні ефекти у інших економічних агентів (працівників, фірм, держави). Викликає також сумнів затвердження Е.К.Бенфілда про наявність кореляції між розширенням урядової діяльності і корупцією, оскільки корупція має місце в абсолютно різних за своїми характеристиками державах [131].

Крім того, як показує практика, заміна держави ринком часто веде до небажаних наслідків. Тому на практиці обмеження ролі держави може прискорити процес делегітимізації влади і підсилити соціальний хаос.

Згідно з теорією прав власності структура прав власності відіграє ключову роль у забезпеченні економічної ефективності і прогресу.

Права власності ефективні, тільки якщо вони відповідають двом умовам: є виключними (можливість відчужити всіх інших агентів від їх використання) і передаваними (їх використання не обумовлене згодою інших агентів).

Прихильник цієї теорії Л. Тілман визначає корупцію як "чорний бюрократичний ринок", Б. Бенсон і Дж. Баден стверджують, що "корупція є чорним ринком прав власності, право довільно розподіляти які надано чиновникам"[132]. Отже, корупція є нелегальним і гнучким засобом перерозподілу або привласнення прав власності на основі відношення доручення. У рамках цього підходу політика розподілу і перерозподілу рівнозначна передачі прав власності, що створює для економічних агентів сильні стимули для її модифікації.

Згідно з теорією прав власності суспільна власність "менш якісна" в порівнянні з приватною, оскільки права на неї не є ні виключними, ні передаваними. Але чим більш ослабленими є права власності, як це має місце у великих фірмах і адміністраціях, тим більше можливостей для корупції. Водночас відносна величина трансакційних витрат, пов'язаних із суспільною природою прав власності, і обмеженість механізмів контролю (вибори) з боку громадян - утримувачів прав власності на продукт

[130] Там само. - С. 597

[131] Cartier-Bresson J. Elements d'analyse pour une economic de la corruption / J. Cartier-Bresson // Rev. tiers-monde. – P. – 1993. – N 131. – C. 597

[132] Democratic et corruption en Europe / Ed.: D. Delia Porta, Y. Meny. – P.: La Ducouverte, 1995. – C. 149 - 150.

будь-якої діяльності адміністрації розширює можливості корупції.

Оскільки теорія прав власності не порушує питання про їх походження, процедури розподілу і перерозподіл, вона не пояснює багато явищ, що відбуваються в суспільствах із перехідною економікою, де нерівність в розподілі прав власності може призвести до нелояльності економічних агентів, що набуває форму корупції.

Прихильники теорії суспільного вибору будують модель корупційного ринку, спираючись на теорії пошуку ренти (rent-seeksng) і доручення, і розглядають корупцію як особливу форму ренти. Вони пояснюють індивідуальні непристойні дії прагненням індивіда до досягнення єдиної мети - максимізації добробуту у світі обмежених ресурсів. При цьому ні моральні міркування, ні суспільний тиск не справляють ніякого впливу на його поведінку, а єдиним стримуючим чинником є страх покарання [133].

Теорія пошуку ренти пояснює, яким чином економічні агенти конкурують між собою за оволодіння штучно створюваними державою трансфертами (квоти, адміністративно встановлювані ціни, протекціоністські заходи, законодавство). Вона включає елементи як нормативної, так і позитивної економіки. Нормативні дослідження направлені на визначення вартості трансфертів і дії на неї конкуренція між агентами корумпованого ринку. При цьому в умовах чистої і довершеної конкуренції, пануючої на нелегальному ринку, конкурентна рента зникає; навпаки, "неконкурентні ситуації пошуку ренти" створюють можливості для її індивідуального привласнення. Позитивні дослідження направлені на виявлення джерела ренти і секторів, що захищаються. Основна увага в них приділяється відносинам між політичним і економічним ринками через групи тиску.

Джерелом соціальних втрат від лобіювання і корупції є витрати на здійснення операції (винагорода лобістам, витрата часу і коштів на реалізацію операції), а також її наслідки (амбітні проекти, недостатня або надмірна кількість імпортних ліцензій щодо місткості ринку і т.д.) [134].

Дж. Б'юкенен, використовуючи теорію пошуку ренти в дослідженні корупції в умовах держави загального добробуту, показав, що останнє створює сприятливі умови для її розвитку.[135]

Один з прихильників теорії суспільного вибору Дж. Беккер, що розглядає суспільство як континуум ринків, вважає, що будь-який здійснюваний на ринку вибір визначається розрахунком по методу витрат і ви-

[133]Cartier-Bresson J. Elements d'analyse pour une economic de la corruption / J. Cartier-Bresson // Rev. tiers-monde. – P. – 1993. – N 131. C. 594 - 595.

[134] Democratic et corruption en Europe / Ed.: D. Delia Porta, Y. Meny. – P.: La Ducouverte, 1995. – 186 p. - ("Recherches" * La Decouverte). – C. 152.

[135] Buchenan J. The political economy of the welfare state / J. Buchenan. – Stockholm : The Industrial Institute for economic and social research, 1988. – C.18

нездатності офіційної економіки забезпечувати потреби багатьох її громадян».[297]

С. Меньшиков, нагадавши відоме ленінське положення про те, що товарне виробництво народжує капіталізм стихійно і в масовому масштабі, відзначає, що навіть обмежене товарне виробництво, використовуване як інструмент планової економіки, породжувало ринкові капіталістичні відносини.[298]

Таким чином, як розвиток тіньової економіки в надрах соціалізму, так і її руйнівна роль представляються не випадковими, а цілком закономірними явищами. Обмеженість ринку, а отже і неминучі диспропорції, і дефіцити, постійно відтворювали умови для різних форм тіньової економічної діяльності, які, з одного боку, використовували ці диспропорції, грали на них у власних інтересах, а з іншою - заповнювали вакуум, служили як би викривленою формою прояву економічних закономірностей.

Звідси випливають корінні особливості тіньової економіки при соціалізмі. По суті, з одного боку, всякі ринкові відносини в умовах планової соціалістичної економіки вже були її тіньовим сектором. З іншого боку, її присутність наклала відбиток на характер трансформації української економіки, раніше всього процесу приватизації в тій формі, в якій вона була здійснена.

Аналізуючи причини і чинники зростання тіньової економіки в Україні, сьогодні слід зазначити, що тіньова діяльність зовсім не породження перебудови. Проте за останнє десятиліття тіньова економіка зазнала глибокі метаморфози - різко зросли її масштаби, якісно змінилися функції тіньового сектора і тіньових відносин.

Можна виділити деякі «класичні» причини зростання тіньової економіки.

1. Ускладнення ситуації на ринку праці в умовах структурної і економічної кризи, що породжує сплеск малого підприємництва і самостійної зайнятості, які стають живильним середовищем для тіньових відносин.

2. Масова імміграція з країн третього світу, яка доповнюється вимушеною міграцією з депресивних регіонів.

3. Характер державного втручання в економіку. Частка економіки, що йде «в тінь», перебуває в прямій залежності від трьох параметрів - ступеня регулятивного втручання, рівня оподаткування і масштабів корупції.

4. Відкриття зовнішніх ринків із подальшим загостренням конкурентної боротьби, спонукаючи знижувати витрати будь-якими – легальними

[297] Shelley L.I. The second economy in the Soviet Union / L.S. Shelley // The second economy in marxist states/ L.: Basingsloke : Macrnillan, 1990. – C. 21 - 22.

[298] Меньшиков С.М. Советская экономика: катастрофа или катарсис? / С.М. Меньшиков. – М.: Интер-Версо, 1990. – С. 87.

У цей період тіньова економіка до СРСР перетворилася на стійкий елемент соціально-економічної системи, що мав відносно стабільну соціальну структуру, в рамках якої люди мали певний статус і грали певні соціальні ролі ("товкачів", ринкових торговців, квартирних маклерів і т.д.), без яких виробництво вже не могло нормально функціонувати. Тіньова економіка не тільки набула значних масштабів, але й стала виконувати важливі функції в господарській системі в цілому. Л.Косалс і Р. Ривкіна виділяють дві головні функції тіньової економіки: економічну і соціальну.

Економічна функція полягала в компенсації дефектів роботи офіційної радянської економіки, недоліків директивного централізованого планування. Неконтрольовані зверху зв'язки, стихійні обміни і неформальні взаємодії перетворилися на важливий елемент системи економічного управління.

Як вже наголошувалося, багато дослідників підкреслювали, що "друга економіка забезпечує ту гнучкість, яка потрібна для виживання радянської системи".[293] «Друга економіка при державному соціалізмі... частково коректуючи недоліки системи, сприяє виживанню її основних суб'єктів і тім самим сприяє збереженню цього існуючого режиму влади».[294] Позитивну роль неформального сектора при будь-якій соціально-економічній системі не слід перебільшувати.

Соціальна функція тіньової економіки полягала в забезпеченні ніші для заповзятливих людей і реалізації їх споживчих орієнтацій.

Більшість дослідників відзначає, що існування і зростання активності тіньової економіки в рамках соціалізму сприяли розкладанню і саморозпаду цієї економічної системи. Ф.Фельдбрюгге указував, що укладачі планів розвитку радянської економіки самі не мають повної інформації про реальне положення справ у галузі тіньової економіки, що робить свідомо неможливим досягнення «тотального економічного контролю».[295] На думку Г.Гроссмана, експансія тіньової економіки вела до «влади грошей в суспільстві, роблячи політичний режим менш стійким».[296] Схожа точка зору належить Л.Шеллі, що відзначала, що «підйом другої економіки є наслідком неефективності планової економіки,

[293] Shelley L.I. The second economy in the Soviet Union / L. S. Shelley // The second economy in marxist states/ L. : Basingsloke : Macrnillan, 1990. – C. 22.
[294] Там само. – С.25.
[295] Feldbrugge F.J.M. The Soviet second economy in a political and legal perspective / F.J.M. Feldbrugge // The underground economies : tax evasion and information distortion / ed. by E. L. Feige. – Cambridge : Cambridge univ. press, 1989. – C.335.
[296] Grossman G. The "Second economy" of the USSR / G. Grossman // Problems of communism. – Wash., 1977. – Vol. 26, № 5. – C. 25.

год.[136] Виходячи з того, що економіка корупції вивчає ситуацію, при якій обмеженість ресурсу штовхає індивіда на корупційну поведінку, Дж. Беккер застосовує економетричні методи для дослідження генезису корупційної поведінки як форми кримінальної поведінки і ефективності покарання як засоби попередження злочину.

Принцип максимізації корисності примушує корупціонера і корумпованого заздалегідь прораховувати вигоди і витрати (розмір санкцій, урівноважений ризиком бути спійманим). Ціна корупційної операції є гнучкою, оскільки в ній постійно враховуються нові дані про ризик і можливі санкції. Проте витрати втручання держави спричиняють за собою вилучення з індивідуального споживання у вигляді податків і виправдані тільки в тому випадку, якщо соціально виправданий кінцевий результат (оптимум Парето). Таким чином, Дж. Беккер пояснює процес формування попиту і пропозиції в рамках корупційного обміну під загрозою санкцій.

Британський дослідник Дж. Шеклтон, також розглядає корупцію як один із видів економічної поведінки, і визначає її як "обмін впливу державних чиновників, обмежених ресурсів, що розпоряджаються наданням, на грошову або іншу винагороду"[137]. При цьому сам цей вплив стає економічним ресурсом.

Аналізуючи чинники, що впливають на його пропозицію, Дж. Шеклтон пише, що рішення підприємця дати хабар і чиновника прийняти його якісно не відрізняються від рішень, пов'язаних з легітимною діяльністю, і приймаються на основі раціональних розрахунків витрат і вигод від різних дій.

Чинниками, що впливають на попит на корупцію, є: ступінь державного втручання у функціонування ринку; існування альтернатив продукту, пропозиція якого держава намагається регулювати; відношення людей до пропозиції хабара і вірогідність покарання [138].

Витрати, пов'язані з корупційною операцією, складаються з грошової суми, яка передається, плюс очікувані витрати, пов'язані з покаранням, включаючи витрати, обумовлені з поміщенням у в'язницю. Вірогідність покарання для того, що дає хабар істотно вище, ніж для чиновника, що бере хабар, оскільки довести винність останнього важче.

Вигоди хабародавця від корупційної операції визначаються розміром очікуваних привілеїв, а вигоди чиновника - сумою, яку перший готовий заплатити за надання привілеїв, урівноваженою вірогідністю уникнення покарання.

[136] Becker G. Crime and punishment : an economic approach / G. Becker // J. of political economy. – 1968. – mar./apr. – P. 24.
[137] Shackleton J. Corruption: an essay in economic analysis / J. Shackleton // Political quart. – 1978. – Vol. 49, N 1. – P. 27.
[138] Shackleton J. Corruption : an essay in economic analysis / J. Shackleton // Political quart. – 1978. – Vol. 49, N 1. – C. 32.

Запропонована модель створює реалістичну основу для аналізу корупції, дозволяючи розглядати її не як випадкову акцію, коли морально нестійкі державні чиновники поступаються спокусі збагаченнями, а враховувати економічні і соціальні обставини, що формують сприятливі умови для корупційної операції [139].

Дж. Шеклтон вважає, що ефективне обмеження корупційної поведінки шляхом заохочення не корумпованих дій; підвищення легальних доходів (заробітної платні, пенсій, різних привілеїв) членів парламенту, співробітників поліції і державних службовців, що збільшують втрати, пов'язані із засудженням. З аналізу Дж. Шеклтона також випливає, що зростання розкриття корупційних дій підвищує вірогідність засудження і знижує рівень корупції.

Автор вважає, що поки держава в тій чи іншій формі регулює життя суспільства, воно вимушене миритися з певним рівнем корупції. Існують методи її обмеження, наприклад використання цінового механізму замість системи черг при розподілі обмежених ресурсів. У деяких випадках, коли вигоди від державного регулювання виявляються менше витрат на його здійснення (включаючи витрати на боротьбу з корупцією), доцільно обмежити державне втручання, зокрема, обмежити дискреційну владу державних чиновників. Це, на думку автора, є основним способом боротьби з корупцією. Дж. Шеклтон вважає за необхідне внести зміни в закони, що виключають їх різне трактування. Ці заходи вимагають додаткових витрат, але без них неможлива боротьба з корупцією.

Відмінності в рівнях корупції в різних країнах пояснювалися також з позицій інституційної теорії, тобто особливостями політичних і економічних систем (одні економічні інститути створюють сприятливіші умови для корупції, інші – менше) або культур. Багато економістів вважають, що існуванню корупції сприяють централізовані економічна і політична системи, приводячи в приклад колишній СРСР. Проте, на думку норвезького економіста Й. Андвіга, для такого твердження немає достатніх доказів. Крім того, в колишньому СРСР існували великі відмінності в рівнях корупції між республіками, зумовлені властивими їм відмінностями культур (поведінка, пов'язана з ризиком у грузин, традиція робити подарунки в середньоазіатських республіках і т.д.) [140].

У моделі Й. Андвіга і К. Моена як зовнішній чинник розглядається покарання у разі викриття хабарника. Оскільки очікувана величина вартості покарання знижується із збільшенням числа корумпованих бюрократів, вигідніше виявляється бути викритим корумпованим, ніж не корумпова-

[139] Там само. – С. 34.

[140] Andvig J. The economics of corruption: a survey / J. Andvig // Studi economoci. – 1991. – Vol. 46, N 43. – C. 70

Четверта група - соціально-психологічні чинники, що пов'язані з процесами розкладання і проникнення корупції у владні структури партійно-державного апарату на всіх його рівнях, що викликало і прагнення, і необхідність в отриманні додаткових доходів серед інших верств населення. Таким чином, розвиток одних ешелонів тіньової економіки провокував розвиток інших.

П'ята група чинників є наслідком ідеологічної заборони і політики, що суворо проводилася щодо вільної підприємницької діяльності, приватного сектора.[291]

Зв'язок державної політики, точніше кажучи, її прорахунків, з тіньовою економікою виявляється, зокрема, у галузі оподаткування. Як було встановлено ще дослідниками науково-дослідницького економічного інституту (НДЕІ) при Держплані СРСР, число офіційно реєстрованих у фінансових органах осіб по видах індивідуальної трудової діяльності перебувало в зворотній залежності від величини процентної ставки прибуткового податку - чім вона вище, тим менша кількість тих, хто платив податки, тим більших масштабів досягала діяльність, що реалізовується нелегально.[292]

Ф. Фельдбрюгге характеризує відносини офіційної і тіньової (або, за його термінологією, «першій» і «другій») економіки як симбіоз. На його думку, образ «паралельної економіки як самостійної і незначної сфери дій індивідуальних кримінальних ділків» помилковий, оскільки легальна і нелегальна економічна діяльність в СРСР перебуває в нерозривній єдності, існують інституційні зв'язки між цими двома сферами, більш того, вони конструктивні. За оцінками Л.Косалса і Р. Ривкіної, які проводили відповідні дослідження на початку 80-х років, практично всі директори підприємств і велика частина лінійних керівників ряду галузей регулярно здійснювали діяльність у рамках тіньової економіки, яка приносила їм значну частину доходів.

70-ті і особливо 80-ті роки ознаменувалися посиленням найбільш негативних проявів тіньової економіки, інтенсивним зростанням організованої економічної злочинності. Виникали мережі підпільних цехів і майстерень, що мали у своєму складі менеджерів, постачальників, транспортників, охорону. Разом зі зростанням корупції надзвичайно важливу роль в існуванні тіньової економіки стали відігравати покровителі з вищих ешелонів влади.

[291] Grossman G. The "Shadow economy" in the socialist sector of the USSR / G. Grossman // The CMEA five year plans (1981-1985) in a new perspective: planned a. non-planned economies: colloquium, Brussels 31/3, 1, 2/4, 1982. – Brussels: NATO. Econ. a. inform. Directorates, 1982. – P. 99.

[292] Корягина Т. Теневая экономика в СССР / Т. Корягина // Вопр. экономики. – 1990. – № 3. – С. 115.

середньоазіатських республіках.[286] Так, згідно з оцінками, у сільській Грузії нелегальний сектор тіньової економіки служив джерелом 32% особистих доходів, що було найбільш високим показником.[287]

Аналізуючи причини існування і зростання тіньової економіки в СРСР можна виділити економічні, організаційно-управлінські, соціально-економічні, соціально-психологічні і політико-ідеологічні чинники, які переплітаються між собою.

Перша група чинників - економічні - мають цілком об'єктивну основу, що корениться в дефіцитності планової економіки, принципах ціноутворення, що ігнорували ринкові чинники. Так дослідження, проведені в 80-ті роки в рамках вивчення тіньового сектора у сфері послуг, показали, що основним чинником його функціонування є незбалансованість попиту і пропозиції або, іншими словами, колосальний дефіцит товарів і послуг.[288]

Друга група чинників пов'язана із слабкістю управління, помилками планування, бюрократизацією управлінських структур і особливостями підбору кадрів, відсутністю вивчення реального попиту, деформацією структури господарства, недооплатою чинників виробництва, перш за все робочої сили (включаючи управлінський персонал), що посилювало брак товарів і послуг, вело до відсутності їх різноманітності і низької якості, з одного боку, створювало сприятливий грунт для обманів, маніпуляцій, безконтрольної поведінки - з іншого. Дослідники звернули увагу і на такий чинник, як обмеженість управлінських ресурсів, трудність заміни керівників, замішаних в тіньовій економіці, іншими керівниками, здатними орієнтуватися в ієрархічності системі. [289]

Третя група – соціально-економічні чинники, які зумовлені природним прагненням населення забезпечити і підвищити рівень свого добробуту за допомогою додаткових доходів в умовах незбалансованості споживчого ринку, явної або прихованої інфляції, зниження реальних доходів. Дослідження мотивів виробництва товарів і послуг, що проводилися, в неофіційній формі підтвердили, що це прагнення послужило важливим чинником зростання тіньової економіки.[290]

[286] Simis K. USSR: The corrupt society / K. Simis. – N.Y.: Simon a. Schuster, 1982. – C.87.
[287] Feldbrugge F.J.M. The Soviet second economy in a political and legal perspective / F.J.M. Feldbrugge // The underground economies: tax evasion and information distortion / ed. by E. L. Feige. – Cambridge : Cambridge univ. press, 1989. – C. 309.
[288] Корягина Т. Теневая экономика в СССР / Т. Корягина // Вопр. экономики. – 1990. – № 3. – С. 113.
[289] Montias M. Corruption in a soviet-type economy: Theoretical considerations / M. Montias, S. Rose-Ackerrnan // Economic welfare and economics of Soviet socialism: essays in honour of Abraham Bergson / Cambridge etc. – 1981. – C. 55.
[290] Корягина Т. Теневая экономика в СССР / Т. Корягина // Вопр. экономики. – 1990. – № 3. – С. 114.

ним вищим чиновником. Кількість тих, що пропонують хабар скорочується при збільшенні розміру хабара і зменшенні числа корумпованих чиновників, оскільки збільшуються витрати на пошук корумпованого бюрократа.

Механізм цієї моделі передбачає, що незначне погіршення морального стану суспільства збільшує чисту вартість будь-якого хабара, тому багато чиновників переступають свій «поріг чесності». Очікувана вартість покарання також знижується, що ще більше збільшує число чиновників, готових одержувати хабарі. Витрати на пошуки потрібного корумпованого бюрократа зменшуються, а розмір хабара зростає, що знову збільшує число корумпованих бюрократів поки не встановиться нова рівновага між розміром хабара і частотою здійснення корупційних дій.

Перше деталізоване економічне пояснення різного ступеня корумпованості індивідів дав Ф. Луї [141]. Він виходив із заданих витрат на контроль і припущення, що вони ростуть з підвищенням рівня корупції, тоді як можливості контролю за діяльністю корумпованих чиновників скорочуються із збільшенням їх числа. Чиновники в моделі Ф.Луї класифікуються за віковою ознакою (два покоління) і за ступенем чесності (повні циніки, що беруть хабар у повному обсязі; чесніші, такі, що відмовляються від суми, відповідної моральним витратам; зовсім чесні, такі, що повністю відмовляються від хабара). На рівень чесності впливає боязнь очікуваного покарання, яка нижче для чиновників старшого покоління, не викритих у хабарництві в перший період своєї діяльності, ніж для молодих. В результаті значна їх частина виявляється корумпованими. Таким чином, рівень корумпованості в організації, де переважають чиновники старшого покоління, виявляється вищим, ніж при іншій віковій структурі. Але оскільки деякі чиновники були викриті на ранніх стадіях своєї діяльності, вони згодом категорично відмовляються від корупційних дій. Тому взаємозв'язок між поколіннями ускладнюється. У його моделі кожен хабар пов'язаний з поставленими витратами окремого клієнта. Проте ця модель, що володіє багатьма позитивними якостями, викликає сумнів з погляду її біхевіористських і інформаційних характеристик, оскільки передбачається, що і хабародавець, і бюрократ є чесними в тому розумінні, що дотримують умови операції: чекаючи черги агенти не роблять нової пропозиції хабара після вступу на ринок нового агента, чиновник ніколи не одурює, і чекаючи агенти йому вірять. Оскільки становище в черзі закрите для контролю, виникає інформаційна асиметрія, що породжує питання про те, чи продає чиновник той пріоритет, який обіцяв. Модель не пристосована до вирішення таких питань. Тому недивно, що черги за купівлею таких неконтрольованих продуктів, як очікувані пріоритети, практично украй рідкісні.

[141] Lui F. An equilibrium queuing model of bribery / F. Lui // J. of political economy. – 1985. – Vol. 33, N 2. – P.760.

Іншим прикладом аналізу різного рівня корупції є модель поколінь, що "перехльостуються"[142], Р. Саха, в якій бюрократи діяли більш ніж у двох періодах, а громадяни - як активніші агенти, ніж в моделі Ф.Луї. Він одержав ті ж результати, що і Ф.Луї: в рамках однієї економічної структури існують різні рівні корупції, при цьому старші покоління бюрократів більш схильні до корупції, ніж молодші. Відповідно до його моделі перехід від високого рівня корупції до нижчого здійснюється повільніше, тому антикорупційні заходи для досягнення успіху повинні проводитися тривалішій час. Крім того, ця модель допускає обговорення можливих розбіжностей між передбачуваним рівнем корупції і реальним.

О. Кадо [143] вводить в модель Ф.Луї ієрархічну структуру бюрократів, що беруть хабарі, а також розділяє економічних агентів, що пропонують хабарі, на легальних і нелегальних (тобто на тих, що мають і не мають права на державні пільги). У моделі О. Кадо завданням бюрократа нижчого рівня є встановлення такого низького рівня хабара, щоб агент не поводився з скаргою на нього до вищого бюрократа. Крім того, для збереження місця нижчий чиновник повинен ділитися хабаром з вищим, у якого немає побоювання, що його дії будуть розкриті. Важливим моментом цієї моделі є демонстрація того, що вищі і нижчі чиновники зацікавлені в створенні мережі відносин, яку з часом стає все важчим розплутати.

Робилися спроби пояснення різних рівнів корупції і з позицій нормативної теорії (нормативної поведінки). Згідно із цією теорією корупція, що означає порушення поведінкових норм, є результатом існування системи несумісних норм, спосіб формування якої був запропонований У. Райзманом[144]. Проте при трактуванні корупції як нормативної поведінки виникають проблеми, пов'язані з визначенням ступеня відхилення операційних норм від норм системи міфів в різних галузях економіки, а також переваг агентів при виборі тієї або іншої системи норм, коли обидві системи доречні. Намагаючись знайти "економічну" відповідь на ці питання, У. Райзман пояснює коливання в частоті актів корупції тим, що очікувана від корупційних операцій вигода залежить від числа індивідів, що беруть участь у них.

Питання про вплив корупції на ефективність економіки обговорюється протягом декількох десятиліть економістами, що досліджують проблеми економічного розвитку. Н. Лефф представив класичний аргумент корисності корупції для економічного розвитку. «Корупція сприяє прискоренню роботи адміністративної машини, оптимальному розподілу

[142] Sah R. Persistence and pervasiveness of corruption / R. Sah // The World bank: (conf. on political economy [«Theory and policy implications»], Wash, 17-19 June 1987). – Wash., 1987. – C.12
[143] Cadot O. Corruption as gamble / O. Cadot // J. of public economics. – 1987. – N3. – P. 227.
[144] Reisman W. Folded lies / W. Reisman. – N.Y.: The free press, 1979. – C. 23.

відображає посилення регулюючої ролі сучасної держави. Пожвавлення тіньової економіки служить індикатором зростання протидії частини населення державному втручанню. Загальним є також переважання в тіньовій економіці трудомістких видів економічної діяльності, тоді як капіталомісткі виробництва, як правило, залишаються формальними і регульованими. «Найбільш загальні характеристики секторів економіки, охоплених неформальною діяльністю в розвинених капіталістичних країнах, при державному соціалізмі і в третьому світі, однакові - потреба в гнучкості, що згладжує структурну жорсткість, непередбачені коливання умов бізнесу, сезонні зміни і структурні зрушення, викликані діловими циклами".[283]

Схожість визначень тіньової економіки при різних типах економіко-правових систем кінчається, проте, там, де йдеться про види діяльності, законні в рамках ринкової економіки. Тому і визначення тіньової економіки в економіці соціалістичного типа, дані в роботах вітчизняних і східноєвропейських дослідників, як правило, відрізняються від визначень західних фахівців, які відштовхуються від спільності явищ і визначають тіньову економіку як «всяку, що приносить дохід, діяльність у галузі виробництва і розподілу, яка відбувається за межами сфери суспільного регулювання на макросоціальному рівні».[284]

Важливою характеристикою тіньової економіки СРСР є її галузевий розріз. Тут як явний лідер виступала сфера послуг. Величезні розміри прийняла спекулятивна діяльність в роздрібній торгівлі. У невиробничій сфері частка тіньової економіки наближалася до 1/3 сукупного офіційного об'єму послуг. У такій галузі, як побутове обслуговування населення, питома вага тіньових послуг була ще вища і досягав приблизно половини загального об'єму реалізації послуг населенню. Серед побутових послуг різко виділялися за масштабами тіньової діяльності два види обслуговування: будівництво і ремонт житла, ремонт і технічне обслуговування особистих автотранспортних засобів. При цьому ремонтно-будівельні послуги були найдефіцитнішим видом послуг у державному секторі побутового обслуговування. Згідно з оцінками вітчизняних дослідників, з розрахунку на рік населення витрачало на цей вид послуг в приватному секторі в 2,0 - 2,3 рази більше, ніж у державному секторі.[285]

Питання про географічну диференціацію масштабів тіньової економіки також вивчалося зарубіжними дослідниками, які зокрема, указували на особливості становища в регіоні Кавказу, особливо в Грузії, а також у

[283] Portes A. The informal sector under capitalism and state socialism : a preliminary comparison / A. Portes, J. Borocz // Social justice. – San Francisco, 1988. – Vol. 15, № 3/4. – c. 20 - 21.
[284] Там само. – С. 17.
[285] Корягина Т. Теневая экономика в СССР / Т. Корягина // Вопр. экономики. – 1990. – № 3. – С. 118.

державної власності;[278]

3) тіньові трансферти: крадіжки, включаючи використання робочого часу і матеріалів для особистих цілей, хабарі для позачергового отримання яких-небудь благ; хабарі, пов'язані з порушеннями планів, управління офіційною радянською економічною системою, що є "способом";[279]

4) приріст тіньового капіталу: вигоди від зростання цін, що вдержуються власниками майна безвідносно до виробничої діяльності;

5) вкрадена жива праця, тобто невиконана в сплачений час робота, і викрадений час використовуваного устаткування, відбивані в поставлених витратах (така крадіжка надзвичайно поширена у всьому світі); [280]

6) ухилення від сплати податків - старий, традиційний і як і раніше найбільше джерело тіньових доходів; при цьому, як відзначає П. Уайлс, звичайно загальне зростання податків веде до збільшення розмірів тіньової економіки;[281]

7) ухилення від контролю за цінами в умовах дефіциту і нагромадження надмірного попиту; в результаті виникає тіньова ціна, прибуток від перепродажу, тіньові трансферти;

8) виробництво заборонених товарів (наркотики, зброя і т.д.), набір яких набагато багатше в капіталістичних країнах (особливо в тих, що розвиваються).

При порівнянні радянської ТЕ з аналогічним феноменом, що існує в країнах Заходу, основна відмінність полягає у відповідному правовому фоні. "Тіньова економічна діяльність в Радянському Союзі звичайно належить до компетенції кримінального права, тоді як на Заході - до сфери фіскального нагляду".[282] Як відзначає голландський економіст Ф.Фельдбрюгге, ця відмінність принципова, оскільки вона відображає основні якісні особливості двох суспільних систем. В економіці радянського типу держава претендує на монопольну роль і загрожує суворими кримінально-правовими санкціями тим, хто робить замах на її монополію. Уряди ж країн Заходу не прагнуть до повного контролю над виробництвом і торгівлею, проте стоять на варті державних доходів.

У той же час тіньову економіку на Заході і на Сході зближує та обставина, що її масштаби ростуть повсюдно, що, на думку ряду дослідників,

[278] Wiles P. The second economy, its definitional problems / P. Wiles // The unofficial economy: consequences a. perspectives in different econ. systems/ Aldershot; Brookfield (Vt): Gower, 1987. – C. 21.
[279] Там само. – С. 26.
[280] Там само. – С. 28.
[281] Там само. – С. 29.
[282] Feldbrugge F.J.M. The Soviet second economy in a political and legal perspective / F.J.M. Feldbrugge // The underground economies: tax evasion and information distortion / ed. by E. L. Feige. – Cambridge : Cambridge univ. press, 1989. – C. 336.

часу очікування і, можливо, підвищує норму заощаджень»[145]. Г. Мюрдаль дав класичне обґрунтування протилежної точки зору. «Корупція стимулює бюрократів до затягування рішення, щоб збільшити бажання клієнтів давати хабарі. Вона ускладнює децентралізацію, що ще більше затягує процес ухвалення рішень, і в результаті робить державний апарат «м'яким» і не здатним ухвалювати рішення» [146].

Результати дослідження ефективності хабара за допомогою побудованої П. Беком і М. Махером [147] за принципом аукціону моделі конкурентного ринку «хабародавців», де кожен діє незалежно, не знаючи про розміри хабарів конкурентів, також свідчить про те, що отримання хабара може призвести до економічно неефективних рішень, уповільненню діяльності державного апарату і, можливо, зниженню рівня загального добробуту.

У роботах, що представляють корупцію як незаконний контракт, особлива увага приділяється організаційним аспектам цього феномена. З погляду прихильників цього підходу, економічні системи є поєднанням організацій і ринків. Існування організацій і їх ефективність обумовлені інтерналізацією трансакційних витрат. Фірма є структурованою мережею комунікацій і ефективних контрактів, що знижує моральний ризик опортунізму.

Для кримінальних організацій, що діють на "нелегальних ринках" (контрабанда, наркотики, азартні ігри, корупція), корупція, загроза і використання насильства є засобом зниження трансакційних витрат нелегальної діяльності, яка характеризується такими особливостями, як відсутність контролю нейтральної інстанції, до допомоги якої можна звернутися у разі порушення контракту; можливість затримання товару або арешту учасників контракту властями. Щоб забезпечити свою стабільність і розвиток, нелегальний ринок повинен створити систему захисту з урахуванням цих особливостей.

Останніми роками на противагу традиційним неоліберальним підходам до дослідження корупції з'являються альтернативні, такі, що будуються або на вивченні корупційних ситуацій, включаючи заходи по контролю і реорганізації адміністративних структур, в конкретних історичних і географічних умовах з використанням елементів неоліберальної теорії, або на радикальній відмові від її принципів.

Так Р. Клітгаард, використовуючи модель «принципал – агент – клієнт», аналізує можливості зниження корупції на рівні організації, спи-

[145] Leff N. Economic development through bureacratic corruption / N. Leff // American behavioural scientist. – 1964. – N 2. – C. 10 .
[146] Myrdal G. Asian drama: an inquiry into the poverty of nations / G. Myrdal. – N.Y.: Pantheon, 1968. – Vol.2. - C. 781
[147] Beck P. A comparison of bribery and bidding in thin markets / P. Beck, M. Maher // Economics letters. – 1986. – N 20. – C. 4.

раючись на приклад Болівії 50-х – 80-х років. Його аналіз будується на таких положеннях: будь-яка організація є "системою інформації, правил для ухвалення рішень і стимулів, функціонування якої відрізняється від діяльності її учасників"[148]; корупція має різні рівні і ступінь розповсюдження; вона може бути обмежена, але не скасована; більшість корупційних операцій є злочином за розрахунком.

Як принципал виступає "уніфікована державна структура", а як агент – державний чиновник, що діє від її імені. При ухваленні рішення про корупційну операцію агент враховує такі обставини: одержувану заробітну платню; моральне задоволення від відмови від хабара або моральні витрати при ухваленні її; розмір хабара; вірогідність розкриття корупційної операції; розмір покарання. Завданням принципала є встановлення рівноваги між соціальними вигодами від обмеження корупційної діяльності агента з соціальними витратами, пов'язаними з цим обмеженням.

Принципал користується для контролю за рівнем корупції такими інструментами: відбір і підготовка агентів; зміна стимулів для агентів і клієнтів; збір і обробка інформації про поведінку агентів і клієнтів і про результати цієї поведінки; перебудова відносин «агент - клієнт» (наприклад обмеження монопольної влади агента; встановлення чітких законів і процедур, що обмежують їх дискреційну владу; зміна процесу ухвалення рішень і ін.); збільшення моральних витрат, пов'язаних з корупцією (підвищення етичних норм і зміни в організаційній культурі). Принципал повинен визначити, якого скорочення в рівні корупції він може добитися в результаті зміни політики, і співвіднести величину вигоди від цього скорочення з витратами на його здійснення.

Одним з інструментів антикорупційної політики усередині організації є створення системи інформації про корупцію. Збір такої інформації - складний процес, що включає статистичний аналіз; вибіркове обстеження; загальний контроль; створення клімату, в якому службовці та громадяни повідомлятимуть про корупційні акції; залучення населення в надання інформації про отримання хабарів чиновниками (створення «гарячих ліній»). Інформацію можна збирати і через посередників (засоби масової інформації, банки). Для збору інформації слід мати спеціалізовані штати, що включають контролерів, службу внутрішньої безпеки і т. ін. Доцільно також створення нових служб: спеціальних дослідницьких комітетів, антикорупційних агентств. Таким чином, організація може понизити рівень корупції шляхом зміни системи інформації, правил для ухвалення рішень і стимулів.

Корупційні мережі виникають тоді, коли держава або ринок не здатні

[148] Klitgaard R. Adjusting to reality: beyond "state versus market" in economic development / R. Klitgaard. - San Francisco: ICS Press, 1991. – XIX .- C. 120

легальну і нелегальну сфери, але не включає в неї відверто кримінальні правопорушення типу крадіжки. При цьому вона відзначає, що в радянській економіці складно провести чітку межу між легальною і нелегальною приватною діяльністю. Л.Шеллі ділить її на два види: "нелегальна друга економіка усередині першої економіки і нелегальна друга економіка, паралельна першою".[275] Внутрішня нелегальна економіка включає як індивідуальну, так і колективну виробничу діяльність. Вона охоплює такі типи нелегальної економічної діяльності, що протікає усередині офіційних господарських структур: 1) нелегальний перепродаж дефіцитних товарів (спекуляція); 2) хабарі і інші зловживання посадовців, що відповідають за розподіл споживчих благ; 3) корупція в системі освіти; 4) праця "шабашників", які, за деякими даними, в окремих регіонах СРСР складали до половини всіх будівельних робочих; 5) приписки в звітності (зокрема додавання "мертвих душ" в платіжну відомість); 6) підпільні фабрики, що діють під прикриттям державних підприємств або колгоспів і найчастіше за рахунок їх сировини.

У паралельну нелегальну економіку Л. Шеллі включає неліцензійні приватні виробництво і торгівлю, чорні ринки і контрабанду. Сюди, зокрема, належить нелегальне виробництво і продаж алкоголю (самогоноваріння).[276]

Англійський економіст П. Уайлс, указуючи на термінологічну непогодженість у визначенні тіньової економіки вважає, що при визначенні тіньової економіки перш за все слід звернути увагу на моральний аспект. Оскільки тіньова економіка – це не специфічний для соціалістичної економіки феномен, таке визначення, на його думку, дає можливість "дізнатися, не про те, що відбувається поза контролем уряду, а наскільки люди аморальні, а також, що не увійшло до національного доходу, але повинно там бути".[277] Специфічними для радянської системи причинами, що породжують тіньову економіку, П.Уайлс вважає планування і неузгодженість попиту і пропозиції.

Із статистичної точки зору тіньову економіку характеризують, на думку П. Уайлса, такі показники:

1) "м'які" порушення деталізованих директивних планів (причому, як правило, неузгоджених між собою) на рівні підприємств;

2) тіньова додана вартість: тіньове виробництво і розподіл на базі

[275] Shelley L.I. The second economy in the Soviet Union / L.S. Shelley // The second economy in marxist states/ L.: Basingsloke : Macrnillan, 1990. – C. 11.
[276] Там само. - С.19.
[277] Wiles P. The second economy, its definitional problems / P. Wiles // The unofficial economy: consequences a. perspectives in different econ. systems/ Aldershot; Brookfield (Vt): Gower, 1987. – C. 21.

У найбільш загальному вигляді під тіньовою економікою "соціалістичного" типа розуміється вся економічна діяльність, включаючи виробництво товарів і надання послуг, що не враховується офіційною статистичною звітністю, що схоже з визначеннями, прийнятими у ряді західних досліджень. Західні дослідники часто називають "соціалістичну" тіньову економіку "другою економікою" або паралельним ринком. Так, на думку американського економіста Г. Гроссмана, що вважається родоначальником аналізу радянської тіньової та неформальної економіки, паралельний ринок включав обширний набір видів діяльності і мав ряд аналогів як в країнах Східної Європи, так і в не комуністичних країнах.[273] Тому Г. Гроссман, включив в другу економіку присадибні господарства, садові ділянки і колгоспні ринки. Проте ця легальна діяльність не виключала і зв'язки з незаконною діяльністю і їх взаємного переплетення, наприклад, при перевищенні обмежень на розміри ділянок або кількість худоби, незаконному отриманні з соціалістичного сектора кормів, добрив, знарядь виробництва і транспорту. Аналогічним прикладом може служити будівельна галузь (сумнівні джерела будматеріалів, допомога при будівництві, хабарництво посадовців, неправомірне використання державного транспорту і т.п.), а також приватна діяльність у сфері ремонтних робіт, надання побутових послуг, в торгівлі (порушення твердих фіксованих цін, обміри і обважування покупців) і ін.

А. Каценелінбойген, розглядаючи типологію ринків в СРСР, ділить їх на три групи: легальні, напівлегальні (що характеризуються негативним, але компромісним відношенням з боку влади, інакше кажучи, нерегульовані) і нелегальні (тобто що прямо суперечать закону) [274].

Особливу категорію тіньової економіки складають розкрадання, контрабанда, наркобізнес і інші види кримінальної діяльності, заборонені в будь-якій державі. Разом із тим зрозуміло, що чисто кримінальна економіка - лише частина тіньової економіки, найбільш небезпечна і неприйнятна за всіх умов. Визначення предмета дослідження, тобто легальної і напівлегальної ТЕ в СРСР і інших соціалістичних країнах, як "другої" економіки - на відміну від "першої", офіційної, ймовірно, є точнішим визначенням кола явищ, що вивчається. Тоді чисто кримінальний сектор ТЕ міг би бути визначений як "третя" економіка.

Американський юрист Л. Шеллі виділяє усередині другої економіки

[273] Grossman G. The "Shadow economy" in the socialist sector of the USSR / G. Grossman // The CMEA five year plans (1981-1985) in a new perspective : planned a. non-planned economies : colloquium, Brussels 31/3, 1, 2/4, 1982. – Brussels : NATO. Econ. a. inform. Directorates, 1982. – C. 99.

[274] Katsenelinboigen A. Coloured Markets in the Soviet Union / A. Katsenelinboigen // Soviet Studies. – 1977. – Vol. 29, № 1. – P. 62 – 85.

відповісти на економічні і соціальні вимоги тих, у кого виникають проблеми, незалежно від того, чи йде мова про найнятого робітника або підприємця. В очах останніх корупційні мережі представляються альтернативним способом створення багатства, його перерозподілу і інтеграції, а виправданням порушення існуючих правил служить недосконалість держави і ринків[149].

У зв'язку із цим Ж. Картьє-Брессон вважає найбільш перспективними такі напрями дослідження корупції, як аналіз корупційних мереж і міжгалузевий порівняльний аналіз корупції, заснований на принципах мезоекономіки, що дозволить зрозуміти динаміку розвитку і відтворення корупції в економічному і соціальному планах[150].

Труднощі і навіть неможливість комплексної оцінки впливу корупції на соціально-економічний розвиток примушують звернутися до аналізу її дії на конкретні параметри розвитку (темпи економічного зростання, масштаби інвестицій, рівень державних витрат). Ці питання, а також економічні і політичні чинники, що сприяють корупції, розглядаються в різних дослідженнях, в яких використовуються індекси корупції з подальшою регресією цих показників по змінних, що відображають потенційні причини і наслідки корупції. Індекси корупції розраховуються за десятибальною шкалою за допомогою методу експертних оцінок.

Опити експертів у відповідних країнах і публікація результатів проводяться незалежними агентствами.

Так, згідно зі щорічним звітом Всесвітнього банку про світовий розвиток, на рівень корупції справлюють вплив такі чинники, як ступінь спотворень у політиці, тобто створення вигідних можливостей для корисливих посередників за рахунок створення штучних розривів між попитом і пропозицією; передбаченість судових рішень; відмінності в рівні заробітної платні в приватному і державному секторах.[151]

У дослідженні, проведеному в рамках Відділу розробки політики МВФ[152], як можливі причини, що викликають корупцію, виділяються такі.

По-перше, економічна політика уряду, пов'язана з державним втручанням в економіку. При аналізі цієї причини дослідники виходять із положення, згідно з яким можливість отримання додаткового доходу

[149] Democratic et corruption en Europe / Ed.: D. Delia Porta, Y. Meny. – P.: La Ducouverte, 1995. – C. 162.

[150] Там само.- С. 163.

[151] Отчет о мировом развитии: ежегодник / Всемир. банк; [общ. ред. Д. Тушунов и др.]; [пер. с англ. Н. Сухова]. - М.: Прайм-Тасс, 1997. – С.125-126

[152] Mauro P. The effects of corruption on growth, investment, and government expenditure / P. Mauro. – Wash.: IMF, 1996. – C.13; Mauro P. Why worry about corruption? / P. Mauro - Wash.: IMF, 1997. – III- C.10.

(економічної ренти) змінює поведінку економічних суб'єктів, причому як в рамках закону, так і поза цими рамками. В умовах жорсткого державного регулювання і надмірних повноважень урядовців по його застосуванню представники приватного сектора набувають стимулу до отримання за допомогою хабара будь-якого додаткового доходу, що може виникнути на ґрунті цього регулювання.

Додаткові можливості для розвитку корупції відкривають, вважає Дж. Лапаломбара, гегемоністська політика, тривалість перебування даної партії і даних чиновників у влади[153]. Крім того, сам розмір і функції уряду в XXI ст. створюють масу можливостей для поширення корупції, особливо з перетворенням країни на "державу загального благоденства" і із зростанням її регулюючих і соціальних функцій замість традиційних поліцейських, оборонних, освітніх, фіскальних. Чим більше коштів проходить через бюджет і чим більше інстанцій, через які вони проходять, тим сприятливіший ґрунт для зловживань. Оскільки корупція державних чиновників значною мірою пов'язана з державним втручанням в економіку, політика, направлена на лібералізацію, стабілізацію, дерегулювання і приватизацію може звузити можливості для дій, направлених на отримання економічної ренти, і для корупції. Очевидно, що виявлення джерел корупції, пов'язаних з політикою уряду, сприяє встановленню контролю над нею. До їх числа належать такі чинники:

1) обмеження торгівлі. Так при кількісних обмеженнях, наприклад, на імпорт певних товарів необхідні імпортні ліцензії мають високу цінність і імпортери зацікавлені в їх отриманні за допомогою підкупу відповідних чиновників. При цьому запровадження подібних обмежень звичайно виправдовується необхідністю захисту національних виробників. У загальному випадку, подібна міра породжує ренту, за яку підприємці готові заплатити у вигляді хабара. Водночас нелегальність і таємний характер корупційних операцій дозволяють маскувати негативні наслідки корупції. Тому структура імпорту визначається часто не економічними потребами, а можливостями корупції;

2) державні субсидії (включаючи податкові). Ряд дослідників розглядає корупцію як наслідок промислової політики: субсидії галузям промисловості, узяті як долі ВВП, показують істотний ступінь кореляції з індексами корупції;

3) ціновий контроль. Підприємці можуть бути зацікавлені в підкупі урядовців з метою підтримки цін на ресурси нижче за ринкові;

4) практика множинності валютних курсів і схем розподілу іноземної валюти. Наприклад, якщо в даній країні державні банки здійснюють ва-

[153] La Palombara J. Structural and institutional aspects of corruption / J.Palombara la // Social research. – 1994. – Vol.61, N 2. – C. 340.

статньо широко висвітлені в роботах зарубіжних радянологів,[269] колишніх вітчизняних фахівців, що публікували свої дослідження за кордоном [270], а починаючи з епохи перебудови - правознавців, економістів і соціологів України і інших країн СНД.[271] До останнього часу у вітчизняній економічній науці ця проблема залишалася практично не дослідженою через крайню незначність фактичних статистичних даних, з одного боку, і тиск ідеологічних стереотипів - з іншою. За зауваженням Т. Корягіної, важко знайти інший такий приклад, коли масштаби явища і ступінь його вивчення були б так непорівнянні.[272]

Більшість західних дослідників дотримується думки про об'єктивний характер і навіть неминучість тіньової економіки при соціалізмі, випливаючи з природи соціалістичної планової господарської системи. Ця точка зору в подальшому була сприйнята і вітчизняними науковцями. Більш того, західні фахівці підкреслювали особливу роль тіньової економіки в радянській господарській системі і той вплив, який вона надавала на перспективи її подальшої еволюції. Аналіз чинників і динаміки тіньової економіки в цілому дозволяє підтвердити обґрунтованість цієї точки зору.

[269] Feldbrugge F.J.M. The Soviet second economy in a political and legal perspective // The underground economies: Tax evasion and information distortion/ Ed by F:eige E.L. Cambridge etc.: Cambridge univ. press, 1989.; Grossman G. The "Shadow economy" in the socialist sector of the USSR // The CMEA five year plans (1981-1985) in a new perspective: Planned a. non-planned economies: Colloquium, Brussels 31/3, 1,2/4, 1982. - Brussels: NATO. Econ. a. inform. Directorates, 1982.;Ofer G., Vmokur A. The soviet household under the old regime: Economic conditions and behavior in the 1970s. - Cambridge: Cambridge univ. press, 1992. – XVIII.; Shelley L.I. The second economy in the Soviet Union // The second economy in marxist states/ Ed. by l..os M. - L.: Basingsloke; Macrnillan, 1990.; Wiles P. The second economy, its definitional problems // The unofficial economy: Consequences a. perspectives in different econ. Systems/ Ed. by Alessandrini S., Daliago B. - Aldershot; Brookfield (Vt): Gower, 1987.

[270] Каценелинбойген Л. Цветные рынки и советская экономика // Советская экономика и политика. - Boston, Chalidze publ.,1988.; Birman I. Second and first economies and economic reforms / Conf. on "The 2d economy of the USSR", Jan.24 - 25, 1980. - Wash., 1980. - (Occasional paper; Kennan List, for Advanced Russian studies).; Katsenelmboigen A. Coloured markets in the Soviet Union // Soviet studies. - Glasgow, 1977. - Vol. 29, № I.; Simis K. The second economy and corruption at the district level / Conf. on "The 2d economy of the USSR", Jan.24-25, 198O. - Wash., 1980. - /3/. - (Occasional paper; Kennan Inst. for Advanced Russian studies).; Simis K. USSR: The corrupt society. - N.Y.: Simon a. Schuster, 1982.

[271] Корягина Т. Теневая экономика в СССР / Т. Корягина // Вопр. экономики. – 1990. – № 3.; Косалс Л.Я. Социология перехода к рынку в России / Л.Я. Косалс, Р.В. Рывкина; РАН, Ин-т соц,-экон. пробл. народонаселения. – М.: Эдиториал УРСС, 1998.; Меньшиков С.М. Советская экономика: катастрофа или катарсис? / С.М. Меньшиков. – М.: Интер-Версо, 1990.

[272] Корягина Т. Теневая экономика в СССР/ Т. Корягина // Вопр. экономики. – 1990. – № 3. – С. 110.

ни, виняткова, але не унікальна. Командна економіка епохи нового часу - епохи переважання ринкових зв'язків - завжди і скрізь провокує вибух «чорного» ринку, де спекулюють звичайними товарами повсякденного попиту, розподіл яких держава вважає потрібним строго контролювати.

Головна специфіка тіньових економічних відносин періоду громадянської війни полягає не стільки в кількісних, скільки в якісних характеристиках. Тіньова економіка завжди і скрізь виступає як опонент легальної суспільної системи, але тільки під час громадянської війни неформальний сектор економіки не тільки об'єднав навколо себе всі інші різновиди тіньової економіки, але і сформував військово-політичну опозицію офіційної влади. Ідеться, зокрема, про анархістську «Махновії» на півдні України, що проіснувала декілька місяців в 1919 і 1920 роки

Катеринославська губернія - база махновського руху - була однією з найбільш ринкових губерній.[267] Такий район виявлявся в той період в досить виграшному становищі: місто потребувало продуктів сільського господарства сильніше, ніж село в промтоварах, а тому ринок забезпечував переваги селу. Природно, що в умовах війни будь-яка влада (і «червона», і «біла») розглядала такий район як об'єкт насильницьких реквізицій; навпаки, для самих селян якнайкращою була б відсутність будь-якої регулярної влади, що заважала збагачуватися на стихійному товарообміні з голодуючим містом. Саме такий порядок і прагнув забезпечити Н. Махно, що пропонував робітникам налагоджувати добровільний прямий продуктообмін із селянами без опори на які-небудь державні структури.[268] Анархістська модель самоврядної економіки, що самоорганізовується, об'єктивно забезпечувала повну свободу рук власникам товарних запасів хліба і торговцям-перекупщикам. Тому Махно дійсно мав в очах селян-товаровиробників безперечні переваги і перед «червоними», і перед «білими».

Можна сказати, що громадянська війна, з точки зору економіки – це протиборство трьох альтернативних моделей економічного розвитку: командної економіко-правової моделі («червоні»), ринково-формальної («білі») і ринково-неформальної («зелені»).

Інтерес для дослідників тіньової та неформальної економіки представляє її роль і те місце, яке вона займала в соціально-економічній системі СРСР.

Проблеми формування і ролі тіньової економіки при соціалізмі до-

[267] Шубин А.В. Махно и махновское движение/ А.В. Шубин. – М.: МИК, 1998. – С. 24.
[268] Там само. - С. 110 - 113.

лютний контроль шляхом розподілу валюти згідно певним пріоритетам, підприємці можуть бути зацікавлені в тому, щоб шляхом хабара забезпечити необхідний обсяг валюти для проведення імпортних операцій;

5) низький рівень заробітної платні на державній службі в порівнянні з приватним сектором або щодо рівня ВВП на душу населення. Цей чинник корисно враховувати при виборі альтернативних шляхів зниженні державних витрат за рахунок зниження заробітної платні або скорочення чисельності службовців.

По-друге, ряд інших джерел додаткового доходу, не пов’язаних з діяльністю уряду, які також повинні враховуватися при оцінці впливу певних аспектів урядової політики на корупцію. До таких джерел належать такі.

1) запаси природних ресурсів, ренти, що є джерелами, оскільки вони можуть продаватися за цінами, що значно перевищують вартість їх видобутку. Як відзначають дослідники, у країнах, багатих природними ресурсами, існують сприятливіші, ніж у бідних, умови для крайніх проявів поведінки, направленої на витягання додаткового доходу;

2) соціологічні чинники, що сприяють створенню умов, за яких можливість отримання додаткового доходу веде до відповідної поведінки. Корупцію усередині країн, особливо багатоетнічних або багаторасових, стимулює націоналізм. Так в одному з досліджень міститься висновок, що в країнах із населенням, що складається з різних етнічних груп, вище вірогідність менш організованої і, отже, шкідливішої, корупції. У другому дослідженні було показано, що так званий індекс етнолінгвістичної фракціоналізації корелює з рівнем корупції. Відмічено також, що в суспільствах із сильними сімейними зв'язками більше вірогідність надання державними чиновниками підтримки своїм родичам.

Можна погодитися із співробітником МВФ П. Мауро, який приводить конкретні прояви впливу корупції на економіку.

1. Зниження рівня інвестицій. В умовах корупції побоювання підприємців можуть бути викликані претензіями корумпованих чиновників на частину доходу від інвестицій. При необхідності отримання дозволу або ліцензії часто потрібна попередня сплата хабара. Таким чином, корупція виступає як своєрідний податок, що знижує стимули до інвестування. Дослідження показали, що існує явна негативна залежність між рівнем корупції (оцінюваним через опити бізнесменів), з одного боку, і рівнем інвестування і економічним зростанням, - з іншою. При цьому в тих країнах, де передбаченість корупції висока, рівень інвестування значно вище, ніж в країнах, де зв'язок між необхідністю платити і отриманням бажаного результату не така очевидна. Але навіть в країнах з передбаченою корупцією вона має негативний вплив на економічну активність, оскільки незалежно від рівня передбаченості корупції, рівень інвесту-

вання був би вищий, якби корупції було менше [154].

2. Викривлене застосування людських здібностей. В умовах корупції підвищується вірогідність того, що талановитіші і висококваліфіковані працівники направлять свої зусилля не на створення доходів, а на їх отримання, використовуючи корупцію. Це завдає збитку економіці не тільки в результаті зниження "якості рішення" і збільшення частоти прорахунків, але й за рахунок дискримінації більш здатних, але менш наближених до владних структур осіб.

3. Неефективне використання засобів економічної допомоги. Цей чинник стосується головним чином країн, що розвиваються, які одержують фінансову підтримку від країн-донорів.

4. Втрата податкових зборів в результаті ухилення від податків або неналежного використання податкових пільг у разі підкупу відповідного податкового чиновника. Це веде до скорочення податкових надходжень, а сама податкова система перестає бути нейтральною, даючи конкурентні переваги одним виробникам на ринку.

5. Негативні наслідки для державного бюджету, що викликаються скороченням податкових надходжень або впливом на державні витрати. Крім того, набуваючи форму неналежного використання цільових кредитів із зниженою, в порівнянні з ринковою, процентною ставкою, що надаються державними фінансовими установами, корупція може привести до небажаної ситуації в кредитно-грошовій сфері.

6. Зниження якості державної інфраструктури і послуг за рахунок корумпованої системи розміщення державних замовлень. Наприклад, корумповані чиновники можуть вирішити використання дешевих матеріалів у будівництві будинків або мостів, які згодом руйнуються.

7. Дія на структуру державних витрат. Корумповані державні чиновники схильні до вибору таких напрямів державних витрат, які надають великі можливості для отримання хабарів. Такими є, наприклад, великі спеціалізовані проекти. Так корупція має високу вірогідність у разі здійснення великих інфраструктурних проектів або при виробництві високотехнологічної продукції оборонного призначення.

П. Мауро відзначає, що проведені ним розрахунки указують на значні масштаби дії корупції на економічні параметри. Так зниження індексу корупції приблизно на два бали за десятибальною шкалою (тобто на величину середньоквадратичного відхилення, що становить 2,38%, відповідає підвищенню темпів зростання інвестицій більш, ніж на 4 процентних пункту, і темпів зростання ВВП на душу населення більш, ніж на 0,5

[154] Отчет о мировом развитии: ежегодник / Всемир. банк ; [общ. ред. Д. Тушунов и др.]; [пер. с англ. Н. Сухова]. - М.: Прайм-Тасс, 1997. – С. 123 - 124

Добре відомо, що до створеного ними державного апарату лідери більшовиків ставилися вельми критично, розуміючи, що він наскрізь просочений корупцією і шахрайством. Уже в 1918 р. встановилася своєрідна шкала хабарів, за які продзагонівці пропускали не тільки окремих мішечників, але і цілі нелегальні обози.[263] Під кінець «військового комунізму» в заняттях розкраданнями і спекуляцією органами ВНК були викриті працівники чи не всіх наркоматів. Рядові працівники націоналізованих підприємств не відставали від начальників і розтягували до 2/3 виробленої ними продукції.[264] Вкрадене негайно йшло на тіньовий ринок.

Не краще йшла справа і у «білих». Казнокрадство і спекуляція всім, що мало хоч яку-небудь цінність, набули в Криму за Врангеля неймовірних розмірів.[265]

Що стосується «чорного» сектора тіньової економіки у власному розумінні слова, то в період громадянської війни абсолютно відсутній. Хоча бандитизм досяг величезного розмаху, джерела не повідомляють про організацію рекету, кримінального наркобізнесу або торгівлі зброєю. І це легко з'ясовано. У атмосфері украй малоефективної роботи правоохоронних органів, витрати бандитизму були достатньо низькими, а тяжкість покарань в умовах воєнного часу виявлялася приблизно однаковою, що за озброєні грабежі, що за спекуляцію. Найголовніше, наркотики і зброя були настільки широко поширені, що торгівля ними зовсім не обіцяла особливої вигоди.

Слід порівняти тіньову економіку громадянської війни порівняно з іншими формами тіньової економіки. Період 1917 - 1921 рік демонструє рідкісну для розвиненого цивілізованого суспільства картину, коли неформальний сектор економіки майже порівнявся з формальним практично у всіх сферах господарського життя або навіть перевершував його. Радянські економісти оцінювали частку нелегального ринку в товарообігу періоду «військового комунізму» величинами близько 50 %. [266] Відповідно, частка тіньової економіки у ВНП Радянської Росії часів громадянської війни повинна складати не менше третини.

Ситуація, що склалася в Радянській Росії в роки громадянської вій-

[263] Давыдов А.Ю. Мешочничество и советская продовольственная диктатура: 1918 - 1922 годы / А.Ю. Давыдов // Вопросы истории. – 1994. – № 3. – С. 48.

[264] Павлюченков С.А. Военный коммунизм в России: власть и массы / С.А. Павлюченков. – М.: История, 1997. - С. 236 - 241, 154.

[265] Карпенко С. Врангель в Крым : "левая политика правыми руками" / С. Карпенко // Свободная мысль. – 1993. – № 15. – С. 101 – 106.

[266] Кабанов В.В. Крестьянское хозяйство в условиях «военного коммунизма» / В.В. Кабанов; отв.ред. В.П. Данилов ; АН СССР, Ин-т истории СССР. – М. : Наука, 1988. – С. 164.

Неформальне мішечництво опинилося затиснутим в кліщах: з одного боку, зміцнення радянської урядової машини вело до зміцнення позицій Наркомпроду, який підсилював силовий тиск на село; з другого ж боку, - і цей чинник важливіший - неминучий у воєнні роки занепад сільського господарства зменшував його товарні можливості. Хоча сукупний обсяг вилучення хліба мало збільшувався, до кінця громадянської війни значна частка державних хлібозаготівель здійснювалася вже за рахунок необхідного продукту селян. Дивуватися слід не скороченню мішечництва, а, навпаки, його живучість в цих украй несприятливих умовах.

На «білих» територіях регулювання хлібного ринку проводилося більш ліберальними методами, ніж у «червоних». Торгівля хлібом повністю не скасовувалася, але діяла практика примусової закупівлі за твердими урядовими цінами, які були нижче ринкових в 5-6 разів.

Відповідно мішечництво зберігалося і цих районах, хоч і в набагато менших масштабах. Тільки в червні 1920 р. уряд Врангеля оголосив свободу внутрішньої торгівлі хлібом і продуктами, що відразу викликало вибух спекуляції. Перекупники вивозили зерно за рубіж, обходячи урядовий контроль експорту сировини за допомогою масового підкупу чиновників, підробки документів і контрабанди. У результаті переважання однієї форми тіньової економіки змінилося лише переважанням іншої.[262]

Зародившись у сфері сільського господарства і торгівлі, неформальна тіньова економіка дуже швидко почала охоплювати і промисловість. Оскільки казенного пайка не вистачало на елементарне виживання, міські робітники, щоб заробити на купівлю дорогого хліба у мішечників, почали в масовому порядку у вільний і навіть в робочий час майструвати запальнички для неформального товарообміну. Крім подібних кустарних саморобок робітники торгували на нелегальному ринку і звичайною продукцією своїх заводів, оскільки зарплата часто видавалася натурою. Крім того, немислимих масштабів набули дрібні розкрадання. Навіть державні підприємства були вимушені купувати устаткування і дефіцитних матеріалів на нелегальному ринку, оскільки офіційних постачань категорично бракувало.

Одночасно з перерахованими формами тіньової економіки як союзник неформальної розвивалась і «білокомірцева» тіньова економіка. Махінації представників легального державного і комерційного секторів економіки як правило, розвиваються відособлено від інших форм неформальної економіки. Але громадянська війна створила надприбутковий бізнес мішечників, який захопив у свою орбіту всі інші різновиди тіньової економіки.

[262] Карпенко С. Врангель в Крыму: "левая политика правыми руками" / С. Карпенко // Свободная мысль. – 1993. – № 15. – С. 98, 104 - 105.

процентних пунктів) [155].

Розглядаючи детальніше один з каналів дії корупції на економіку, а саме її зв'язок із структурою державних витрат, П. Мауро підкреслює його важливість як чинника, що впливає на загальні економічні результати. Так, згідно з розрахунками, зробленими по великій групі країн, державні витрати на освіту (у відсотках до ВВП) характеризуються значною негативною кореляцією з рівнем корупції. Поліпшення індексу корупції на два бали зв'язується із збільшенням витрат на освіту в розмірі близько 0,5 % ВВП.[156] Значний зв'язок із рівнем корупції демонструють і інші компоненти державних витрат, перш за все витрати на охорону здоров'я, соціальне страхування і забезпечення. Водночас витрати на оборону і розвиток транспорту не виявили залежності від рівня корупції. Це зовсім не свідчить про те, помічає автор, що дані витрати не мають зв'язку з корупцією, а означає лише, що використовуваний метод аналізу не виявляє цього зв'язку.

Одержані дані також у цілому підтверджують, хоч і не беззастережно, поширену гіпотезу, згідно з якою корупція сприяє здійсненню великомасштабних і престижних інвестиційних проектів, що не служать, проте, виконанню насущних економічних або соціальних завдань.

У той же час, якщо кореляційний зв'язок між даними явищами простежується достатньо чітко, то питання про причинно-наслідкову залежність уявляється складнішим. Можна вказати на те, що рівень корупції принаймні частково визначає структуру державних витрат. З одного боку, політика регулювання може підштовхувати бюрократів до хабарництва, з іншою корумповане чиновництво може впливати у визначеному, вигідному йому напрямі на правила, що приймаються, і регулюючі норми. Так само наявність корупції може служити причиною неоптимальної структури державних витрат, і в той же час високий рівень витрат на цілі, що важко піддаються контролю, створює сприятливий ґрунт для корупції. "Одні види витрат дають корумпованим урядам більше можливостей для отримання хабарів, ніж інші"[157].

У будь-якому випадку наявність кореляції між корупцією і державними витратами дає підставу для постановки питання про зміну структури витрат. Поліпшення структури витрат в цілях боротьби з корупцією вимагає дотримання важливої умови, а саме: запровадження механізмів, перешкоджаючих перерозподілу витрат в рамках однієї і тієї ж категорії витрат.

[155] Mauro P. The effects of corruption on growth, investment, and government expenditure/ P. Mauro. – Wash.: IMF, 1996. – C.11
[156] Там само. – С.13
[157] Mauro P. Why worry about corruption? / P. Mauro - Wash.: IMF, 1997. – III. - C.12.

Іншою необхідною умовою ефективної протидії корупції є з'ясування факторів (чинників), які детермінують це явище.

Розгляд даного питання є важливим ще й з огляду на те, що корупція є явищем, яке саморозвивається і самодетермінується в межах загальної системи - суспільства в цілому, а також детермінує цілу низку інших негативних соціальних явищ. Загалом же проблема причинності злочинності в кримінології є ключовою серед інших досліджуваних проблем, оскільки її розв'язання виступає передумовою ефективної протидії злочинності [158].

Розглядаючи ці фактори, слід виходити з того, що корупція як багатоаспектне соціальне явище є своєрідним відображенням політичних, економічних, ідеологічних, управлінських та інших соціальних явищ та процесів, які мають місце у суспільстві та державі, результатом недосконалого функціонування державних та суспільних інститутів, закономірною реакцією членів суспільства на вади суспільного розвитку. Корупцію, як і інші негативні соціальні явища, обумовлює ціла система факторів. У цьому зв'язку виникає закономірне і важливе в науковому та практичному плані питання про характер та роль тих чи інших чинників корупції.

За такого підходу факторами корупції слід визнавати явища, процеси, інші чинники, які здійснюють будь-який детермінуючий вплив на корупцію, обумовлюючи корупцію як явище та породжуючі її конкретні прояви. Такого підходу щодо розуміння факторів злочинності дотримується ряд вітчизняних кримінологів. Залежно від рівня, змісту та сили детермінуючого впливу їх можна поділити на: 1) соціальні передумови корупції; 2) загальні причини та умови корупції; 3) причини та умови конкретних корупційних діянь.

Соціальні передумови - це соціальні, економічні, політичні, правові та інші процеси і явища, які існують на загальносоціальному рівні, у тому числі у формі соціальних протиріч, і, не маючи правильного розвитку чи не знаходячи своєчасного і належного вирішення, створюють детерміністичне підґрунтя корупції – зумовлюють виникнення та розвиток чинників, що виконують роль загальних причин і умов корупції та причин і умов конкретних корупційних діянь.

Загальні причини та умови корупції - це чинники, які породжують корупцію (її окремі види) як свій наслідок або сприяють її існуванню. Причини та умови конкретних корупційних діянь - це чинники, які, перебуваючи у прямому безпосередньому причинному зв'язку з корупційним діянням, породжують його чи сприяють його вчиненню.

Такий поділ факторів корупції є умовним, оскільки зазначені вище соціальні явища, процеси та чинники перебувають у постійній взаємодії

[158] Кузнецова Н.Ф. Проблемы криминологической детерминации / Н.Ф. Кузнецова; под ред. В.Н. Кудрявцева. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1984. – С. 4-5.

Обмеження на торгівлю хлібом як основним продуктом харчування з'явилися в 1915 р., а в березні 1917 р. Тимчасовий уряд запровадив хлібну монополію: держава декретувала своє право вилучати у селян весь хліб (за вирахуванням необхідного на особисте споживання) і повністю заборонила торгівлю хлібом. Майже відразу ж після запровадження обмежень з'явилася заповзятливі селяни, які скуповували зерно в селі і контрабандою везли його до міста.[258]

У період «військового комунізму» більшовики прийняли естафету одержавлення хлібного ринку, що надало мішечництву неймовірні масштаби.[259]

Більшовицьке керівництво розуміло неефективність політики, що проводиться, але інтерпретувало ситуацію, що створилася, в звичних для нього термінах класової боротьби. Досить пригадати опубліковану в «Правді» в листопаді 1919 р. програмну статтю «Економіка і політика в епоху диктатури пролетаріату», де В.І. Ленін писав: «Ось той селянин, який дав в 1918-1919 роках голодним робочим містам 40 мільйонів пудів хліба за твердими державними цінами, у руки державних органів ...ось цей селянин є селянин трудящий, повноправний товариш соціаліста-робітника... А ось той селянин, який продав з-під поли 40 мільйонів пудів хліба за ціною удесятеро вищою, ніж державна ...надуваючи державу ...ось цей селянин є спекулянт, союзник капіталіста, є ворог робітника, є експлуататор».[260] Проте подібна чітка поляризація існувала лише на сторінках урядової газети, але не в реальному житті, де селянин - працюючий і селянин-спекулянт частіше виявлявся однією і тією ж особою.

Про те, наскільки масовою стала небезпечна професія мішечника, свідчать, наприклад, дані анкети Калузького комісаріату продовольства, що відобразила ситуацію серпня-грудня 1917 г.: хоч би епізодично близько 40 % населення губернії здійснювали поїздки за хлібом; заповітний товар вдавалося добути приблизно кожному другому.[261] Саме мішечники стали тією чи не єдиною соціальною групою, яка виграла від політики «військового комунізму», нагромадивши первинний капітал для легального бізнесу в період непу. Ліквідувавши підприємницький клас дореволюційної Росії, більшовики, самі того не бажаючи, створили нових підприємців, набагато менш обтяжених традиціями «чесного бізнесу».

[258] Павлюченков С.А. Военный коммунизм в России: власть и массы / С.А. Павлюченков. – М.: История, 1997. – С. 126

[259] Вайсбсрг Р.Е. Деньги и цены: (подпольный рынок в период «военного коммунизма») / Р.Е. Вайсбсрг. – М.: Госплан СССР, 1925.– С. 121.

[260] Ленин В.И. Экономика и политика в эпоху диктатуры пролетариата/ В.И. Ленин // Полн. собр. соч.: в 55-ти тт. – 5-е изд. – Т. 39. – С. 278.

[261] Кондратьев Н.Д. Рынок хлебов и его регулирование во время войны и революции / Н.Д. Кондратьев ; АН СССР, Ин-т экономики. – М.: Наука, 1991. – С. 308 – 309.

слідники НЕ в розвинених країнах роблять основний акцент на незаконності неформальної економічної діяльності. У результаті те, що вони вивчають, частіше називають «підпільною економікою» (underground economy), «нерегулярною економікою» (irregular economy), «тіньовою економікою» (shadow economy) і іншими термінами, що відрізняються від найбільш загальноприйнятого в роботах про країни, що розвиваються, поняття - «неформальна економіка».

Таблиця 4.5.

Динаміка оцінних масштабів тіньової економіки в розвинених країнах, 1960-ті - 1980-ті роки, в % до ВНП

Розвинені країни	1960 р.	1970 р.	1980 р.
Данія (за Ф. Шнайдером)	3,8 – 4,8	5,3 - 7,4	6,9 – 10,2
Норвегія (за І. Лундагером і Ф. Шнайдером)	1,3 – 1,7	6,2 – 6,9	10,2 – 10,9
Швеція (за І. Лундагером і Ф. Шнайдером)	1,5 – 1,8	6,8 – 7,8	11,9 – 12,4
ФРН (за К. Кірхгасснером)	2,0 – 2,1	2,7 – 3,0	10,3 – 11,2
США (за В. Танзі)	2,6 – 4,1	2,6 – 4,6	3,9 – 6,1

Якщо простежити за динамікою оцінних показників неформальної економіки в розвинених країнах, то можна зробити висновок, що в господарстві не тільки країн, що розвиваються, але і високорозвинутих, спостерігається стійка тенденція відносного і абсолютного зростання масштабів тіньової економічної діяльності.

Якщо звернутися до історичного аналізу тіньових економічних процесів на території України, то найменш досліджений період громадянської війни. Спроба поглянути на події громадянської війни як на епізод розвитку тіньової і неформальної економіки представляє певний науковий інтерес.

Вивчення тіньової економіки часів громадянської війни натрапляє на певні труднощі. Перш за все, дослідники цієї епохи перебувають під впливом традицій класово-ідеологічного підходу, коли у всіх подіях обов'язково хочуть розгледіти конфлікт класово-партійних інтересів. У результаті мало хто з дослідників звертає увагу на «тіньовиків», як на самостійних суб'єктів історичних подій. В той же час для розуміння проблеми бракує фактичних даних: якщо про події на «червоній» території можна знайти досить обширну інформацію, то економічний розвиток «білих» територій продовжує залишатися маловивченим.

Неформальний сектор економіки, як правило, є найбільшим сегментом тіньової економіки. Стосовно часів громадянської війни ця закономірність діяла в гіпертрофованому вигляді. Головний представник тіньової економіки цього періоду – горезвісний мішечник, дрібний спекулянт хлібом.

та взаємозв'язку і їх роль у системі детермінант корупції може змінюватися. Так соціальні передумови корупції, переплітаючись на загальносоціальному рівні, викликають інші небажані для суспільства явища і взаємодії та в дещо зміненому вигляді відіграють зумовлюючу роль або набувають форми безпосередніх причин та умов[159]. Водночас чинники, які виступаючі, безпосередніми причинами та умовами корупційних діянь, взаємодіють і взаємозумовлюють причини та умови корупції, як соціального явища, які, у свою чергу, можуть трансформуватися у соціальні передумови корупції.

З огляду на це, фактори корупції пропонується розглянути комплексно з умовним за необхідності визначенням соціальних передумов, загальних причин і умов корупції, причин і умов конкретних корупційних діянь та їх характеристикою.

При цьому слід зазначити, що фактори (насамперед соціальні передумови, загальні причини та умови) корупції можуть бути поділені на ті, які властиві: 1) усім державам; 2) переважно державам певного типу і рівня розвитку, у тому числі держи перехідного типу; 3) безпосередньо конкретній державі (Україні).

Маючи за мету зосередити свою увагу на соціальних передумовах, загальних причинах та умовах корупції, які притаманні нашій державі на сучасному етапі її розвитку, зазначимо лише, що об'єктивною передумовою корупції у всіх державах є інститут делегування влади народом певним своїм представникам, наявність бюрократичного механізму управління державою, а якщо говорити більш узагальнено, то наявність держави як інституту управління суспільством.

Розглядаючи корупцію з точки зору політичної економії С. Верстюк зазначає, що причиною появи корупції є існування держави як такої. При цьому він уточнює, що найбільше сприяє розвиткові корупції ситуація, «коли держава виконує свої функції неефективно». У результаті зазначеного делегування у наділених владними повноваженнями осіб об'єктивно з'являється можливість зловживати такими повноваженнями в корисливих та інших особистих чи корпоративних інтересах. Перетворення такої можливості на реальність (конкретне корупційне діяння) обумовлюється соціальними передумовами, які існують у різних соціальних сферах і які продукують безпосередні причини та умови корупції[160].

Суб'єктивною передумовою існування корупції у всіх країнах є пси-

[159] Про Концепцію боротьби з корупцією на 1998 - 2005 роки [Електронний ресурс]: указ Президента України від 24.04.1998 № 367/98. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua. – Назва з екрана. - Ст. 621

[160] Верстюк С. Корупція : визначення, причини появи, вплив на економіку / С. Верстюк // Економіка України. – 2001. – № 3. – С. 66.

хологічна допустимість (схильність) певної частини людей задоволення життєвих потреб у протиправний спосіб, у тому числі шляхом неправомірного використання влади чи службових повноважень. Така допустимість (схильність) може мати різні ступені вираження - від цілеспрямованого проникнення у владні структури з метою досягнення відповідних цілей шляхом зловживання владою – до проявів ситуативного використання влади в особистих чи групових інтересах. Реалізація суб'єктивної передумови також зумовлюється певними соціальними передумовами, які продукують безпосередні чинники корупційних діянь.

За сферами поширення та змістом фактори корупції можна поділити на: 1) політичні; 2) економічні; 3) організаційно-управлінські; 4) правові; 5) ідеологічні; 6) морально-психологічні; 7) інші.

До політичних факторів корупції можна віднести, зокрема: 1) прорахунки в політиці реформування Української держави і суспільства (помилкова ідеологія реформ); 2) гальмування назрілих політичних процесів, що призвело до незавершеності формування політичної системи, повільного розвитку політичної структури та свідомості суспільства; 3) політичну нестабільність, яка, зокрема, проявляється у нестабільності існуючих політичних інститутів; 4) дисбаланс функцій та повноважень гілок влади; 5) звуження політичних основ демократії, посилення авторитаризму; 6) нерішучість і непослідовність у проведенні суспільних перетворень, безсистемне і нерішуче впровадження демократичних засад у різні сфери суспільного життя; 7) відсутність ефективного парламентського та громадського контролю за діяльністю вищих посадових осіб виконавчої гілки влади, у тому числі керівників правоохоронних структур; 8) відсутність належної політичної волі щодо системної протидії корупції; 9) недостатню визначеність, непослідовність і неналежну наукову обґрунтованість здійснюваної антикорупційної політики.

Те, що у своєму соціальному розвитку багато країн дійшли до стану, коли корупція стала невід'ємним атрибутом державного управління, його системним елементом, є насамперед наслідком тих радикальних економічних, політичних та соціальних змін, які мали місце в цих країнах. На думку деяких дослідників, різке зростання рівня корупції завжди спостерігається при зміні фундаментальних умов життя. При цьому слід підкреслити, що передумовою зростання масштабів корупції є не самі по собі реформи, не самі по собі фундаментальні зміни, а їх характер, порядок здійснення тощо (слід зазначити, що ринкові реформи визнали причиною корупції 8% опитаних громадян України)[161]. Якщо говорити про

[161] Погляд громадян на проблему корупції в Україні : аналітичний звіт за результатами соціологічного дослідження (загальнонаціональне опитування) / Підгот. Центром „Імідж-Контроль" для програми „Партнерство за прозоре суспільство". – К., 2003. – С. 34.

канського економіста К. Гедді про неформальний ринок праці в СРСР.[251] Ліквідація командної економіки призвела до згортання і досліджень НЕ в цій соціально-економічній системі, хоча навряд чи можна стверджувати, що дослідники цілком розібралися в суті цього феномена.

У ті ж 70-ті роки неформальну економіку стали виявляти і у високорозвинутих країнах Заходу. Першим, хто відкрив «підпільну економіку» в розвинених капіталістичних країнах, вважається американський економіст П. Гутман: у 1977 р. він надрукував статтю, де стверджував, що неформальна економіка розрослася настільки, що нехтувати нею вже не можна.[252] Публікація в 1979 р. статті американського економіста Е.Фейга [253] викликала обурення офіційних властей: автор підрахував, що «нерегулярна економіка» США охоплює третину офіційного ВНП, тобто приблизно стільки ж, скільки неформальна економіка в країнах «третього світу». Колеги Е.Фейга дорікали автору в тому, що він завищив свою оцінку у декілька разів. Наприклад, П. Гутман оцінив розміри неформальної економіки США на 1978 р. тільки приблизно в 10 % офіційно зареєстрований ВНП, а В.Танзі[254] - в 4,4 %. У подальші роки спеціальні дослідження по неформальній економіці стали проводитися не тільки в США, але і в інших розвинених країнах.

Ці дослідження були відмічені вітчизняними фахівцями ще в 80-х років і одержали деяке освітлення в радянській літературі. Зрозуміло, ці явища трактувалися як один із проявів «загальної кризи капіталізму».[255] Найдетальніше у вітчизняній літературі висвітлені зарубіжні дослідження з цих проблем в Німеччині.[256] Особливо заслуговує уваги як один із найбільш яскравих оглядів досліджень тіньової економіки в розвинених країнах Заходу опублікована в 1987 р. монографія М. І. Николаєвої і А.Ю. Шевякова. [257] У своєму підході до визначення об'єкта аналізу до-

[251] Гедди К. Предложение труда во «второй экономике» на примере СССР/ К. Гедди // Экономика и математические методы. – 1990.- Т. 26, Вып. 3. – С. 398.

[252] Gutmann P. The subterranean economy / P. Gutmann // Finansialanalys j.- N.Y. – 1977. – Vol. 33, N 34. – С. 24.

[253] Feige E. L. Defining and estimating underground and informal economies : the new institutional economics approach/ E. L. Feige// World development. – Oxford, 1990. – Vol. 18, N 7. – С. 989.

[254] Tanzi V. The underground economy in the US and abroad/ V. Tanzi// Lexington, Mass.: Heath, 1982. – С. 44.

[255] Скрытая сила подпольной экономики // "Американская модель" : с будущим в конфликте: сб.ст. / под.ред Г.Х. Шахназарова. – М., 1984. – С. 70.

[256] Неформальная экономика и гибкий рынок труда : теория и практика в ФРГ: науч.-аналит. обзор / АН СССР, ИНИОН, лаб. исслед. соц.-экон. пробл. рабочего движения развитых капиталист. стран. – М.: ИНИОН, 1987. – С. 31.

[257] Николаева М.И. Теневая экономика: методы анализа и оценки / М.И. Николаева, А.Ю. Шевяков. – М.: ЦЕМИ АН СССР, 1987. – С. 25.

Таблиця 4.4.

Частка неформально зайнятих в економічно активному населенні (ЕАН) країн Латинської Америки % [247]

Країни	Частка в міському ЕАН		Частка загалом ЕАН	
Аргентина	21,1	23,0	22,8	25,7
Бразилія	27,3	27,2	48,3	44,5
Чилі	35,1	27,1	31,0	28,9
Мексика	37,4	35,8	56,9	40,4
Перу	46,9	40,5	56,3	55,8
Венесуела	32,1	20,8	38,9	31,5
Латинська Америка в цілому	30,8	30,3	46,5	42,2

Досить скоро виявилося, що неформальна економічна діяльність існує зовсім не тільки в країнах третього світу. У 1977 р. практично одночасно в США були опубліковані дві концептуальні статті про форми і масштаби тіньової економічної діяльності в радянській економіці: американського радянолога Г. Гроссмана «Друга економіка у СРСР»[248] і колишнього радянського економіста, який емігрував до Америки, А. Каценелінбойгена «Кольорові ринки в Радянському Союзі».[249] Вони поклали початок великому потоку досліджень про самостійну господарську життєдіяльність в Радянському Союзі і країнах Східної Європи, котра стримувалася централізованим плануванням та тотальним обліком і контролем. У 80-ті роки дослідники Радянського Союзу дійшли до думки, що за ширмою загальної планомірності і зарегульованості фактично ховається економічна система змішаного типа, де неформальне, неконтрольоване виробництво відіграє у багатьох відношеннях не меншу роль, ніж виробництво офіційне. Першим оглядом концепцій радянської «другої економіки» залишається стаття С. Хавіна і Л. Суперфін, де найбільш повно відображені основні підходи до цієї проблеми.[250] У 1990 р. в одному з відомих вітчизняних журналів з економіки була навіть опублікована стаття амери-

[247] Portes A. Making it underground: comparative material on the informal sector in Western marceteconomies / A. Portes, S. Sassen-Koob // Americal j. of sociology. – 1987. – Vol 38, № 1. – C. 34

[248] Grossman G. The "Shadow economy" in the socialist sector of the USSR / G. Grossman // The CMEA five year plans (1981-1985) in a new perspective: planned a. non-planned economies : colloquium, Brussels 31/3, 1, 2/4, 1982. – Brussels: NATO. Econ. a. inform. Directorates, 1982. – C. 99.

[249] Katsenelinboigen A. Coloured Markets in the Soviet Union / A. Katsenelinboigen // Soviet Studies. – 1977. – Vol. 29, № 1. – C. 62.

[250] Хавина С. Буржуазная теория второй экономики / С. Хавина, Л. Суперфин // Вопросы экономики. – 1986. – № 11. – С. 104 – 112.

держави, які виникли на пострадянському просторі, і Україну в тому числі, то надзвичайна поширеність корупції в них, як і більшість інших соціальних проблем, є результатом помилкового підходу у виборі моделі реформування суспільства та її втілення в життя.

Такі висновки останнім часом роблять не лише економісти, а й державні діячі, які наголошують на тому, що «до всіх має прийти розуміння того, що корупція є не породженням і супутником ринкових реформ, а навпаки, наслідком їх повільності, непослідовності і незавершеності. Без такого розуміння всі розмови про масштаб і небезпеку цього зла малоефективні. Єдиний реальний їх результат - це критичне падіння довіри до влади, дискредитація України у світі.

Указані непослідовність та незавершеність реформ головним чином є наслідком відставання та гальмування (у тому числі свідомого) політичних реформ демократичного спрямування, що у свою чергу значною мірою зумовлене закритістю влади.

Треба визнати, що ставлення до корупції не у всіх дослідників однозначно негативне. Тут можна виділити дві точки зору. Критики корупції виходять з уявлення про уряд як що цілеспрямовано і продумано працює на благо економічного зростання, і тому розглядають корупцію як явище, що підриває ефективні дії уряду.

„Захисники" корупції вважають, що, по-перше, уряд не завжди відображає інтереси суспільства, і, по-друге, в деяких умовах, що існують, проте, переважно в слаборозвинених країнах, корупція може позитивно вплинути на економічне зростання. До таких умов належить, наприклад, масоване втручання держави в економіку, викликане браком капіталів. У цій ситуації зв'язку з бюрократією істотні для більшості видів економічної діяльності, і хабарництво, незаконне придбання заступництва у бюрократії можуть мати сприятливі наслідки. Явно на користь цього аргументу говорить те, що деякі країни з високим, згідно опитам, рівнем корупції займають перші місця за економічними показниками зростання. Цей парадокс можна пояснити дією такого чинника, як передбаченість хабара, що таким чином сприяє зниженню невизначеності відносно ціни того чи іншого ресурсу [162]. Порівняння наявних оцінок і думок про функції і дисфункції корупції дає таку картину.

Вигоди від корупції.

По-перше, фактор економічного зростання.

1. Нагромадження капіталу. В умовах обмеженості ресурсів капіталу його альтернативним джерелом є державний сектор. Незаконно придбані ресурси можуть послужити основою для створення і розширення бізне-

[162] Отчет о мировом развитии: ежегодник / Всемир. банк; [общ. ред. Д. Тушунов и др.]; [пер. с англ. Н. Сухова]. - М.: Прайм-Тасс, 1997. – С. 124.

су. Зрозуміло, цей чинник дійсний за умови, що акумульований капітал використовується продуктивно усередині країни.

2. Заповзятливість. Значення заповзятливості для економічного розвитку і обмеженість підприємницьких навиків і традицій дозволяють говорити про корупцію як чинник, сприяючий їх розвитку. Корупція, що не виходить за певні рамки, створює клімат, сприятливий для розширення економічних можливостей, реалізації прагнення до отримання прибутку. Нелегальне підприємство в тій же, якщо не в більшій мірі вимагає планування, передбачення, винахідливості, розрахунку ризику і витрат і т.д. Корумпований політик або бюрократ повинні володіти багатьма властивостями підприємця.

3. Проникнення ділового підходу в бюрократичне середовище. Добре відомо, що бюрократизація виявляється в повільності, усілякій тяганині при ухваленні рішень, отриманні необхідного підпису і т.п., що лягають важким тягарем з погляду часу і засобів на підприємців. Можливість за рахунок хабара або протекції "замкнути" процес ухвалення рішення, "змастити" адміністративний механізм може дати значну економію. Крім того, оскільки розмір хабара відображає масштаб підприємства, розподіл ресурсів на цій основі може розглядатися як ефективніше в порівнянні з розподілом по офіційних, неринкових критеріях.

4. Вплив ринкових сил. Цілий ряд ресурсів у сферах соціального і економічного життя, контрольованих державою (охорона здоров'я, освіта, правоохоронна діяльність, муніципальне обслуговування, транспорт, дорожнє господарство і т. ін.), звичайно розподіляються відповідно до неринкових критеріїв. Крім того, держава може регулювати ціни на певні товари і послуги. Не без впливу корупції виникає паралельний ринок і диспаритет цін. Корупція, таким чином, розглядається як засіб прояву логіки ринку і, отже, підвищення ефективності розподілу ресурсів.

По-друге, фактор політичного розвитку.

1. Управлінський потенціал державних органів. В умовах надмірної централізації і концентрації рішень у вищих ланках управління, нечіткості функцій і повноважень, низького рівня підготовки і моралі, властивих слаборозвиненим країнам, протекція, хабар можуть викликати адміністративні дії, реакцію на потреби, там, де формальні процедури виявляються безсилими.

2. Формування політичних партій. Розподіл державних посад історично зіграв важливу роль в об'єднанні груп і формуванні партій. У слаборозвинених країнах це особливо важливо, оскільки інші шляхи, наприклад, на базі профспілкового руху, взагалі навряд чи можливі через слабкість цього руху, небажання або неможливості (через низький рівень життя) участі широких мас населення в політичному житті.

ці, що неформальний сектор відіграє в країнах, що розвиваються, дедалі більш важливу роль. У деяких країнах він навіть перевершує офіційну економіку (табл. 4.2., 4.3.).

Таблиця 4.2.

Оцінки питомої ваги неформальної економіки в міській зайнятості країн, що розвиваються, 1970-80-і роки, в %.[245]

Країни Африки	Неформ. економ.	Країни Азії	Неформ. економ.	Країни Латинської Америки	Неформ. економ.
Бенін	95	Філіппіни	73	Мексика	Більше 40
Марокко	75	Пакистан	69	Сальвадор	19
Нігер	65	Таїланд	50	Гватемала	18
Сенегал	50	Індія	40-54	Коста-Ріка	12

Таблиця 4.3.

Оцінки питомої ваги тіньової економіки у ВВП країн Латинської Америки в 2-й половині 80-х років, в % [246]

Країни Латинської Америки	Тіньова економіка
Болівія	Близько 50
Перу	39
Мексика	25-35
Колумбія	15-25
Аргентина	12

Між рівнем розвитку окремих регіонів і масштабами неформального сектора простежується досить чітка зворотно пропорційна залежність: неформальній сектор величезний в слаборозвинених країнах Африки, великий в Азії і відносно помірний в Латинській Америці. Порівняння оцінок масштабів неформального сектора за різні періоди переконливо демонструє тенденцію до «розбухання» цієї сфери економіки (наприклад, дані по Латинській Америці - табл. 4.4).

[245] Кузнецова С.И. Неформальный сектор в афро-азиатском городе / С.И. Кузнецова // Авторитаризм и модернизация в странах Азии и Африки: реф. сб. – М.: ИНИОН, 1994. – (Серия « Социальное развитие и культура стран Азии и Африки»). – С. 73 - 74.; Неформальный сектор в странах Латинской Америки: масштабы и структура, тенденции и факторы развития, роль в нац. экономике / РАН, Ин-т Лат. Америки; [отв. ред. И. К. Шереметьев]. – М.: ИЛА : РАН, 1992. – С 96, 123.

[246] Там само. – С. 21; Сото Е. де. Иной путь: невидимая революция в третьем мире / Е. Сото де; пер. с англ. Б. Пинскер. – М.: Catalaxy, 1995. – С. 49.

пропонувала такі рекомендації, які в 70-і роки виявилися вельми зручні для міжнародних організацій і несхильних до крайнощів урядів.

Розширення кола дослідників привело до деяких розбіжностей в розумінні об'єкту дослідження. Якщо африканісти у визначенні неформальної економіки акцентували увагу перш за все на таких її ознаках, як малі розміри і слабка технічна оснащеність підприємств, то латиноамериканісти звертали основну увагу на її нелегальність. Існуючі дослідження дозволяють сформулювати найбільш загальноприйняте уявлення: НЕ - це нереєстрована економічна діяльність по виробництву звичайних товарів і послуг, представлена в основному дрібними і найдрібнішими підприємницькими одиницями. Проте дискусії з приводу визначення основних критеріїв «неформальності» тривають і до цього дня.

Труднощі, що виникають при визначенні ключових ознак неформального сектора, відзначають у своїй роботі американський економіст Д. Мід і французький економіст К. Моррісон, які проводили в 1990 р. дослідження малого бізнесу в країнах «третього світу».[243]

Вони відзначають, що при визначенні поняття «неформальний сектор» звичайно використовують три критерії - законність (реєстрація підприємств, сплата податків, дотримання вимог трудового законодавства і т. д.); розміри підприємства (звичайно до неформального сектора відносять підприємства з числом зайнятих 5 - 10-ти працівників) і рівень капіталоємності виробництва. Деякі також стверджують, що ключовою характеристикою неформального сектора є бідність виробників. Проте Д. Мід і К. Моррісон апріорі виключають бідність із числа критеріїв неформального сектора.

Д. Мід і К. Моррісон роблять висновки, що практично у всіх країнах «третього світу» є велика кількість підприємств, об'єднаних такими ознаками: невелике число робочих, слабке дотримання податкових і інших правил, низька капіталоємність. Проте ці ознаки далеко не завжди зустрічаються всі відразу, що і утрудняє вироблення універсального визначення неформального сектора. «Неформальність» виявляється своєрідною мозаїкою, серед елементів якої важко розрізнити закономірне і випадкове. Ураховуючи це, автори закликали аналітиків критично оцінювати дані по різних країнах і чітко указувати, який саме сенс вкладається в поняття неформального сектора у кожному конкретному випадку, оскільки він варіюється від країни до країни. [244]

У будь-якому випадку дослідники «третього світу» сходяться на дум-

[243] Mead D.C. The informal sector elephant / D. C. Mead, C. Morrisson // World development. – 1996. – Vol. 24, № 10. – C. 1611.
[244] Там само. – С. 1617.

3. Участь мас. Виборці, голосуючи за політиків, бачать у них людей, які наблизять до них органи управління, забезпечать особистий контакт, вирішать насущні проблеми і т.д. Корупція у формі протекції і фаворитизму, таким чином, гуманізує позбавлений індивідуальності державний апарат, допомагає заявити про свої потреби, включити маси в політичне життя.

4. Національна інтеграція. У країнах, що розколюються локальними і регіональними суперечностями, розподіл державних ресурсів між місцевими співтовариствами може служити єдиним засобом об'єднання. За відсутності ефективної інституційної структури розподілу по універсальних критеріях таких благ, як робочі місця, школи, проекти розвитку, протекція, особисті зв'язки, хабарництво становлять найбільш раціональну альтернативу.

Негативні сторони корупції.

По-перше, перешкоджання економічному зростанню.

1. Розтрата капіталу. Численні приклади говорять про те, що засоби, які акумулюються за допомогою хабарів, не інвестуються в економічну діяльність усередині країни, а, навпаки, розтрачуються непродуктивно на нерухомість, предмети розкоші, осідають на рахунках в іноземних банках, тим самим корупція веде до зменшення обсягу функціонуючого капіталу.

2. Придушення заповзятливості. По-перше, люди, здібні до новаторства і ухвалення ризику, відмовляються від ділової кар'єри і використовують вигідніші можливості в державній сфері. По-друге, ті, хто займається виробництвом, вимушені витрачати значні кошти і час на відносини з корумпованою адміністрацією. Таким чином, корупція здійснює неефективну алокацію ресурсів.

3. Розбазарювання національних ресурсів. Інвестиційні рішення спотворюються корумпованим інтересом: вибір проектів визначається не об'єктивними критеріями, а махінаціями політиків, що розплачуються з бізнесменами, які підтримали їхню виборчу кампанію; заявки на державні контракти приймаються не відповідно до економічних критеріїв, а за розміром хабара і т.д. Корупція, що виявляється в будь-якій формі, чи то хабар чи пропозиція недоброякісної продукції, веде до розтрати національного капіталу.

4. Ослаблення управлінського потенціалу. Корупція не тільки не сприяє інтеграції і координації органів і сфер державного управління, але провокує роздробленість, суперництво всередині і між відомствами. Крім того корупція позбавляє державну службу підготовлених і талановитих людей, що не мають потрібних зв'язків.

5. Підрив демократії. Сама можливість величезного збагачення за рахунок перебування у влади і контролю над держапаратом веде до атрофії політичних партій як організацій, основна мета яких - реалізація програми або ідеології; перетворенню їх на політичні машини для захоплення і

утримання власті. Корупція антидемократична за своєю суттю: по-перше, там, де вона представляє основну форму політичного впливу, цей вплив доступний лише обмеженому колу багатіїв і людей, які мають зв'язки; по-друге, корумповані режими характеризуються найнижчим рівнем дотримання основних демократичних прав і свобод.

По-друге, фактор нестабільності і підриву національної економіки.

Політичне панування неприкритого особистого інтересу підсилює соціальну нерівність і розшарування, міжусобні конфлікти, ввергає корумповане суспільство в спіраль інституційної анархії і насильства.

Зі сказаного вище очевидно, що здійснення аналізу наслідків корупції вельми складне. Існує безліч невідомих елементів, які різним чином взаємодіють з основними параметрами - економічним і політичним розвитком. Загальна точка зору може бути зведена до того, що корупція, маючи деякі позитивні наслідки, в цілому небажана і повинна бути поставлена під можливо суворіший контроль [163].

3.2. Стан, структура і тенденції розвитку корупції в регіонах України

Корупція залишається однією з найактуальніших соціальних проблем сучасності. Деякі дослідники взагалі вважають, що корупція стала основною політичною проблемою. За будь-яких підходів та оцінок однозначно одне – корупція є проблемою, розв'язання якої для багатьох країн є надзвичайно актуальною справою. Це повною мірою стосується України, високий рівень корумпованості якої визнано її політичним керівництвом, законодавчим органом, вітчизняними та зарубіжними аналітиками, відповідними міжнародними інституціями.

Корупція в сучасних умовах стала чинником, який реально загрожує національній безпеці і конституційному ладу України. Це явище негативно впливає на різні сторони суспільного життя: економіку, політику, управління, соціальну і правову сфери, громадську свідомість, міжнародні відносини. Корумповані відносини дедалі більше витісняють правові, етичні відносини між людьми, із аномалії поступово перетворюються на норму поведінки. В останні роки в Україні у сфері протидії корупції зроблено досить багато: прийнято спеціальний антикорупційний закон та низку інших законодавчих актів антикорупційного спрямування, схвалено Концепцію боротьби з корупцією, розроблено спеціальну антикорупційну програму, на політичному рівні проголошено курс на посилення протидії цьому злу, запроваджено систематичне проведення на найвищому рівні організаційних заходів за участі керівників правоохоронних та інших державних органів, присвя-

[163] Theobald R. Corruption, development and underdevelopment / R. Theobald // Basingstoke; L.: Macmillan, 1990. – XI. - С. 131

працеінтенсивних технологій, використання сімейної праці, особистих і неформальних джерел кредитування, відсутність регулярної заробітної платні і т.д.

Таблиця 4.1

Порівняльні характеристики підприємств формального і неформального секторів

Характеристики	Формальний сектор	Неформальний сектор
Вхідні бар'єри	Високі	Низькі
Технології	Капіталомісткі	Працеінтенсивні
Управління	Бюрократичне	Сімейне
Капітал	Надмірний	Недостатній
Робочий час	Регулярне	Нерегулярне
Оплата праці	Нормальна	Обмежена
Використовувані фінансові послуги	Використовуються послуги банків	Використовуються особисті, неформальні послуги
Відносини з покупцями	Особисті	Безособові
Постійні витрати	Великі	Незначні
Використання реклами	Обов'язкове	Мале, або взагалі відсутне
Використання урядових субсидій	Часто велике	Відсутній
Ринкова орієнтація	Часто на експорт	Рідко на експорт

Цей перелік практично співпадає з тими рисами НС, які були виділені в доповіді МОП 1972 р. Запропонований більше 25 років тому плюралістичний підхід до визначення НС витримав, таким чином, випробування часом. Його можна зустріти і в сучасних доповідях МОП.[240] Після доповіді МОП терміни «неформальна економіка» (informal economy) (НЕ), «неформальний сектор» (informal sector) стали загальноприйнятими в англомовній літературі. До дослідників-африканістів швидко приєдналися фахівці і по країнах Латинської Америки і Азії, що розвиваються.

Англійський фахівець з проблем «третього світу» Р.Бромлі, що присвятив спеціальний огляд генезису концепції неформального сектора економіки[241], указував, що запропонована К. Хартом «термінологія і пов'язана з нею концепція випадково опинилися у відповідному місці і у відповідний час».[242] На його думку, концепція неформального сектора швидко завоювала міжнародну популярність перш за все тому, що вона

[240] Дилемма неформального сектора: докл. Генерального директора МОТ. Ч. 1/ Междунар. конф. труда,78-я сес., 1991. – Женева: Международное Бюро Труда, 1991. – III, - С. 4.
[241] Bromley R. The urban informal sector: why is it worth discussing? / R. Bromley // Ibid. – 1978. – Vol.6, № 9/10. – С. 1033.
[242] Там само. – С. 1035 - 1036

в) незаконні неформальні доходи - від послуг (праця нелегальних лихварів, скупників краденого, продавців наркотиків, повій, сутенерів, контрабандистів, рекетирів тощо) і трансфертів (крадіжки, розтрати тощо).

Обґрунтувавши важливість дослідження неформальної економіки, К.Харт підкреслив сумнівну цінність використання офіційних економічних показників, що «ігнорують продуктивну діяльність, що знаходиться за межами організованого ринку праці»,[237] і призвав аналізувати неформальні структури в широкому контексті історичного, крос-культурного зіставлення різних типів міської економіки.

Відкриття К. Харта позитивно оцінили інші економісти. У 1972 р. Міжнародна організація праці (МОП) опублікувала колективне дослідження про зайнятість в Кенії, де концепція неформальної економічної діяльності використовувалася вже як основна наукова парадигма.[238] Підготовлений МОП звіт про Кенію таким чином пояснював відмінності між неформальним і формальним секторами: «Для неформальної діяльності характерні:

а) легкість вступу;

б) опора на власні ресурси;

в) сімейна власність на підприємства;

г) малі масштаби діяльності;

д) працеінтенсивні і гнучкі технології;

е) навики, що набувають поза офіційною шкільною системою;

ж) нерегульованість і конкурентність ринків.

Діяльність НС звичайно урядом ігнорується, рідко підтримується, часто регулюється і іноді активно пригнічується.

Характеристики діяльності у формальному секторі протилежні, а саме:

а) вступ утруднений;

б) постійна опора на зовнішні ресурси;

в) корпоративна власність;

г) великі масштаби функціонування;

д) капіталоінтенсивні, часто імпортні технології;

е) формально одержані навики;

ж) ринки перебувають під протекціоністським захистом (за допомогою тарифів, квот, торгових ліцензій)».[239]

У таблиці 4.1 перераховано основні риси, властиві НС, як їх указують в одному з досліджень по НС країн Африки, що вийшов вже в 90-і роки: низькі вхідні бар'єри, невеликі масштаби виробництва, використання

[237] Hart K. Informal urban income opportunities and urban employment in Ghana / K. Hart // J. of modern African studies. - L. – 1973. – Vol.11, № 1 – C. 88

[238] Employment, incomes and equality : a strategy for increasing productive employment in Kenya. – Geneva: ILO, 1972. – XXI. - C. 6

[239] Там само. – С. 8.

чених питанням протидії корупції тощо[164]. Однак ці та інші, здійснювані в державі та суспільстві, заходи не призвели до відчутних позитивних результатів у справі протидії корупції. Причин тому багато – як об'єктивних, так і суб'єктивних. Одна з них полягає в тому, що протягом існування України як незалежної держави антикорупційні процеси не мали належного наукового забезпечення. Власне, на сьогодні проблему протидії корупції визначають три аспекти, співіснування яких є досить парадоксальним фактом: по-перше, вона є надзвичайно актуальною для соціального життя загалом і для економічної науки і практики зокрема, що визнається і підкреслюється усіма; по-друге, про неї надзвичайно багато говорять політики, журналісти, інші категорії громадян; по-третє, при цьому вона характеризується низьким рівнем наукового дослідження. Констатація низького рівня дослідження не говорить про відсутність будь-яких наукових досліджень проблеми протидії корупції. Вони є, але їх рівень не відповідає потребам антикорупційної діяльності, яка є комплексом економічних, правових, адміністративних, виховних та інших заходів, що здійснюються з метою забезпечення законності діяльності органів державної влади, професійного і чесного виконання службовцями своїх повноважень, недопущення встановлення корумпованих зв'язків, виявлення фактів корупційних діянь, притягнення до відповідальності винних осіб, мінімізації наслідків такого роду діянь, усунення причин та умов, які сприяють корупційним правопорушенням. При цьому не дослідженими належним чином залишається низка ключових для антикорупційної діяльності питань. Ключовим питанням, яке не має на сьогодні чіткого і однозначного вирішення, є питання щодо визначення поняття корупції. У широко вживаний термін «корупція» різними авторами вкладається найрізноманітніший зміст, починаючи від зведення корупції до такого злочину як одержання хабара, закінчуючи визначенням корупції за допомогою загальних формулювань, які не містять конкретних ознак правопорушення (стійкий зв'язок, система взаємовідносин тощо). Не з'ясовано також, чи можливо дати універсальне поняття корупції, яке б відповідало вимогам різних галузей науки, що становить корупція у економічному відношенні тощо. Разом з тим, визначення поняття корупції дає можливість визначитись з колом корупційних діянь, а також наповнити конкретним економічним змістом зазначений термін. До числа не вирішених питань, які мають важливе теоретичне і практичне значення для антикорупційної діяльності, належить і питання про економічний механізм корумпованих відносин. З'ясування цього питання дозволить не лише більш глибоко і точно визначити соціальну сутність корупції та її правову природу, але і виробити адекватні заходи протидії цьому злу. Іншими словами, механізм протидії

[164] Мельник М.І. Корупційні злочини: сутність і поняття / М.І. Мельник // Право України. – 2000. – № 11. – С. 46

корупції повинен виходити з механізму корумпованих відносин [165]. Особливості корупційних процесів та антикорупційної діяльності в Україні - це цілий комплекс питань, які потребують свого дослідження. Відповідь на них дасть змогу визначити закономірності розвитку корупційних процесів, їх тенденції, недоліки антикорупційного законодавства, основні проблеми, які виникають у його застосуванні, інші причини неефективної антикорупційної діяльності. Питання про механізм корумпованих відносин (корупційної поведінки) у розв'язанні розглядуваної проблеми належить до ключових. Аналіз спеціальної літератури свідчить про те, що питанню визначення механізму корупції з боку науковців не приділяється належна увага, до того ж у теорії воно вирішується неоднозначно. Більшість вчених, які так чи інакше торкались проблеми визначення корупції, спеціально не зупинялась на з'ясуванні механізму корумпованих відносин.

Так І.В. Сервецький визначає корупцію як «єднання представника державного апарату з вітчизняними та (або) зарубіжними кримінальними формуваннями, які діють з власної вигоди на шкоду політиці та економічній сфері». Таким чином, ключовим словом, за допомогою якого І.В. Сервецький визначає поняття корупції, є термін «єднання». При цьому він не уточнює, що слід розуміти під зазначеним терміном, що охоплюється його змістом.

Зазначене «єднання» І.В. Сервецький [166] розуміє як односторонній вплив організованих злочинних угруповань на владні структури, який головним чином здійснюється двома шляхами: 1) за допомогою підкупу державних службовців та політиків; 2) шляхом «проштовхування» своїх представників у владні структури. І хоча в подальшому І.В. Сервецький зазначає, що «однією з умов життєздатності організованих угруповань є встановлення корумпованого взаємозв'язку і взаємовідносин із представниками законодавчої, виконавчої і судової влади», він все ж детально не розкриває механізму корумпованих відносин, оскільки не показує у процесі такого «корумпованого взаємозв'язку і взаємовідносин» ролі суб'єкта корупції - корумпованих осіб законодавчої, виконавчої і судової влади. Хоча, як відомо, без суб'єкта корупції, без його відповідної поведінки, процес корумпування неможливий.

Досліджуючи корупцію в контексті проблем протидії організованій злочинності у сфері економіки та фінансів, Г.Л. Репецька [167] розглядає

[165] Камлик М.І. Корупція в Україні / М.І. Камлик, Є.В. Невмержицький. – К.: Знання, 1998. – С. 18.
[166] Сервецький І.В. Теоретичні основи боротьби з організованою злочинністю і корупцією / І.В. Сервецький // Вісн. Запоріз. юрид. ін.-ту. – 1999. – № 2. – С. 53.
[167] Репецька А.Л. Организованная преступность в сфере экономики и финансов, и проблемы борьбы с ней / А.Л. Репецька. – Иркутск: ИГЭА, 2000. – С. 56.

Зарубіжні дослідження неформальної економіки можна умовно розділити на два етапи.

Перший етап (1970-ті - 80-ті роки): емпіричні дослідження, нагромадження первинної інформації.

Другий етап (1980-ті - 90-ті роки): поглиблений економіко-теоретичний аналіз, осмислення нагромадженої інформації.

Розгляд неформальної економіки слід починати з країн, що розвиваються.

Першість у розробленні цього напряму належить англійському соціологу К. Харту[234], який досліджував неформальну зайнятість наприкінці 60-х років в Аккрі, столиці Гани. К. Харт виявив, що городяни «третього світу» значною мірою (або навіть у більшості) не причетні до офіційної економічної системи. Міська економіка відсталих країн постала як величезне скупчення дрібних майстерень, лавок і інших «мікрофірм», що забезпечують жителів міст простими повсякденними товарами, не проходячи ніякої офіційної реєстрації, ігноруючи податкові і інші вимоги уряду до бізнесу.

Формулюючи визначення неформальності, К.Харт указував, що «відмінність між формальними і неформальними можливостями доходу базується на відмінності між роботою за зарплату і самозайнятістю».[235] Ключовим критерієм, на його думку, є ступінь раціоналізації праці, її постійності і регулярності, наявність або відсутність фіксованої винагороди. К.Харт категорично заперечував проти зневажливого ставлення до неорганізованих працівників і підкреслював дуже важливу роль цих працівників у сфері надання безлічі послуг, істотно важливих для городян. Він об'єднав цих «самозайнятих» працівників поняттям «неформальний сектор» (НС).

Спираючись на зіставлення «формального - неформального» і «законного - незаконного» усередині неформального сектора, К. Харт виділив три групи доходів городян.[236]

а) формальні доходи - зарплата в державному і приватному секторах, трансфертні платежі (пенсії, посібники з безробіття);

б) законні неформальні доходи - від зайнятості в первинному (сільське господарство), вторинному (ремісники, шевці, кравці та ін.) і третинному (будівництво, транспорт, торгівля) секторах, від виробництва послуг (праця музикантів, перукарів; медичні, магічні і ритуальні послуги) і від приватних трансфертних платежів (подарунків, позик, жебрацтва);

[234] Hart K. Informal urban income opportunities and urban employment in Ghana / K. Hart // J. of modern African studies. - L. – 1973. – Vol.11, № 1. – С. 61.
[235] Там само. – С. 68
[236] Там само. – С. 69

на невільників і збільшення числа нелегальних работоргівців.[231] За деякими оцінками, в останні десятиліття трансатлантичної работоргівлі з Африки нелегально вивезено удвічі більше негрів-рабів, ніж за попередні три століття легальної работоргівлі.[232] Цьому промислу поклали зовсім не вдалі дії міжнародного патруля, а повна ліквідація рабства в Америці.[233]

Дослідження історії неформальної економічної діяльності дозволяє сформулювати такі висновки про закономірності розвитку неформальної економіки.

1. Історія неформальної економічної діяльності відображає загальні закономірності історії розвитку соціально-економічних систем.

2. Рівень розвитку неформальної економіки, загалом, прямо пропорційний правовій регламентації господарської діяльності в різних історичних співтовариствах.

3. Піки неформальної економічної діяльності припадають на переломні моменти економічної історії.

4. Структура неформальної економіки дзеркально відображає структуру інститутів державно-правової регламентації.

5. Набір об'єктів неформальної економічної діяльності варіюється в дуже широких межах.

6. В економічній історії немає прикладів, коли неправові (силові) методи виявлялися ефективними в боротьбі з неформальною економікою. Кожна з існуючих форм неформальної економічної діяльності зникала або після її правової легалізації, або після ліквідації самого попиту на певний дефіцитний товар.

Історико-правовий аналіз виникнення тіньового і неформального секторів економіки актуальний для розроблення і ефективної реалізації стратегічних рішень правового, економічного і соціального характеру, оскільки дозволяє виявити певні закономірності явищ, що виникають у цій економічній галузі, і їх залежність від соціально-політичних процесів, які відбуваються в суспільстві і державі.

Дослідження неформальної економіки ведеться майже півстоліття, проте суть цього феномена ще недостатньо визначена. Немає чіткого пояснення причин його виникнення, ролі в господарському житті суспільства, вироблення оптимальної лінії державної політики щодо неформальної економіки, перспектив подальшого розвитку цього неоднозначного явища.

[231] Абрамова С.Ю. Африка: четыре столетия работорговли / С.Ю. Абрамова; РАН, Ин-т Африки. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Наука, 1992. – С. 217, 224

[232] Абрамова С.Ю. История работорговли на Верхне-Гвинейском побережье (вторая половина XV - начало XIX века) / С.Ю. Абрамовна ; АН СССР, Ин-т Африки. – М.: Наука, 1966. – С. 166

[233] Рено Ф. Африканские рабы в далеком и недавнем прошлом / Ф. Рено, С. Даже; АН СССР, Ин-т востоковедения. – М.: Наука, 1991. – С. 118.

корупцію, з одного боку, як спосіб одержання максимального прибутку від тіньового бізнесу, захисту організованої злочинності від соціального контролю, а з іншого, - як спосіб збагачення чиновників, поступового вростання кримінальних структур в державний апарат. Таким чином, Г.Л. Репецька фактично виділяє чотири окремих аспекти корупційної поведінки, а саме такі як: 1) спосіб одержання максимального прибутку від тіньового бізнесу; 2) захист організованої злочинності від соціального контролю; 3) спосіб збагачення чиновників; 4) спосіб поступового вростання кримінальних структур у державний апарат[168].

З такої характеристики корупції очевидне те, що корупція є вигідною справою, як власне для корупціонера (спосіб його збагачення), так і для тих осіб та структур, включаючи насамперед організовані злочинні угруповання, які задовольняють свій інтерес за допомогою корумпованої поведінки чиновника. Така характеристика обмежується визначенням функціонального призначення корупції як протиправної діяльності, не вказуючи на конкретні корупційні засоби досягнення відповідних цілей.

На думку О.М. Охотнікової [169], корупція існує як система відповідних стосунків між певними посадовими особами та кримінальним середовищем на основі протиправної діяльності цих посадових осіб на шкоду державним та суспільним інтересам, які виявляються у різних формах.

Перевагою наведеного розуміння корупції, яке може прояснити зміст механізму корумпованих відносин, є те, що його автор розглядає корупцію, як систему стосунків. Разом з тим, не зрозумілим є те, який характер мають ці стосунки (чим зумовлені, на що спрямовані) і хто є іншою (крім посадової особи) стороною таких стосунків, оскільки термін «кримінальне середовище» не дозволяє виразно визначитись у цьому.

Деякі з українських дослідників все ж акцентують увагу на проблемі визначення власне механізму корумпованих відносин, розуміючи механізм корупції як: а) двосторонню угоду, за якої особа, що перебуває на державній чи іншій службі, нелегально «продає» свої службові повноваження або послуги, що засновані на авторитеті посади чи пов’язаних з ним можливостях, фізичним або юридичним особам, групам (у тому числі організованим злочинним формуванням), а «покупець» отримує можливість використати державну чи іншу структуру в своїх цілях: для збагачення, законодавчого оформлення привілеїв, ухилення від передбаченої законом відповідальності, соціального контролю і т. п.; б) вимагання службовцем хабара, додаткової винагороди; в) ініціативний, акти-

[168] Мельник М.І. Корупція : проблема визначення сутності і поняття / М.І. Мельник // Вісник Академії правових наук України. – 1997. – № 3. – С. 121.

[169] Охотнікова О.М. Посилення кримінальної відповідальності за посадові злочини / О.М. Охотнікова // Вісн. Запоріз. юрид. ін-ту. – 1998. – № 3. – С. 143 – 148.

вний підкуп службовців, нерідко з одночасним сильним психологічним впливом на них. При цьому зазначається, що взаємовигідна двостороння угода є найбільш поширеним механізмом корупції. За даними деяких досліджень, вона обопільно простежується приблизно у половині всіх випадків хабарництва, частіше, ніж пряме вимагання хабара та ініціативний підкуп, які мають місце майже однаково.

В описаному механізмі корупції російський дослідник А.І. Долгова[170] виділяє особливу ситуацію, за якої «угода» полягає в тому, що особа «купляється» повністю, одержуючи регулярну винагороду, не відаючи, яке «завдання» їй доведеться виконувати і коли саме. У такому випадку посадова особа продається не фізично, а «закладає» свої повноваження, можливості, зв'язки тощо. Таким чином створюються основи «тотального підкупу»[171].

З огляду на проведений аналіз існуючих підходів щодо визначення схем корупційних відносин в Україні, можна констатувати, що наведена схема механізму корупції відображає лише один із можливих аспектів корумпованих відносин. З юридичної точки зору йдеться лише про хабарництво.

Прибічником визнання угоди механізмом корумпованої поведінки є також Н.О. Лопашенко[172]. Даючи характеристику найбільш небезпечним проявам корупції (корупційним злочинам), вона виходить з того, що корупційні злочини це:

1) завжди угода між посадовою особою і особою, яка зацікавлена у відповідних діях посадової особи;

2) угода, яка завжди має взаємовигідний характер (не обов'язково матеріальний);

3) угода, яка завжди суперечить чинному законодавству.

Особливість підходу Н.О. Лопашенко полягає в тому, що вона визнає саме угоду єдиним механізмом злочинної корумпованої поведінки. Крім того, обов'язковою ознакою такої угоди вона називає її протиправність. Іншими словами, предмет такої угоди має бути завжди незаконним. При цьому вона допускає нематеріальний характер вигоди від такої угоди, що одразу ж розширює її рамки за межі хабарництва. Водночас, це породжує досить парадоксальну ситуацію, за якої один і той же вид злочину за наявності усіх обов'язкових описаних у законі ознак може як визнаватися корупційним злочином, так і не визнаватися. Це, наприклад, стосу-

[170] Криминология: учебник [для юрид. вузов] // под общ. ред. А.И. Долговой. – М.: ИНФРА-М: НОРМА, 1997. – С.147.

[171] Охотнікова О.М. Посилення кримінальної відповідальності за посадові злочини / О.М. Охотнікова // Вісн. Запоріз. юрид. ін-ту. – 1998. – № 3. – С. 143 – 148.

[172] Лопашенко Н.О. Коррупция: содержание, проблемы правовой регламентации / Н.О. Лопашенко // Уголовное право. – 2001. – № 2. – С. 98 – 102.

містах Західної Європи завжди було закріплення і захист монополії обмеженого кола ремісників на обслуговування місцевого ринку. Слід зазначити, що абсолютна цехова монополія, коли цех набував права юридично забороняти заняття даним ремеслом всім, хто не належав до цієї цехової організації, виступала швидше як тенденція, ніж як повсюдна реальність. Якщо в містах середньовічної Німеччини вільне, позацехове ремесло було винятком, то в деяких містах Франції (наприклад Парижі) позацехові ремісники могли діяти цілком легально не стаючи "тіньовиками"[228].

Конкурентами цехів ставали сільські виробники, монастирі, а також міські виробники, що не входять в цехові організації. Це протиборство між "формальними" цехами і дрібними, нечисленними неформальними позацеховими виробниками стало постійним елементом господарського життя західноєвропейського середньовічного міста аж до епохи нового часу.

У Китаї цехові організації ремісників-торговців (хани) набували зрілої форми тільки до XV - XVIII ст., коли в Західній Європі цехові монополії вже відмирали. І тут статути цеху-хана охороняли торгові привілеї міських ремісників від їх сільських конкурентів, часто забороняючи торгівлю тим, хто не був його членом. Проте в Китаї цехова монополія виявилася слабкішою - описи життя великих міст XVII - XVIII ст. сповнені згадками про жителів навколишніх сіл, які торгують тканинами, шовком-сирцем і іншими виробами.[229]

Протиборство неформальної економіки із співтовариством держав - явище вельми виняткове: неформальний бізнес, розвивається в локальних масштабах, і тому боротьба з ним, як правило, виявляється турботою властей місцевого, муніципального або регіонального рівня. Проте в економічній історії XIX ст. період, коли боротьба проти неформалів велася об'єднаними силами декількох країн - провідних держав світу. Ідеться про завершальні стадії трансатлантичної работоргівлі [230]

За ініціативою Англії, після завершення наполеонівських воєн було організовано міжнародне патрулюванні африканського побережжя військовими суднами самої Англії, Франції і США. Протиборство між міжнародним патрулем і работоргівцями-неформалами розвивалося за універсальною схемою. Зростання витрат ризику призвело до сильного зростання цін

[228] Сото Е. де. Иной путь: невидимая революция в третьем мире / Е. Сото де; пер. с англ. Б. Пинскер. – М.: Catalaxy, 1995. – С. 194

[229] Стужина Е.П. Китайское ремесло в XVI - XVIII веках / Е. П. Стужина ; АН СССР, Ин-т востоковедения, Ин-т вост. яз. при МГУ. – М.: Наука, 1970. – С. 132

[230] Абрамова С.Ю. Африка: четыре столетия работорговли / С.Ю. Абрамова; РАН, Ин-т Африки. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Наука, 1992. – С.99 – 123

легальну торгівлю якої з XIV ст. монополізувала корона. Природно, "народ захищався, вдаючись до масової контрабанди".[225] "Війна" між контрабандистами і жандармами як своєрідна форма опору "державному режиму" стала постійним лейтмотивом соціально-економічної історії. Кінець масовій контрабанді прийшов тільки разом з кінцем казенних монополій (зокрема у Франції габель було скасовано в 1790 р.).

Генезис капіталістичної системи господарства спочатку привів не до загасання неформальної економіки, а швидше до розбухання. Великий бізнес епохи меркантилізму розвивався не в опозиції абсолютистській монархії, а, навпаки, під її заступництвом. Сучасні економісти визначають меркантилізм як систему розподілу монопольних прав (перш за все, патентів і ліцензій на виробництво і торгівлю якимись товарами) через механізм держави [226]. Порушники цих виняткових прав ризикували піддатися розправі із сторони або державних чиновників, або самих власників монопольних привілеїв.

Розкриває це питання історія боротьби з "неуказним виробництвом" в Росії XVIII ст. Коли уряд Петра I почав роздавати великим промисловцям монопольні права на виробництво різних промислових товарів, він і не підозрював, що дуже швидко з'явиться маса охочих проводити ті ж товари, але без жодної офіційної реєстрації.[227] Боротьба з неформальними виробниками, які виробляли буквально все, тривала більше 30-ти років - з 1737 по 1767 р. Зневірившись добитися успіху в цій боротьбі, уряд в 60-ті роки поступово ліквідовував монополії, легалізував "неуказне виробництво". Аналогічним чином в епоху буржуазних революцій припинили своє існування антимонопольні форми неформальної економіки і в Західній Європі.

У сучасному світі правове регулювання господарської життєдіяльності стало виняткової прерогативою держави. У доіндустріальних суспільствах разом із державою господарською законотворчістю і правоохоронною діяльністю займалися також різні місцеві і професійні співтовариства, що породжувало специфічні різновиди неформальної економіки.

Яскравим прикладом неформальної економічної діяльності, що протистоїть місцевим співтовариствам, є позацехове ремесло епохи класичного середньовіччя. Одним із найважливіших завдань цехового ладу в

[225] Все начиналось с десятины: этот многоликий налоговый мир / пер. с нем. Л.А. Козлова, В.С. Мухина; общ. ред. и вступ. ст. Б.Е. Панина. – М..: Прогресс: Универс, 1992. – С. 280.
[226] Сото Е. де. Иной путь: невидимая революция в третьем мире / Е. Сото де ; пер. с англ. Б. Пинскер. – М.: Catalaxy, 1995. – С. 239.
[227] Полянский Ф. Я. Цена и стоимость в условиях феодализма : влияние государственной, муниципальной и цеховой регламентации на ценообразование в Эпоху феодализма / Ф.Я. Полянский. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1983. – С. 167 – 220

ється зловживання владою або посадовим становищем (ст. 165 КК): якщо посадова особа зловживала владою або посадовим становищем в інтересах іншої особи, то воно визнаватиметься корупційним злочином, якщо ж таке зловживання вчинялось для задоволення особистого інтересу посадової особи то ні.

Схеми корупційної поведінки, які найбільш розповсюджені в Україні. Якщо спробувати описати ці варіанти механізму корупції за допомогою умовних схем корумпованої поведінки, то вони зводитимуться до таких:

1. «Ти мені - я тобі» (взаємодія суб'єктів корумпованих відносин здійснюється на матеріальній основі). Це найбільш поширена, найбільш типова і найбільш ефективна з точки зору досягнення результату корупційної діяльності схема корумпованих відносин, яка на побутовому рівні відображається фразою «не підмажеш - не поїдеш».

Особливістю зазначеного виду корумпованих відносин є те, що навіть дії, вчинені особою, уповноваженою на виконання функцій держави, за незаконну матеріальну винагороду в межах офіційно наданих їй повноважень, визнаються кримінально караними - одержанням хабара чи одержанням незаконної винагороди працівником державної установи чи організації.

2. «Ти мені - я тобі» (взаємодія суб'єктів корумпованих відносин здійснюється на нематеріальній основі). Також досить поширена схема корумпованих відносин, яка, на відміну від попередньої, як правило, характеризується слабшою мотивацією дій суб'єктів такої взаємодії. Хоча в окремих випадках, особливо коли це стосується вирішення життєво важливих для суб'єктів таких відносин питань (наприклад, вступу дітей до вузу, влаштування родичів на роботу, просування по службі тощо), мотиви такого роду корумпованої діяльності можуть не уступати, а інколи і переважати корисливу мотивацію.

3. «Я - тобі». Ця схема характеризується тим, що задоволення особистих інтересів суб'єктів корупційних відносин здійснюється в однобічному порядку: або шляхом неправомірного використання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, влади або посадових (службових) повноважень задовольняється тільки інтерес третіх осіб, або це має місце лише стосовно інтересу посадової особи, яка отримує незаконну матеріальну винагороду, їй надаються послуги матеріального чи нематеріального характеру, задовольняються інші її особисті інтереси.

4. «Я - собі». При такого роду корумпованої поведінки особа, уповноважена на виконання функцій держави, за допомогою неправомірного використання наданої їй влади або посадового становища задовольняє свій корисливий або інший інтерес самостійно, без взаємодії з іншою стороною корумпованих відносин. До цього різновиду корупційної діяльності слід відносити зловживання такої особи не лише для задоволення

свого власного інтересу, але й інтересів своїх близьких родичів, інтереси яких для суб'єкта корупції є такими ж важливими, як і свої особисті.

Характерним видом корумпованої поведінки, яка вписується у зазначену схему, є розкрадання чужого майна з використанням посадового становища. Такою схемою охоплюються також випадки використання посадовою особою в особистих чи інших неслужбових цілях державних коштів, наданих їй у службове користування приміщень, засобів зв'язку, техніки або іншого державного майна. Власне, нею охоплюється будь-яке використання влади або посадових (службових) повноважень в особистих інтересах.

Зазначені схеми корупційних відносин можуть мати різні варіації, переплітатися між собою, але в принципі вони зводяться до наведених вище.

З огляду на зазначені механізми корупційних відносин, корупційні діяння в Україні можна розділити на три групи.

1. Першу групу складають діяння, пов'язані з використанням особою, уповноваженою на виконання функцій держави, влади або посадових (службових) повноважень для незаконного одержання нею грошей, матеріальних цінностей, послуг і переваг матеріального характеру. Тобто йдеться про безпосередній підкуп посадової особи, яка «продає» владу за незаконну матеріальну винагороду.

2. Другу групу складають діяння, що пов'язані з привласненням, розтратою або заволодінням чужим майном шляхом зловживанням посадовою особою своїм службовим становищем (ч. 2 ст. 191 КК).

3. Третя група зазначених діянь - це інші діяння, які вчинює особа, уповноважена на виконання функцій держави, з використанням наданої їй влади або посадових (службових) повноважень для задоволення особистих, у тому числі корисливих, вузькогрупових, корпоративних інтересів, інтересів третіх осіб, не пов'язані з одержанням незаконної матеріальної винагороди і з незаконним заволодінням чужим майном. До такого роду діянь можуть бути віднесені будь-які зловживання зазначеної особи, вчинені з корисливих або інших особистих інтересів. Що стосується злочинів, то ознак корупційного може набути будь-яке злочинне діяння, яке вчиняється з використання влади чи посадового становища для задоволення особистих інтересів.

Концепція боротьби з корупцією в Україні на 1998-2005[173] роки виділила три види порушень корупційного характеру, які у правовому відношенні становлять корупцію: корупційні діяння, інші правопорушення (кримінальні, адміністративні, цивільно-правові), а також порушення

[173] Про Концепцію боротьби з корупцією на 1998 - 2005 роки [Електронний ресурс]: указ Президента України від 24.04.1998 № 367/98. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua. – Назва з екрана.- Ст. 621.

практично всіх звичайних товарів і послуг дрібними самостійними підприємцями, які ухиляються від сплати податків на бізнес і інших форм державної регламентації, для доіндустріальних суспільств не характерні. Звичайні для сучасного світу неформальні підприємства, що складаються часто з одного підприємця-працівника, виникають як масове явище тільки в епоху нового часу.

Крім того, якщо сучасне неформальне підприємництво властиве міській цивілізації, то аж до XIX ст. економіка залишається переважно сільською, міський ринок був дуже малий, щоб забезпечити замовленнями численних напівлегальних виробників і торговців. Тому неформали спочатку обслуговували більшою мірою сільського споживача, а не міського.

Але основна відмінність полягає в тому, що контролюючі функції держав того часу були помітно менші, ніж в наші дні. Об'єктом оподаткування виступав сам підданий, методи добування їм коштів для існування уряд залишав на розсуд професійних співтовариств. Тому антиурядова неформальна економіка доіндустріальних суспільств постає сегментом ринкових відносин, пов'язаних тільки з тими видами діяльності, які були оголошені монополіями.

Економічна історія знає два типи таких монополій: уряд або закріплює за собою монопольне право виробляти та/або продавати деякі товари, або (як це було в епоху меркантилізму) передає цей виключний привілей обмеженому колу привілейованих підприємців. Відповідно, можна виділити і два види антидержавницької неформальної економічної діяльності: неформальна діяльність, яка протистоїть монополії самої держави, і неформальна діяльність, направлена проти підприємців-монополістів, які одержали від держави особливі привілеї.

Перша відома в історії дискусія з економічних проблем стосувалася саме негативних наслідків казенного монополізму. Це "Янь ті лунь", "суперечка про сіль і залізо", яка відбувся в 81 р. до н.е. при дворі китайського імператора .[224] Саме в Стародавньому Китаї було вперше відкрито це джерело доходів державної скарбниці - монополізація відносно рідкісних, але продовольчих товарів, що мають широкий споживчий попит: у 119 р. до н. е установлена державна монополія на сіль, і з тих пір упродовж усієї історії імператорського Китаю історія монополії держави на сіль протікає поряд з історією контрабанди солі.

При величезних відмінностях між суспільствами Сходу і Заходу вражаюче схоже в них протистояння держави і неформалів-контрабандистів. У Франції при "старому режимі" (XVII - XVIII ст.) одним із найбільш ненависних для народу зборів став габель - податок, включений в ціну солі,

[224] Хуань Куань. Спор о соли и железе (Янь те лунь) / Хуань Куань; пер. с кит., введ. и коммент. Ю.Л. Кроля. – СПб.: Петербургское Востоковедение, 1997. – Т. 1. – С. 213.

оскільки в рамках останніх певна частка трансакцій не документується саме з метою підвищення їх ефективності.[223]

Кожна із запропонованих класифікацій, хоч і з різних позицій, якнайповніше описує співвідношення між тіньовою і неформальною економікою і різними їх сегментами. Проте класифікація В.Радаєва уявляється стрункішою, а використовувана термінологія "прив'язана" до термінології західних фахівців.

Аналіз західних і вітчизняних публікацій і документів міжнародних організацій дозволяє, по-перше, виявити довгострокові закономірності розвитку неформальної економіки; по-друге, відобразити підходи західних і вітчизняних фахівців до аналізу тіньової і в цілому неформальної економіки в країнах з різним суспільно-економічним ладом; по-третє, розглянути методи, використовувані для оцінки масштабів ТЕ як за кордоном, так і в нашій країні; по-четверте, показати особливості прояву «неформальності» в різні історичні періоди, і нарешті, спираючись на зарубіжний досвід, розглянути шляхи перекладу економіки з «тіні» на «світло».

Для виявлення довгострокових закономірностей розвитку тіньової і неформальної економіки необхідне комплексне дослідження історії виникнення неформальної економічної діяльності. Спеціальних наукових досліджень в цій галузі порівняно небагато.

Якщо розглядати розвиток неформальної економіки в історичному розрізі доіндустріальних і індустріальних суспільств, то залежно від того, хто є супротивником неформальних виробників, від кого вони вимушені були приховувати свою діяльність, можна виділити три рівні неформальних економічних відносин. Звичайно неформальних виробників або продавців розглядають як осіб, що протистоять державі, переховуються від урядового контролю. Проте неформальний сектор може розвиватися в опозиції як до нижчих, так і до вищих форм суспільних об'єднань, покликаних контролювати господарське життя суспільства. У першому випадку йдеться про антагонізм між неформалами і різними муніципальними і професійними співтовариствами (цехами, гільдіями), в другому - про їх опозицію співтовариству багатьох держав.

Розглянемо еволюцію неформальної економіки з моменту її виникнення і до теперішнього часу і виділимо загальні закономірності.

Уряд володіє монопольним правом збирати зі своїх підданих податки. Хоча жорсткий облік всіх доходів від економічної діяльності починає складатися тільки в новий час, і в ранішні періоди у підданих виникало бажання не ділиться своїми доходами з державною скарбницею. Сучасні форми неформальної економічної діяльності - виробництво і реалізація

[223] Неформальный сектор в российской экономике / Ин-т стратег. анализа и развития предпринимательства ; [рук. проекта – Т.Г. Долгопятова]. – М.: ИСАРП, 1998. – С.23

етики поведінки посадових осіб, пов'язаних з учиненням цих діянь[174].

При цьому зазначається, що корупційні діяння мають такі форми (види):

- зловживання владою або посадовим становищем, перевищення влади або посадових повноважень та інші посадові злочини, що вчиняються для задоволення корисливих чи інших особистих інтересів або інтересів інших осіб;

- незаконне одержання матеріальних або інших благ, пільг та інших переваг;

- одержання кредитів, позичок, допомоги, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням пільг чи переваг, не передбачених законодавством, або на які особа не має права;

- здійснення безпосередньо та через посередників або підставних осіб підприємницької діяльності з використанням влади чи посадових повноважень, а також пов'язаних з ними можливостей;

- хабарництво;

- сприяння з використанням посадового становища фізичним і юридичним особам у здійсненні ними підприємницької та іншої діяльності з метою незаконного одержання за це матеріальних або інших благ, пільг та інших переваг;

- неправомірне втручання з використанням посадового становища у діяльність інших державних органів чи посадових осіб із метою перешкоджання виконанню ними своїх повноважень чи домагання прийняття неправомірного рішення;

- використання інформації, одержаної під час виконання посадових обов'язків, у корисливих чи інших особистих інтересах;

- необґрунтована відмова у наданні відповідної інформації або несвоєчасне її надання, або надання недостовірної чи неповної службової інформації;

- надання необґрунтованих переваг фізичним або юридичним особам шляхом підготовки і прийняття нормативно-правових актів управлінських рішень;

- протегування з корисливих або інших особистих інтересів у призначенні на посаду особи, яка за діловими і професійними якостями не має переваг перед іншими кандидатами.

Залежно від характеру діяння, його мотивації та спрямованості корупційні правопорушення можуть бути поділені на:

1) корупційні діяння;

2) інші правопорушення, пов'язані з корупцією.

До корупційних діянь Україні належать діяння[175], у вчиненні яких,

[174] Мельник М.І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії): монографія. / М.І. Мельник. – К.: Юрид. думка, 2004. – С. 112.

власне, і проявляється сутність корупції. Іншими словами - це правопорушення, в основі яких лежать:

1) зловживання службовою особою владою або службовим становищем;

2) корислива мета або інша особиста зацікавленість. Ці діяння визначають сутність корупції, становлять її серцевину.

У свою чергу, залежно від мотивації вчинення (змісту інтересу, задовольнити який прагне особа, яка вчиняє корупційне правопорушення) корупційні діяння можна поділити на:

1) корупційні діяння, пов'язані з протиправним використанням влади або службових повноважень для отримання матеріальних благ, послуг або переваг чи заволодіння чужим майном або правом на нього;

2) корупційні діяння, пов'язані з протиправним використанням влади або службових повноважень для задоволення інших (некорисливих) особистих інтересів чи інтересів третіх осіб.

Першу групу утворюють корупційні діяння, які мають корисливий характер, оскільки в основі протиправного використання влади чи службового становища лежать корисливі спонукання - головним чином вони спрямовані на задоволення корисливих мотивів. Залежно від способу задоволення корисливих мотивів ці корупційні діяння можна поділити на такі, що пов'язані з:

1) неправомірним отриманням матеріальних благ, послуг або переваг;

2) неправомірним заволодінням чужим майном або правом на нього;

3) неправомірним використанням чужого майна.

Перший вид такого роду діянь утворюють діяння, сутність яких полягає в незаконному отриманні у свою власність, власність своїх рідних чи близьких майна, послуг або переваг матеріального характеру, або отриманні таким чином майна для власного використання. Це можуть бути:

- одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, незаконної винагороди за виконання чи невиконання в інтересах того, хто надає таку винагороду, будь-якої дії з використанням наданої їй влади чи посадового становища;

- незаконне одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, у зв'язку з виконанням таких функцій матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг, у тому числі прийняття чи одержання предметів (послуг) шляхом їх придбання за ціною (тарифом), яка є істотно нижчою від їх фактичної (дійсної) вартості;

- одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, кредитів або позичок, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням при цьому пільг чи переваг, не передба-

[175] Мельник М.І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії): монографія. / М.І. Мельник. – К.: Юрид. думка, 2004. – С. 113 – 114.

рацій, а, навпаки, з віддзеркаленням в статистичній і бухгалтерській звітності неіснуючої господарської діяльності (наприклад, переказ грошей за непостачальну продукцію).

На відміну від В. Радаєва, який вважає основним критерієм віднесення тієї чи іншої діяльності до ТЕ ступінь її легальності, група дослідників на чолі з Т. Долгопятової (Інститут стратегічного аналізу і розвитку підприємництва – далі ІСАРП) виходить з того, що, по-перше, найбільш загальним поняттям є поняття "тіньова, економіка", по-друге, основною ознакою віднесення того чи іншого виду діяльності до ТЕ є відношення економічних агентів до звітності. Ці дослідники розуміють під ТЕ будь-яку економічну діяльність, свідомо або ненавмисно приховувану її суб'єктом від спостереження з боку держави. Частина дій тіньового сектора (сфера, що "виявляється") належить до офіційної економіки, інша - до неофіційної.

У класифікації, пропонованій ІСАРП, неформальний сектор економіки, що є частиною ТЕ, це будь-яка економічна діяльність, що свідомо вкривається її суб'єктами від держави з метою мінімізації витрат, зокрема - за рахунок відходу від оподаткування, тобто те, що В.Радаєв називає прихованою економікою. Частина відповідних дій може входити також у фіктивну економіку. Діяльність у рамках неформального сектора може як супроводжуватися, так і не супроводжуватися створенням різних документів. Сфера, займана неформальним сектором в рамках тіньового сектора, визначається законодавством, що регулює підприємницьку діяльність, у першу чергу податковим.

Під кримінальним сектором розуміється будь-яка економічна діяльність, що свідомо приховується від держави, щоб уникнути насильницького її припинення державними силовими структурами. Побічною, неосновною метою (або, швидше, наслідком) свідомого приховування таких дій є також і уникнення податків, тому весь кримінальний сектор "автоматично включається до складу неформального сектора, який полягає, таким чином, з кримінального і некримінального підсекторів".[222]

Дослідники також вводять поняття латентного сектора, під яким розуміється будь-яка економічна діяльність, що не знаходить віддзеркалення в документах унаслідок їх непотрібності для нормального здійснення цієї діяльності, тобто не документована для підвищення ефективності. Латентний сектор може частково спостерігатися державою, частково знаходитися поза сферою спостереження. Прикладом може служити виробництво товарів і послуг в домашньому господарстві, призначених для його внутрішнього споживання. Латентний сектор включає також і частину дій, здійснюваних в неформальному і тіньовому секторах,

[222] Неформальный сектор в российской экономике / Ин-т стратег. анализа и развития предпринимательства ; [рук. проекта – Т.Г. Долгопятова]. – М.: ИСАРП, 1998. – С. 22

рамки чинного законодавства, бо знаходиться в нерегламентованих законом зонах, але при цьому систематично порушує права інших господарських агентів. Цю сферу автор називає "рожевими ринками". Серед її різноманітних прикладів діяльність "фінансових пірамід", порушення екологічної безпеки, використання привілейованого положення для лобіювання на користь окремих господарських суб'єктів і т.д.

3. Напівправова економіка - економічна діяльність, цілі якої відповідають законодавству, але яка періодично виходить за його межі. Це "сірі ринки". Яскраві їх приклади – численні способи ухилення від податків, робота без патенту і ліцензії і т.д.

4. Нелегальна, кримінальна економіка - економічна діяльність, заборонена законом, що систематично його порушує. Це "чорні ринки". Їх приклади: наркобізнес, незаконне виробництво і торгівля зброєю, торгівля дітьми, рекет і т.п. [220]

Саме сірі і чорні ринки В.Радаєв відносить до ТЕ, тобто підрозділяє це на дві частини: кримінальну і цілком легальну за своїми цілями і змістом, але пов'язану з періодичними порушеннями закону відносно характеру використовуваних засобів. Власне кримінальна економіка - це ТЕ, яка зв'язана з явним порушенням закону як по засобах, так і по цілях діяльності, тобто з виробництвом і розподілом товарів і послуг, які заборонені законом.

Можна класифікувати ТЕ і за характером і повнотою реєстрації господарських операцій. У цьому випадку ТЕ (і неформальна економіка в цілому) ділиться на такі сегменти:

за мотивами ставлення господарських агентів до звітності:

- прихована економіка - економічна діяльність, що свідомо приховується господарськими агентами від статистики і податкових органів;

- втрачена економіка - економічна діяльність, що не потрапляє до звітів через неповне охоплення обстежуваних одиниць спостереження, непоінформованості і мимовільних помилок економічних агентів;

за охопленням діяльності статистичним обліком:

- врахована економіка - економічна діяльність, не відбивана в звітності самих економічних агентів, але що враховується статистикою завдяки спеціальним дорахункам;

- неврахована економіка - економічна діяльність, випадна і із звітів, і з остаточних статистичних даних.[221]

В. Радаєв підкреслює, що слід також розділяти поняття тіньової і фіктивної економіки. Остання зв'язана не із захованням господарських операцій, а з їх фіктивністю, тобто з відсутністю реальних господарських операцій, що відображаються в документах.

[220] Радаев В. Теневая экономика в России: изменение контуров / В. Радаев // Pro et Contra. – 1999. – Т.4, № 1. С. – 9.
[221] Там само. - С. 7.

чених чинним законодавством.

Другий вид зазначених корупційних діянь становлять вчинювані особою діяння, сутність яких полягає у використанні такою особою службових повноважень для протиправного вилучення із чужої власності майна та обернення його у свою власність (власність третіх осіб) використовуючи при цьому своє службове становище. Фактично мова йде про заволодіння чужим майном з використанням службового становища. [176]

Третій вид таких діянь становлять використання службовою особою з корисливою метою державних коштів, наданих їй у службове користування приміщень, засобів транспорту та зв'язку, техніки чи іншого державного майна, а так само використання нею з цією ж метою майна, що перебуває у приватній, колективній чи іншій власності (наприклад працівник міліції використовує для приватних поїздок автомобіль, що належить громадянинові на праві приватної власності, на який накладено арешт, чи який на законних підставах вилучено для з'ясування певних обставин).

Другу групу утворюють корупційні діяння, які вчинюються з корисливої заінтересованості: протиправне використання службовою особою влади або службових повноважень має на меті задоволення корисливих особистих інтересів чи інтересів третіх осіб. У результаті вчинення таких діянь службова особа не має за мету протиправно заволодіти майном, одержати незаконну винагороду чи незаконно використати чиєсь майно. Шляхом використання наданої їй влади чи службових повноважень вона прагне задовольнити інший, свій, своїх рідних, близьких, інших третіх осіб чи їх груп, інтерес.

До такого роду діянь, зокрема, слід віднести: неправомірне втручання з використанням влади або службового становища в діяльність інших органів або службових осіб з метою перешкодити виконання ними своїх повноважень або добитися прийняття неправомірного рішення; використання інформації, отриманої в результаті виконання службових повноважень в особистих інтересах або інтересах третіх осіб, безпідставну відмову у наданні відповідної інформації або її несвоєчасне надання, або надання неповної чи недостовірної інформації; протегування з особистої заінтересованості при призначенні на посаду особи, яка за діловими чи особистими якостями не має переваги над іншими кандидатами. Безумовно, такі діяння можуть також мати на меті досягнення корисливої цілі - за їх вчинення (так само як і за утримання від їх вчинення) службова особа може отримати матеріальну винагороду. Але у такому випадку вони переходять у розряд корупційних діянь, пов'язаних з одержанням хабара чи іншої матеріальної винагороди. Однак вчинення їх не з корис-

[176] Литвак О.М. Державний вплив на злочинність: кримінологічно-правове дослідження / О.М. Литвак. – К.: Юрінком, 2000. – С. 97.

ливою метою, а з іншої особистої заінтересованості є також суспільно небезпечним і спричиняє ті ж наслідки, що і, наприклад, вчинення їх за хабар: у такому випадку також має місце «псування» влади, завдається шкода її авторитету, порушується порядок функціонування владних структур, завдається інша шкода суспільству, державі, конкретним особам.

Інші правопорушення, пов'язані з корупцією в Україні, – це правопорушення, які створюють соціальні передумови для корупції як явища, умови для конкретних корупційних діянь або є приховуванням їх чи потуранням їм [177].

Діяння, які пов'язані з корупцією, можна поділити на такі, що:

- створюють соціальні передумови для корупції як явища, умови для конкретних корупційних діянь;

- учиняються з метою полегшення вчинення корупційних діянь, є приховуванням їх чи потуранням їм.

До таких явищ, що створюють соціальні передумови для корупції, умови для конкретних корупційних діянь, зокрема можна віднести надання особі, уповноваженій на виконання функцій держави, незаконної винагороди (у тому числі давання хабара), інше сприяння отриманню такої винагороди (посередництво в хабарництві), зайняття особою, уповноваженою на виконання функцій держави, підприємницькою діяльністю, участь такої особи у підготовці, розгляді і вирішенні питань, які стосуються її особистих інтересів або інтересів її родичів чи інших близьких осіб, якщо вирішення цих питань входить до її службових повноважень, сумісництво, яке дозволяє через владні повноваження задовольнити інтереси приватної справи, тощо.

З метою полегшити вчинення корупційних діянь, приховування їх чи потурання їм, можуть чинитися службова підробка, порушення вимог щодо декларування доходів та майна (неподання чи подання неповних чи недостовірних відомостей про доходи та зобов'язання фінансового характеру), умисне невжиття заходів по боротьбі з корупцією, умисне невиконання своїх обов'язків у боротьбі з корупцією тощо.

Класифікація корупційних правопорушень може бути здійснена і за іншими критеріями. Зокрема, таким, як сфера суспільних відносин, яким протиправною поведінкою заподіюється шкода і залежно від характеру застосовуваного при цьому виду відповідальності (покарання, стягнення)[178].

За цим критерієм, який характеризує галузеву ознаку, можна виділити такі види корупційних правопорушень: кримінальні (корупційні злоти під них (нелегальне виробництво товарів і надання послуг, ухилення від сплати податків і т.д.), і кримінальну, нелегальну діяльність (нарко - і порнобізнес, проституція, розкрадання і т.д.).

Хоча віднесення кримінальної діяльності до ТЕ практично ніким не оспорюється, залишається відкритим питання про включення в неї так званих поза виробничих видів протизаконної нелегальної діяльності (рекету, організованої злочинності і ін.). При цьому частина фахівців все ж таки дотримується думки, що ці проблеми не належать до економічних.

Одній з модифікацій макроекономічного підходу можна вважати сучасну методологію системи національних рахунків.

Прихильники іншого підходу розглядають неформальну і тіньову економіку як сукупність відносин, властивих всім без виключення секторам економіки. Під цією точкою зору будь-яка економіка постає як складне переплетення легальних і нелегальних зв'язків. Такий підхід має швидше мікроекономічний характер і орієнтований на вивчення інститутів і практики повсякденної господарської діяльності[218]. Останніми роками українські дослідники приділяють значну увагу розробленню понятійного апарату проблематики неформальної і тіньової економіки. Найцікавішими в зв'язку з цим представляються розробки Андрушко П.П., Борісова В.І., Глушкова В.А., Даньшина І.М., Джужі О.М., Зеленецкого В.С., Кондратьева Я.Ю., Коржанського М.І., Ліхолоба В.Г., Матішевського П.С., Навроцкого В.О., Панова М.І., Сташиса В.В., В. Духова, В. Морозу, Р. Крікунова, Р. Почепцова, О. Чернявського А. Барановського, Р. Волинського, Е. Воробйова, А. Гріценко, Р. Гуревічева, В. Забродського, Р. Задорожного, Ковальчука, І. Лукинова, О. Р. Павлівського, Р. Пастернака-Тарнаушенко, А. Ревенко, В. Соболева, Р. Тумара, С. Турчинова, А. Чухно, О. Яременко і ін. Проте аналіз їх позицій свідчить про те, що до досягнення консенсусу ще дуже далеко.

Можна погодитися з тим, що найбільш широким поняттям вважається поняття неформальної економіки, яка "є сукупністю господарських відносин, не відбиваних в офіційній звітності і формальних контрактах".[219] За ступенем легальності автор підрозділяє її на такі сегменти.

1. Правова економіка – економічна діяльність, яка не фіксується в звітності і контрактах, але в той же час не порушує ні діючих законів, ні прав інших господарських агентів. Це неформальні "білі ринки" або позаринкова господарська активність. Її яскравими прикладами є натуральне виробництво домашніх господарств і внутрісімейний найм.

2. Позаправова економіка - економічна діяльність, яка не переступає

[177] Мельник М.І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії): монографія. / М.І. Мельник. – К.: Юрид. думка, 2004. – С. 116 - 117.

[178] Загальна теорія держави і права: навч. посіб./ за ред. В.В. Копейчикова. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – С. 119.

[218] Радаев В. Теневая экономика в России: изменение контуров / В. Радаев // Pro et Contra. – 1999. – Т.4, № 1. – С. – 7.

[219] Радаев В. По кругам теневой экономики / В. Радаев // Деловой экспресс. – 1999. – № 12. – С. 6.

ла однозначного і загальновизнаного трактування понять "неформальна" і "тіньова" економіка і чітких критеріїв віднесення того чи іншого виду діяльності до неформальної або тіньової економіки. Перш за все це зумовлено концептуальними труднощами, тобто розбіжностями в розумінні самих цих явищ.

Про неврегульованість понятійного апарату, з якою стикаються дослідники неформальної і тіньової економіки, свідчить велика кількість термінів, використовуваних для їх визначення: у англомовних країнах поширені такі терміни, як "тіньова" (shadow), "несанкціонована" (unsanctioned), "паралельна" (parallel), "прихована" (hidden) економіка і др.; у франкомовних -"підземна" (souterrane), "неформальна" (informelle), "неофіційна" (inofficielle); у німецьких джерелах - "тіньова" (Schattenoekonomie); у російських - "нелегальная", "внелегальная", "подпольная", "криминальная", "неформальная", "другая", "теневая" і т.п. економіка. Більш того, як зарубіжні, так і українські фахівці часто ототожнюють ТЕ як з неформальною, так і з кримінальною економікою.

Для уточнення понятійного апарату доцільно розглянути найбільш поширені класифікації співвідношень між різними поняттями, які використовуються для опису явищ неформальної, тіньової і кримінальної економіки.

Представляє інтерес підхід, який розглядає реальну економіку як сукупність формальної (або офіційної) і неформальної (або неофіційної) економік. Прихильники цього підходу в найзагальнішому вигляді визначають неформальну економіку як сукупність видів економічної діяльності, які по тих або іншим причинам не враховуються державною статистикою, не охоплюються оподаткуванням і не включаються у ВВП. В рамках цього підходу, який застосовується головним чином при макроекономічних розрахунках і націлений на визначення масштабів неформальної і тіньової економіки, неформальна економіка включає: 1) ведення домашнього господарства, натуральне виробництво дрібних сільських виробників, випадкові заробітки студентів, діяльність різних добровільних об'єднань сусідів; 2) деякі види формалізованої діяльності, що ведуться з порушенням існуючих правил, найчастіше для того, щоб уникнути виконання певних економічних зобов'язань по відношенню до суспільства (виплати податків, мит і т.д.); (звичайно вони повертаються у формальний сектор при зміні в кращу сторону правил його регулювання або зміцненні власного положення на ринку); 3) заборонені види діяльності (торгівля наркотиками, проституція, рекет і т.д.). До ТЕ звичайно відносять другий і третій сегменти неформального сектора, тобто розглядають ТЕ як частину неформального сектора. Таким чином ТЕ є частиною неформальної економіки, що включає діяльність, що приховується від офіційного обліку і контролю, але яка потенційно могла б підпадачини), адміністративні, конституційні, дисциплінарні, цивільно-правові. Ці правопорушення спричиняють, відповідно, кримінальну, адміністративну, конституційну, дисциплінарну і цивільно-правову відповідальність.

Протягом останніх років у зарубіжних і вітчизняних засобах масової інформації, наукових публікаціях, на численних конференціях, у виступах політичних діячів посилено поширюється твердження, що корупція і організована злочинність в Україні набули характеру соціальної епідемії, і Україна за цим показником перебуває на одному з перших місць у світі, що правоохоронні органи недостатньо активно протидіють цим явищам, а законодавча база слабка і не відповідає завданням боротьби з ними. Опоненти влади обвинувачують її у непослідовності дій, недостатній рішучості і вимагають приборкати корупцію і організовану злочинність або довести їх до «цивілізованого рівня». Такі висновки, на нашу думку, ґрунтуються здебільшого на поверховому науковому і методологічному аналізі дійсної ситуації в Україні. Оскільки ці ствердження завдають значної шкоди національним інтересам держави, ефективному впровадженню ринкових реформ, вони потребують ретельного дослідження і в разі необхідності – обґрунтованої критики і протидії. Це тим більше необхідно, що у людей постають запитання: чи дійсно такими є справи в Україні і чи спроможна держава вирішити проблеми у боротьби з корупцією? На сучасному етапі вирішення проблем протидії корупції та організованій злочинності у сфері економіки може бути здійснене лише при нормалізації умов господарської і комерційної діяльності; зменшення податкового тиску на виробників; посилення кримінальної відповідальності за найбільш небезпечні злочини у сфері господарювання; надійного правового забезпечення оперативно-розшукової діяльності; налагодження ефективної системи статистичного обліку й інформування відповідних контролюючих органів про такі злочини. Також необхідно підвищити рівень координування у діяльності усіх правоохоронних органів та їх служб, вдосконалити систему взаємодії оперативно-розшукових підрозділів й слідчого апарату, формування постійно діючих слідчо-оперативних груп по розслідуванню економічних злочинів працівників різних відомств і служб.

Економічними чинниками, які можуть виступати загальними причинами і умовами корупції в Україні та причинами й умовами корупційних діянь є, зокрема:

- відсутність сприятливого режиму діяльності підприємств та підприємців, особливо щодо сплати податків, відрахувань до бюджету, одержання державної підтримки, кредитів тощо;

- відсутність прозорості процесів роздержавлення власності, вирішення різних економічних та господарських питань, оцінки прибутків,

обсягу податків, одержання пільг тощо, що створює умови їх вирішення за додаткову «винагороду» для службовця;

- наявність суперечностей, коли на фоні збільшення кількості заможних і багатих людей, зростання їхніх прибутків багато державних службовців, наділених повноваженнями у забезпеченні умов для прибуткової діяльності, не мають навіть помірного достатку.

Організаційно-управлінськими факторами на рівні соціальних передумов виступають, зокрема, недосконала система організації влади, неефективна система державного управління. Для перехідного періоду будь-якої держави притаманною є кардинальна зміна технології влади, механізмів її реалізації, організаційних інститутів функціонцвання. Замість старих владних інститутів формуються нові, які відповідають меті, основним завданням та ідеології держави, що будується.

Що стосується України, то цей процес, особливо на початковій стадії розбудови Української держави (перша половина 90-х років минулого століття), характеризувався безсистемністю і половинчатістю вживаних заходів. Замість фундаментального реформування владних інституцій, відповідно до потреб перспективи розвитку України, відбувалася неадекватна соціально-політичним процесам зміна владних структур (переважно шляхом зміни назв, об'єднання чи роз'єднання, створення органів, які діють нетривалий час, ліквідація органів з наступним їх поновленням у дещо видозміненому вигляді).

Як зазначають окремі дослідники, в Україні структура державної влади створювалася, включно з соціалістичним періодом її розвитку, не системно, а на основі певних інтересів, міркувань, розуміння її суті вищими посадовцями. Після здобуття Україною незалежності їй суспільно-політичної системи відразу почався процес перетворення і створення власної нової системи державної влади та її організаційних структур. Але здійснювалося це, як і в соціалістичний період розвитку держави, на основі міркувань вищих посадовців, без серйозних наукових обґрунтувань, без якогось публічного обговорення [179].

Такий підхід, який обумовлювався, зокрема, відсутністю чіткої стратегії формування нового суспільного ладу в Україні, призвів к непослідовності і незавершеності реформування державної влади в Україні, яка поєднує в собі як абсолютно нові інститути, що притаманні демократичним правовим державам, так і ті владні архаїзми, які мали б піти в небуття разом з СРСР.

Після проголошення незалежності України у сфері державного управління склалася парадоксальна ситуація: будівництво нової держави

[179] Симоненко В. Адміністративна реформа – рух по колу колективної безвідповідальності / В. Симоненко // Дзеркало тижня. – 2002. – 9 лютого. – С. 7.

Глава 4. ДЕТІНІЗАЦІЯ ЕКОНОМІКИ ЯК ЧИННИК ГАРАНТУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

4.1. Теоретичні основи вивчення тіньового і неформального секторів економіки

Не викликає сумнівів, що на сьогодні тіньова (і в цілому неформальна) економіка є частиною реального життя сучасного суспільства. У середині 80-х років намічається тенденція до зростання її об'ємів як в окремих країнах, так і у світовому масштабі.[215] Так, за даними Європейської комісії, питома вага тіньової економіки (далі – ТЕ) в ЄС сьогодні коливається від 7 до 16 %, тоді як в 70 - і роки цей показник знаходився в межах 5 %.[216] У загальносвітовому масштабі питома вага неформального виробництва оцінюється в 5 - 10 % від ВВП .[217]

Для України проблема ТЕ особливо актуальна, по-перше, тому, що масштаби тіньових операцій складають, за оцінкою фахівців, більше 55 % ВВП, тобто вже перевищили той поріг, за яким тіньова економіка починає виступати як самостійний чинник, що дезінтегрує господарську систему і що бере на себе виконання її найбільш важливих життєвих функцій. Більш того, останніми роками відбувається процес інституціоналізації тіньової економіки, тобто має місце заміщення офіційних економічних інститутів тіньовими. По-друге, саме існування ТЕ спричиняє цілий ряд конкретних негативних соціально-економічних наслідків (зниження реальних доходів і рівня життя населення, зниження відтворювального потенціалу, інвестиційний спад, відсутність внутрішніх джерел нагромадження, дезорганізація фінансової і грошової системи, криза у сфері соціально-економічного управління).

По-третє, ТЕ, разом з багатьма іншими соціальними явищами, негативним чином позначається на соціальній стабільності українського суспільства, впливає на майбутній економічний, соціальний і політичний порядок. По-четверте, репутація країни з масштабною ТЕ є не тільки політичним, але і важливим економічним чинником, що впливає на умови надання позик, масштаби іноземних інвестицій і т.д., і, як і будь-яка репутація, вона насилу піддається відновленню.

Інтерес до неформальної і тіньової економіки виник у дослідників близько 40 років тому. Проте світова наукова спільнота поки не вироби-

[215] Heertje A. L'economie souterraine / A. Heertje, Ph. Bartelemy. – P.: Economica, 1984. – C. 7

[216] Евросоюз обеспокоен ростом теневого сектора экономики // Фин. известия. – 1998. – 9 апр. – С. 1.

[217] Теневая экономика : экономические, социальные и правовые аспекты: материалы науч. конф., 9 июля 1996 г., Форос. – М.; Форос: Независимый благотворительный фонд культуры "Форос", 1996. – С. 7

рупції, криміналізація всієї системи суспільних відносин і галузей економіки;

- розвиток цих злочинних проявів йде не лише в напрямку кількісного зростання, розмірів заподіяної шкоди національній і економічній безпеці держави, застосування дедалі більш кваліфікованих способів їх вчинення, поглиблення масштабів корумпованості та організованості;

- особливістю корупції в Україні є те, що вона зосереджена не у сфері кримінального бізнесу, як у багатьох західних країнах, а переважно у сфері легальної економіки;

- загальна динаміка корупції у період 2004-2005 рр. свідчить про деяку стабілізацію, суттєвого збільшення кількості корупції не спостерігалося. Уповільнення темпів зростання корупції зумовлене, в першу чергу, посиленням заходів по боротьбі з корупцією, прийняттям відповідних нормативно-правових актів щодо боротьби з корупцією.

Пропонована автором модель протидії корупції містить комплекс юридичних, інформаційних і соціально-психологічних заходів, які дозволять всесторонньо протистояти розповсюдженню корупції на центральному та регіональному рівнях державного управління.

За сучасних умов особливого значення набуває фактор встановлення режиму інформаційної прозорості діяльності органів влади, підприємств і організацій. Отже, одним з дієвих заходів з наведення порядку у цьому напрямі може стати ефективне вирішення питань створення, використання і поширення інформації у сфері бізнесу, у державних органах і в громадських структурах. Необхідно припинити можливість безконтрольного використання і передачі інформації окремими чиновниками та підвищити їх персональну відповідальність за вірогідність і повноту наданої суспільству інформації про діяльність влади і вирішення різних соціально-економічних і політичних проблем. Інакше кажучи, перемога над корупцією практично неможлива без “інформаційної прозорості” влади і широкого доступу суспільства до інформації про її діяльність.

почали здійснювати за допомогою старого державного апарату, який значною мірою зберігає радянські принципи і підходи роботи державних інститутів, коли служіння суспільству підміняється прислужуванням начальству. Україні, як і більшості інших країн, що утворилися на теренах СРСР, за влучним висловом С.В. Степашина, сьогодні притаманний «дивний симбіоз з демократичної моделі інститутів влади і сталінської моделі її функціонування»[180]. Цей «симбіоз» не лише гальмує економічні, політичні та соціальні перетворення, але викривлює суспільні відносини, що складаються у різних сферах соціального життя, у тому числі у сфері функціонування публічної влади.

Крім того, зберігши при переході від радянської системи управління до нинішньої в принциповому плані незмінний державний апарат, Україна втратила ті стримуючі запобіжники, які існували в системі радянської влади і не передбачила ефективної їм заміни.

Такий стан речей визнано і на найвищому політичному рівні. У Концепції адміністративної реформи в Україні констатовано: «Існуюча в Україні система державного управління залишається в цілому неефективною, вона еклектично поєднує як інститути, що дісталися у спадок від радянської доби, так і нові інститути, що сформувалися у період незалежності України. Ця система є внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою і відірваною від людей, внаслідок чого існуюче державне управління стало гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ».[181]

Одним із моментів, який істотно підживлює корупцію в нашій державі, є недосконаліть системи формування владних структур. Для прикладу можна навести ситуацію з формуванням представницьких органів влади, за якої незабезпеченими повною мірою, у тому числі і в правовому відношенні, залишаються умови проведення нефальсифікованих виборів (вільних і справедливих виборів).

Чинниками економічно-управлінського характеру, які можуть мати форму загальних причин і умов корупції та безпосередніх причин і умов корупційних діянь, зокрема:

- відсутність чіткої регламентації діяльності державних службовців, щодо процедури здійснення службових повноважень, прийняття рішень, видачі офіційних документів;

- наявність у службових осіб надто широких розпорядчо-дозвільних

[180] Степашин С.В. Против криминализации России / С.В. Степашин // Российская юстиция. – 2000. – № 1. – С. 2 – 3.

[181] Концепція адміністративної реформи в Україні 17.09.2004 [Електронний ресурс]. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: http:// www.kmu.gow.ua/control/uk/publish – Назва з екрана.

повноважень для прийняття рішень на свій розсуд;

- поширеність у кадровій політиці випадків заміщення посад службовців не на підставі їхніх ділових і моральних якостей, а через знайомство за колишньою роботою, особисту відданість, близькість політичних уподобань;

- відсутність порядку спеціальної перевірки, тестування на відповідність професійним та моральним якостям, періодичної ротації, одноріневого переміщення всіх категорій службовців публічної сфери;

- недодержання умов і формальне ставлення до проведення конкурсу на заміщення посад та атестації;

- надмірна концентрація функцій управління і повноважень вищими органами державної влади;

- дублювання споріднених функцій органами державної влади, неузгодженість дій різних владних структур, непослідовність і суперечливість їх рішень;

- низька виконавча дисципліна, відсутність належної відповідальності за доручену ділянку роботи та результати діяльності;

- низька якість, необґрунтованість багатьох управлінських рішень;

- у багатьох випадках необґрунтоване збільшення чисельності апарату органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

- низький престиж державної служби;

- дублювання повноважень державних службовців;

- послаблений контроль за виконанням державними службовцями законів, інших нормативно-правових актів та рішень керівництва;

- непрозорий характер кадрової політики, особливо щодо заняття вищих державних посад.

Слід зазначити, що основну причину корупції громадяни України вбачають у сутності існуючої влади, механізмі її функціонування та способах діяльності. Так основну причину надзвичайного поширення хабарництва в нашій державі половина опитаних громадян (48,5 %) вбачає у „свавіллі влади".

До факторів правового характеру, які мають форму соціальних передумов корупції, слід віднести: 1) неналежне забезпечення реалізації в діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших інститутів держави та суспільства принципів верховенства права та законності; 2) поширений правовий нігілізм як із боку публічних посадових осіб та службових осіб, так і з боку інших суб'єктів правовідносин, включаючи громадян; 3) відсутність у багатьох випадках передбачених законом можливостей задоволення громадянами своїх життєвих потреб легальним способом; 4) безсистемна, у багатьох випадках науково необґрунтована зміна законодавства, а в деяких, як вже зазначалося вище, - прийняття законів та інших актів законодавства для задоволення

них і багатих людей, зростання їхніх прибутків багато державних службовців, наділених повноваженнями у забезпеченні умов для прибуткової діяльності, не мають навіть помірного достатку.

Визначені чинники правового характеру, які мають, форму соціальних передумов корупції. До них слід віднести: 1) неналежне забезпечення реалізації в діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших інститутів держави та суспільства принципів верховенства права та законності; 2) поширений правовий нігілізм як із боку публічних посадових осіб та службових осіб, так і з боку інших суб'єктів правовідносин, включаючи громадян; 3) відсутність у багатьох випадках передбачених законом можливостей задоволення громадянами своїх життєвих потреб легальним способом; 4) безсистемна, у багатьох випадках науково необґрунтована зміна законодавства, а в деяких, як уже зазначалося вище, - прийняття законів та інших актів законодавства для задоволення особистого чи корпоративного інтересу.

Можна зробити висновок, що факторами корупції слід визнавати явища, процеси, інші чинники, які здійснюють будь-який детермінуючий вплив на корупцію, обумовлюючи корупцію як явище та породжуючи її конкретні прояви. Такого підходу щодо розуміння факторів злочинності дотримується ряд вітчизняних кримінологів. Залежно від рівня, змісту та сили детермінуючого впливу їх можна поділити на: 1) соціальні передумови корупції; 2) загальні причини та умови корупції; 3) причини та умови конкретних корупційних діянь.

За сферами поширення та змістом фактори корупції можна поділити на: 1) політичні; 2) економічні; 3) організаційно-управлінські; 4) правові; 5) ідеологічні; 6) морально-психологічні; 7) інші.

Проведений статистичний аналіз стану корупції по регіонах Україні протягом 2004 - 2005 рр. дозволяє зробити такі висновки:

- аналіз стану корупції, заснований лише на статистичних показниках і даних вибіркових досліджень, не може цілком досконало відтворювати навіть структурних відносин у ній. У силу такої ненадійності вихідної бази можливості використання статистичного інструментарію для оцінки тенденцій корупції значно обмежені. Передусім це стосується невизначеності поняття „корупція" і кола тих злочинів, які ним охоплюються. Це зумовлює й те, що на практиці межі корупції визначаються досить довільно. І як наслідок цього статистична картина корупції може бути суттєво зміненою без змін у її реальному стані, а лише через зміни у законодавчому визначенні цих злочинів, правил реєстрації і обліку, активності діяльності правоохоронних органів;

- домінуючою тенденцією в умовах трансформації економіки України, форм власності та інших соціальних перетворень стало зростання рівня ко-

небажана і повинна бути поставлена під суворий контроль.

Українські дослідники акцентують увагу на проблемі визначення власне механізму корумпованих відносин, розуміючи механізм корупції як: а) двосторонню угоду, за якої особа, що перебуває на державній чи іншій службі, нелегально «продає» свої службові повноваження або послуги, що засновані на авторитеті посади чи пов'язаних з ним можливостях, фізичним або юридичним особам, групам (у тому числі організованим злочинним формуванням), а «покупець» отримує можливість використати державну чи іншу структуру в своїх цілях: для збагачення, законодавчого оформлення привілеїв, ухилення від передбаченої законом відповідальності, соціального контролю і т. п.; б) вимагання службовцем хабара, додаткової винагороди; в) ініціативний, активний підкуп службовців, нерідко з одночасним сильним психологічним впливом на них. При цьому зазначається, що взаємовигідна двостороння угода є найбільш поширеним механізмом корупції.

Пропонована класифікація корупційних діянь. Аналіз досліджень українських фахівців дозволяє розділити корупційні діяння на три групи.

Першу групу складають діяння, пов'язані з використанням особою, уповноваженою на виконання функцій держави, влади або посадових (службових) повноважень для незаконного одержання нею грошей, матеріальних цінностей, послуг і переваг матеріального характеру.

Другу групу складають діяння, що пов'язані з привласненням, розтратою або заволодінням чужим майном шляхом зловживанням посадовою особою своїм службовим становищем.

Третя група зазначених діянь - це інші діяння, які вчинює особа, уповноважена на виконання функцій держави, з використанням наданої їй влади або посадових (службових) повноважень для задоволення особистих, у тому числі корисливих, вузькогрупових, корпоративних інтересів, інтересів третіх осіб, не пов'язані з одержанням незаконної матеріальної винагороди і з незаконним заволодінням чужим майном.

Виділено економічні чинники, які можуть виступати загальними причинами і умовами корупції в Україні та причинами й умовами корупційних діянь. До них належать:

- відсутність сприятливого режиму діяльності підприємств та підприємців, особливо щодо сплати податків, відрахувань до бюджету, одержання державної підтримки, кредитів тощо;

- відсутність прозорості процесів роздержавлення власності, вирішення різних економічних та господарських питань, оцінки прибутків, обсягу податків, одержання пільг тощо, що створює умови їх вирішення за додаткову «винагороду» для службовця;

- наявність суперечностей, коли на фоні збільшення кількості замож-

особистого чи корпоративного інтересу.

Існуюча можливість порушувати закон, діяти всупереч йому, з одного боку, негативне ставлення до права та закону – з другого, вимушеність задовольняти життєві потреби незаконним шляхом – з третього, створюють сприятливі умови для корумпування суспільних відносин.

Правовими чинниками, які можуть виступати як загальні причини і умови корупції та безпосередні причини і умови корупційних діянь, зокрема є:

- недоліки нормативно-правової бази, яка не приведена до вимог Конституції України і зберігає зверхність чиновництва над населенням, надмірну закритість, не сприяє створенню чіткої системи контролю за діяльністю службовців, надійного адміністративно-правового захисту особи від свавілля державних органів та службових осіб;

- відсутність на нормативному рівні цілісної системи засобів запобіжного впливу на причини та умови, що сприяють корупції та корупційним діянням;

- правова неврегульованість здійснення системного контролю за діяльністю службових осіб публічної сфери, їх доходами та витратами;

- прогалини та нечіткість законодавства, що передбачає відповідальність за корупційні правопорушення та регламентує діяльність державних органів, які ведуть боротьбу з корупцією;

Ідеологічним фактором, який відіграє роль соціальної передумови корупції в нашій країні, є відсутність чітко визначеної і впровадженої в практику ідеології державної служби, системи цінностей держави (державної служби). Проблема формування ідеології державної служби, що стосується її глибинних засад, є надзвичайно актуальною для України, яка втратила (офіційно) комуністичні державні цінності і в якій в принципі невизначеним залишилось питання про те, які цінності має сповідувати державний службовець.

Морально-психологічні фактори значного поширення корупції в Україні пов'язані з такими основними моментами:

По-перше, із втратою моральними засадами свого колишнього статусу і значення у функціонуванні суспільства і регулюванні суспільних відносин (йдеться про деморалізацію суспільства, девальвацію моральних цінностей).

По-друге, соціально-економічною і політичною нестабільністю суспільства, яка породжує у громадян, у тому числі осіб, уповноважених на виконання функцій держави, серед значної частини чиновництва дух невизначеності і непевності у завтрашньому дні.

По-третє, послабленням імунітету суспільства до корупції та антикорупційної мотивації суспільства, що обумовлюються: 1) перетворенням корупційних відносин з соціальної аномалії на соціальну норму (правило

поведінки); 2) сприйняттям громадськістю корупції як невід'ємного елемента суспільних відносин; 3) недовірою значної частини населення в серйозність намірів політичного керівництва, щодо протидії корупції та в можливість відчутних позитивних зрушень у цій сфері; 4) атмосферою правового нігілізму і безкарності за порушення закону.

По-четверте, невизнанням значною частиною населення корупції соціальним злом, нерозумінням її суспільної небезпеки для суспільства, держави, окремої особи.

По-п'яте, корінними змінами світогляду, ідеологічних орієнтацій громадян нашої держави, які стосуються, у тому числі, і сфери публічної влади, функціонування її інститутів, професійною та моральною деформацією частини керівників і посадових осіб, що займають відповідальні посади, яка виявляється у вчиненні або поблажливому ставленні до корупційних діянь, порушень службової етики.

По-шосте, з поширенням корисливої спрямованості у діяльності службовців публічної сфери, їх готовності до порушення закону та норм моралі, а також зорієнтованістю значної частини населення на протиправне вирішення життєвих питань.

По-сьоме, наявністю та сильним впливом психологічних стереотипів стосовно переваги державних засобів та підпорядкованості їм громадських форм у регулюванні суспільних відносин [182].

Доречно буде зазначити, що майже кожний п'ятий громадянин України основною причиною корупції вважає моральний занепад суспільства, який породжує апатію, песимізм, падіння довіри до влади ні та інші негативні емоції.

Соціологічні дослідження свідчать, що значна частина громадян України не оцінює корупцію негативно і вважає для себе за можливе за допомогою корумпованих відносин (давання хабарів, використання службових можливостей родичів, друзів, знайомих, які перебувають на державній службі тощо) вирішувати особисті питання. За деякими опитуваннями, приблизно 30 % жителів України хоч раз в житті давали хабара для досягнення таким чином тієї чи іншої мети. При цьому 72 % хабародавців робили це з власної ініціативи, а 86 % до того ж вважали, що такий засіб серйозно допомагає вирішувати проблеми.

За даними інших досліджень, показник прихильників вирішення питань через давання хабарів є дещо іншим: 75 % респондентів, опитаних Інститутом прикладних гуманітарних досліджень у січні - квітні 2003 р., переконані в тому, що для позитивного вирішення питань у державних

[182] Погляд громадян на проблему корупції в Україні: аналітичний звіт за результатами соціологічного дослідження (загальнонаціональне опитування) / Підгот. Центром „Імідж-Контроль" для програми „Партнерство за прозоре суспільство". – К., 2003. – С. 34.

Створення індивідуальної системи дозволить точно оцінити ефективність рішень і дій, що приймаються чиновником, в період його діяльності. Якщо ці дії не принесли бажаного результату, це означає, що службовець не відповідає посаді.

Таким чином, модель протидії корупції на всіх рівнях державного управління може ефективно функціонувати тільки в тому випадку, якщо вона включає комплекс взаємозв'язаних інформаційних, соціальних і юридичних заходів.

Висновки до третьої глави

Аналіз проблем економічної безпеки дозволяє зробити висновок, що корупцію в органах влади дослідники даної проблеми вважають першою за ступенем значущості внутрішньою загрозою.

Корупція, тобто порушення індивідами суспільних, юридичних і етичних норм, що склалися, для отримання особистої або групової вигоди, - складне по суті і незвичайно багатолике явище, що зачіпає як функціонування різних суспільних інститутів, так і людську поведінку. Функції корупції, її форми, залучені в корупційні операції засоби, дійові особи можуть бути настільки різні, що це явище погано піддається уніфікації. Тому при дослідженні корупції виникає безліч труднощів, пов'язаних з поясненням поведінки різних учасників корупційних операцій, відмінностями між країнами, визначенням меж між легальним лобіюванням і корупцією, розмежуванням процесу особистого збагачення і фінансування політичних партій і т.д.

Факторами корупції слід визнавати явища, процеси, інші чинники, які справляють будь-який детермінуючий вплив на корупцію, обумовлюючи корупцію як явище та породжуючи її конкретні прояви. Залежно від рівня, змісту та сили детермінуючого впливу їх можна поділити на: 1) соціальні передумови корупції; 2) загальні причини та умови корупції; 3) причини та умови конкретних корупційних діянь.

Аналіз ставлення дослідників проблем корупції до цього явища дозволяє виділити дві точки зору. Критики корупції виходять з уявлення про уряд як такий, що цілеспрямовано і продумано працює на благо економічного зростання, і тому розглядають корупцію як явище, що підриває ефективні дії уряду. "Захисники" корупції вважають, що, по-перше, уряд не завжди відображає інтереси суспільства, і, по-друге, в деяких умовах, що існують, проте, переважно в слаборозвинених країнах, корупція може позитивно вплинути на економічне зростання.

Здійснення аналізу наслідків корупції вельми складне. Існує безліч елементів, які різним чином взаємодіють з основними параметрами - економічним і політичним розвитком. Загальна точка зору може бути зведена до того, що корупція, маючи деякі позитивні наслідки, в цілому

повинно бути відбито: хто в організації ухвалював рішення про переміщення чиновника, хто пропонував це рішення.

Така підсистема повинна зв'язуватися з організаційними системами, з яких може бути одержана інформація, яка показує, чи існує фірма, на користь якої сприяв ухваленню рішень даний конкретний службовець.

Переміщення і просування службовця повинні проводитися після здачі кваліфікаційних іспитів і психологічних тестів. Ці дані зберігаються у всіх відділах кадрів і використовуються при всіх переміщеннях по службі. Переміщення, які суперечать професійній придатності і психологічним характеристикам, обов'язково повинні фіксуватися системою.

Система аналізу діяльності повинна стати розширенням існуючого реєстру державних службовців. У ній зберігаються не тільки дані про кожного службовця, але і дублюється інформація про його діяльність, яка витягується з організаційної системи тієї структури, в якій службовець працює і робиться для того, щоб спростити доступ до інформації минулих років, яка вже зберігається в архівах, і не перенавантажувати загальносистемну державну мережу додатковими запитами та пошуками. Не говорячи вже про те, що з часом організації зникають, змінюють свою назву, перетворюються на інші структури і відомства.

Пропонована система повинна будуватися за такими принципами.

По-перше, вона повинна бути захищена від несанкціонованого доступу. Пошук в системі і об'єм інформації, що надається, задається офіційною вимогою, що має рівень доступу, який фіксуються в системі.

По-друге, система не повинна допускати зміни даних архівів, баз, сховищ, які є складовою частиною системи.

По-третє, система повинна постійно поповнюватися. Вона існує тільки до тих пір, поки в ній актуалізується інформація. Тому принцип безперервного надходження і постійної обробки інформації є основою існування системи.

По-четверте, система повинна допускати можливість формування широкого кола запитів до інформації, що існує в системі. Тому необхідний окремий блок формування запитів, який дозволив би аналізувати існуючу інформацію.

По-п'яте, в системі повинен бути вбудований аналітичний блок, який по закладених в нього давав би оцінку діяльності кожного службовця. Якщо службовець не задовольняє заданим критеріям, і його оцінка досягає критичної величини, така інформація могла б видаватися аналітичним блоком самостійно. Залежно від закладених в аналітичний блок критеріїв система може видавати декілька оцінок. Наприклад, оцінювати рівень корупції, ефективність роботи чиновника, якість ухвалених рішень, виконання доручених завдань.

органах потрібно обов'язково давати хабарі. Результати соціологічних опитувань також свідчать про тенденцію збільшення в останні роки кількості тих, хто давав хабарі[183]. Так, за даними соціологічного дослідження (загальнонаціонально опитування), яке проводилося в Україні у 2003 р. на замовлення програми «Партнерство за прозоре суспільство», 43 % респондентів заявили, що протягом останнього року мали досвід давання хабарів. При цьому найбільш «активний прошарок за частотою зіткнень свавілля чиновників становлять представники середнього та малого бізнесу. Вони є головними діючими особами у процесі давання хабарів – 59 % серед підприємців давали хабара протягом останнього року. Тривожним сигналом є ставлення сучасного молодого покоління до хабарництва: серед молодих людей переважає сприйняття хабарництва як нормального явища. Таким чином, серед сучасної молоді посилюється не лише раціонально-прагматичний підхід до життя в цілому, а й толерантне ставлення до корумпованого суспільства.

Це ж дослідження виявило й інші морально-психологічні аспекти протидії корупції, які заслуговують на увагу. Так, лише 8 % опитаних спробували активно протидіяти корупційним проявам, з якими особисто зіштовхнулись у житті, - 5 % із них звернулись до правоохоронних органів, 3 % - до громадських організацій або ЗМІ. А кожний другий (47 % опитаних) став на шлях вирішення проблеми через знайомих. Тобто фактично став на шлях сприяння поширенню корупційних відносин. Близько половини (46 %) опитаних визнали хабарництво аморальним явищем, проте така ж кількість респондентів (45 %) виправдала хабарництво, вважаючи такий стан речей цілком нормальним (10 %) або ж, щонайменше, корисним і зручним для вирішення своїх проблем (35 %).

Як зазначає М. Коломієць[184], попри розуміння проблеми корупції в українському суспільстві переважає пасивне сприйняття. Але, незважаючи на таку позицію та загальний песимізм щодо ефективної протидії корупції, більшість громадян (72 %) вважає, що потрібно активніше боротися з цим явищем. Проте лише 25 % опитаних виявили бажання взяти безпосередню участь у антикорупційних громадських заходах.

Звертає на себе увагу і той факт, що домінуючою у масовій свідомості є психологічна установка про те, що корупцію найближчим часом приборкати не вдасться.

Серед інших факторів (соціальних передумов, загальних причин і умов) корупції необхідно, зокрема, відокремити: відсутність дієвої сис-

[183] Коррупция и борьба с ней: роль законодательства / Под ред. М.Б. Горного. – СПб.: Норма, 2000. – С. 9

[184] Коломієць М. Страшніше за корупцію – психологія пасивної людини / М. Коломієць // Економічний часопис XXI. – 2003. – № 10. – С.18 – 21.

теми соціального (насамперед громадського) контролю, у тому числі за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, політичних та громадських діячів, що робить таку діяльність непрозорою; слабкість основних інститутів громадянського суспільства.

Що стосується України, то існуюча за радянських часів система соціального контролю, яка, крім всього іншого, виконувала функцію запобігання корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування, із здобуттям Україною незалежності була зруйнована. Натомість нову дійову систему громадського та державного (відомчого та позавідомчого) контролю за діяльністю зазначених суб'єктів створено не було, що робить діяльність органів влади закритою для громадян, а отже, сприятливою для корумпування.

Відсутність дієвого громадського контролю за владою в нашій країні значною мірою обумовлена незабезпеченням належної реалізації свободи слова та права на інформацію (ст. 34 Конституції України), відсутністю такої фундаментальної складової системи соціального контролю, як незалежні засоби масової інформації.

На істотні проблеми у цій сфері вказують, зокрема: 1) дозованість інформації, яка оприлюднюється органами державної влади та органами місцевого самоврядування про себе та свою діяльність; 2) неповнота законодавчого регулювання цього питання; 3) прояви чиновницького свавілля в інформаційній сфері; 4) фінансова та інша залежність більшості ЗМІ; 4) відсутність сприятливих економічних умов для вільного розвитку незалежних ЗМІ; 5) недосконаліть законодавства, що регулює діяльність ЗМІ, та практики його застосування; 6) відсутність інших необхідних для реального забезпечення свободи слова та свободи преси умов.

Незабезпечення журналістам та іншим громадянам належного доступу до урядової інформації не відповідає стандартам демократичної держави. Вона унеможливлює повноцінне функціонування основних демократичних інституцій, оскільки позбавляє можливості громадян належним чином реалізувати свої конституційні свободи та права, правильно оцінити діяльність державних органів, певних посадових осіб та політичних сил, які користуються владою і у державі, а зрештою, істотно вплинути на формування і функціонування основних владних структур. Усе це призводить до активізації корупційних процесів у владних структурах різних рівнів, оскільки закритість влади створює надзвичайно сприятливе середовище для її корумпування.

Економічна ситуація, яка складається в останнє десятиліття в Україні, характеризується, зокрема, небувалим поширенням корупційних проявів. Цей факт визнаний не лише фахівцями в галузі економіки та юрис-

четвертих, використовувати підприємства для захования відносин між суб'єктом і об'єктом корупції. По-п'яте, це дозволяє за рахунок реальних або фіктивних фірм піти від сплати податків, від перевірки законності господарських операцій, від контролю отримання і витрачання грошей.

У шостих, використовувати свій ресурс для трансформації його через діючі фірми в реальні доходи.

Четвертий спосіб – це перетворення незаконних доходів на предмети розкоші.

П'ятий спосіб – це перетворення доходів на майно за кордоном.

Шостий спосіб – це перетворення грошей, що зберігаються на рахунках на коштовності.

Інформаційний аналіз безпосередніх витрат базується на зіставленні витрат і доходів. Службовець декларує свою зарплату по основному місцю роботи і додаткові доходи. Після цього слід визначити його майновий стан і порівняти з його доходами.

Враховуючи можливість розподілу майна в середовищі, яке оточає держслужбовця, системному аналізу повинні бути піддані всі члени сім'ї об'єкту, що перевіряється, партнери по бізнесу, друзі, контакти з якими підтримуються тривалий час. Формується деяка мережа перевірки, у вузлах якої знаходяться об'єкти, що перевіряються.

Пропонована підсистема повинна відповідати таким вимогам.

По-перше, вся інформація, яку обробляє дана підсистема, є її внутрішньою інформацією. У системі повинні бути відсутніми можливості її безпосереднього перегляду на вимогу користувача. На програмному рівні повинна бути заблокована можливість несанкціонованого доступу.

По-друге, система не повинна видавати за запитом конкретну інформацію, тобто інформацію, що стосується конкретної особи. Можна сформулювати тільки запит про організацію і із заданим порогом відбору. Для витягання інформації про конкретних осіб із списку потрібне рішення суду.

Створення такої системи може з'явитися загальнодержавною програмою в рамках існуючої в Україні програми інформатизації. Проте, вже зараз розроблені системи, які могли б бути об'єднані в єдине ціле. Перш за все, це системи обліку платників податків, реєстрація нерухомості в БТІ, обліку автомобілів в ДАІ, реєстр жителів України в МВС, реєстрації і відстежуванні підприємницької діяльності.

Третя інформаційна підсистема, яка може використовуватися для боротьби з корупцією, повинна бути розроблена на базі звичайної кадрової системи, що відстежує виконання службовцям робіт під час його діяльності. Тут зберігається інформація, де працював службовець, його переходи з місця на місце, робота в підприємницьких структурах, інші види діяльності, якими службовець займався в ході своєї роботи. У системі

Якщо говорити про боротьбу з корупцією, то в організаційній підсистемі необхідно вбудувати окремий «антикорупційний» блок, результати аналізу по якому повинні прямувати у вищестоящу структуру. «Антикорупційний» блок інформаційної підсистеми повинен контролювати такі напрями.

По-перше, необхідно здійснювати перевірку дій, пов'язаних з майновими або фінансовими інтересами.

По-друге, необхідно фіксувати, в чиїх інтересах ухвалюються рішення, чи можливі інші варіанти рішень, які (результати рішень в тимчасовому інтервалі, чи існує залежність тим часом, хто ухвалив рішення, і тим на користь кого це рішення було ухвалено?

По-третє, в аналітичній системі порівнюються однакові за змістом рішення, щоб з'ясувати: чи немає відмінностей в однакових рішеннях, але прийнятих для різних осіб. Це не просте завдання, оскільки виникає проблема змістовного аналізу інформації. Тому можливі різні підходи до її рішення, залежні від конкретних умов.

У четвертих, якщо система виділяє рішення як нестандартне, таке, що вимагає додаткового аналізу, то істотним чинником є перевірка виконавців: хто готував, візував, підписував рішення, чи дотримані всі вимоги алгоритму ухвалення рішення?

По-п'яте, виконується аналіз кадрових переміщень в організації.

По-шосте, в підсистемі повинні зберігатися і аналізуватися дані про особисту участь співробітників управлінської структури в підготовці і ухваленні окремих рішень.

Початковими даними в цій роботі повинні бути використані архіви управлінської структури, поточні бази даних. Крім того, необхідно накопичувати базу даних на ті організації, з яких в дану структуру потрапляють інформаційні і матеріальні потоки і тих, в які виходять інформаційні і матеріальні потоки з даної управлінської структури.

Наступна інформаційна підсистема повинна аналізувати витрати службовців.

Для цього, перш за все, слід розглянути варіанти захования корупційних доходів.

Перший спосіб збереження доходів – це вивезення грошових коштів за межу.

Другий спосіб захования доходів – це розподіл засобів і майна серед родичів або близьких знайомих.

Третій спосіб – це створення фірм, які дозволяють сформувати статутний фонд підприємств за рахунок неконтрольованих державою засобів, а потім вилучити ці засоби але вже як власність приватних осіб. По-друге, використовувати підприємства для переміщення засобів за кордон і назад. У третіх, одержувати офіційні доходи у вигляді дивідендів. У

пруденції, а й на найвищому політичному рівні нашої країни, відображений у законодавчих актах, підкреслюється іноземними експертами. Вище вже були наведені висловлювання відомих політиків та експертів, результати соціологічних та інших досліджень, положення нормативно-правових актів з цього приводу. Вони фактично зводяться до одного - Україна є державою з надзвичайно високим рівнем корупції, яка становить реальну загрозу її національній безпеці та конституційному ладу. Корупцію визнають як загальну характерну рису нинішнього стану України.

У нашій державі відсутнє нормативно-правове розуміння корупційних правопорушень. Немає єдності в погляді на корупцію, її види, у тому числі кримінально-правового характеру, і серед науковців. Це певною мірою не стосується правопорушень, відповідальність за які передбачена Законом України «Про боротьбу з корупцією».

Офіційна статистика фіксує відповідні показники стосовно лише певної частини корупційних правопорушень. Так, відповідні статистичні форми обліку передбачають відображення інформації щодо кількості, структури злочинів, характеристики осіб, які їх вчинили, тощо лише стосовно частини діянь, які Кримінальним кодексом визнані злочинними. Знову ж таки, ці моменти у значній частині не стосуються правопорушень, відповідальність за які передбачена Законом України «Про боротьбу з корупцією». Здійснення статистики щодо застосування цього закону упорядковано Постановою Кабінету Міністрів України від 27 вересня 1999 р. № 1785 «Про подання органами виконавчої влади звітів про виконання вимог Закону України «Про боротьбу з корупцією», якою затверджено порядок та форму звіту центральних органів виконавчої влади, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій про виконання вимог цього закону, включаючи інформацію про державних службовців, притягнутих до відповідальності відповідно до зазначеного закону.

У 2006 р. Указом Президента України від 11 вересня 2006 р. № 742/2006 була схвалена Концепція подолання корупції в Україні “На шляху до доброчесності”[185].

Згідно з даною концепцією характерними рисами корупції в Україні є:

1) залежність рівня та форм корупції від загального стану формування демократичних інститутів;

2) несистемне, часто науково необґрунтоване реформування основних інститутів (адміністративні процедури, податкова система, регуляторна діяльність держави, розв'язання соціальних проблем тощо);

3) набуття корупцією ознак системного явища через ураження життє-

[185] Про Концепцію подолання корупції в Україні "На шляху до доброчесності" [Електронний ресурс]: указ Президента України від 11.09.2006 № 742/2006. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua. – Назва з екрана.

во важливих інститутів суспільства та перетворення її на функціонально важливий спосіб їх існування;

4) неефективність політичних ініціатив у сфері боротьби з корупцією;

5) зміцнення в суспільстві стереотипів терпимого ставлення до корупції, поєднання в масовій свідомості визнання суспільної шкоди корупції і готовності обирати корупційні шляхи розв'язання проблем, що призвело до нездатності громадян брати активну участь в антикорупційних діях;

6) ураження корупцією органів державної влади, органів місцевого самоврядування;

7) слабкість інститутів громадянського суспільства. Засоби масової інформації, залежні часто від власників та органів державної влади, здебільшого уникають об'єктивного висвітлення цих проблем. Громадянські ініціативи не підтримуються через зневіру та суспільну апатію більшості населення. Неурядові організації переважно ослаблені, залежні від осіб, які надають їм фінансову підтримку.

Важливе місце у боротьбі з корупцією у тій чи іншій державі має визначення її масштабів. Цими питаннями займається Транспаренсі Інтернешнл, головним завданням якої є формування антикорупційної сфери, котра б виключала можливість існування та розповсюдження корупції. Важливим напрямом з реалізації цієї ідеї є формування антикорупційних коаліцій, які повинні не лише приймати міжнародні акти, які протидіють хабарництву, але й втілювати в життя їх зміст, встановлюючи критерії законної та моральної поведінки. Транспаренсі Інтернешнл активно працює над забезпеченням публічного оприлюднення зазначеної проблеми (зокрема, шляхом створення щорічних випусків Індексу сприйняття корупції) з тим, щоб посилити антикорупційний настрій світової спільноти, створити атмосферу нетерпимості до корупції.

Дослідження, проведені цією організацією, свідчать, що найвищий рівень корупції спостерігається у країнах із низьким рівнем економічного розвитку та невеликим обсягом інвестицій. У свою чергу, обсяг інвестицій безпосередньо залежить від бюрократичного апарату, оскільки угоди щодо інвестицій у суспільний сектор укладаються за посередництвом чиновників.

Чим складніше та більше держапарат, тим важче інвестору домогтися бажаного результату, не вдаючись до корупції. В умовах, коли інвестор вимушений прикласти надто багато зусиль для подолання корупційних бар’єрів, підприємець якомога швидше відмовиться від інвестування, а для подальшої інвестиційної діяльності вибере країну, внутрішній ринок якої буде сприятливим для інвестицій. Так фахівцями встановлено взаємозв’язок між якістю суспільних послуг та рівнем бюрократії, а саме: у країнах із низькою якістю послуг в суспільному секторі найбільш високий рівень бюрократії, оскільки якість послуги знаходиться у безпосередньому

тьох держав. Особливо для тих, для яких інформація про те, що державний пост займає корупція, не означає його автоматичного звільнення. Більш того, буває, що навіть закони сформульовані так, щоб тільки створити картину боротьби з корупцією, розрахована на недосвідченого обивателя або на міжнародну громадськість.

В Україні бажано створити ще одну інформаційну систему. Дослідження дозволяють зробити висновок, що найбільш великі засоби, що визначають доходи корупціонерів, мають два основні джерела: бюджет і підприємницькі структури.

Отже, необхідна ще одна система - система аналізу коштів, що одержуються і витрачаються підприємствами.

Створення інформаційних систем, які призначені для боротьби з корупцією, можна розділити на дві підсистеми: організаційну підсистему і підсистему аналізу доходів і витрат.

Організаційні підсистеми повинні бути організаційно-аналітичними системами, які розміщені у відомстві і його підрозділах і фіксують роботу кожного підрозділу на основі вхідних і вихідних документів. Йдеться про алгоритмізацію процедури підготовки і випуску документів, що виходять з підрозділу. Алгоритм проходження документа припускає терміни, порядок і послідовність підготовки і випуску того чи іншого документа. Якщо відбувається порушення алгоритму, то система повинна по-перше, зафіксувати це порушення, а по-друге, не пропустити даний документ.

Організаційна підсистема, таким чином, по-перше, здійснюватиме комп'ютерний контроль діяльності будь-якої управлінської структури. Це дозволить проаналізувати, що і як робить структура, хто і за що в ній відповідає, зв'язки даної структури, напрями майнових і фінансових потоків, які нею розподіляються. Будь-яка система управління, особливо та, яка не проектується наперед, а створюється в міру необхідності, разом з формально розробленими частинами містить багато не регламентованих наперед елементів. Ці елементи включають неформальні відносини, засновані на особистих зв'язках керівників різних рангів.

Слабким місцем будь-якої системи управління може бути перехід документів, доручень від одного службовця іншому. Для вирішення цієї проблеми традиційно використовувалися картки контролю, а в сучасних комп'ютерних системах може бути використаний електронний контроль.

Друга частина організаційної підсистеми - її аналітичний блок. Це операційна система, в яка повинна постійно аналізувати дії організації, для якої вона створена. Цей аналіз проводиться на основі документів, які організація випускає або якими обмінюються її підрозділи. Результати аналізу зберігаються в архіві вищестоящої організації і завжди можуть бути доступні для перевірки діяльності організації.

таким діям з боку чиновників управлінської сфери, необхідно на законодавчому рівні виписати адміністративні процедури, тим самим визначити правила і рамки дій державних службовців за певних ситуацій.

4. Як вже підкреслювалося, нагальним з позиції запобігання корупції є прийняття Закону «Про декларування доходів та майна фізичних осіб», а також вдосконалення існуючого порядку декларування доходів публічними службовцями і визначення механізму контролю за відповідністю задекларованих доходів таких осіб їх фінансовим та іншим витратам.

5. Для забезпечення належного контролю за виконанням законів, які регулюють питання протидії корупції, а також за спеціальних підрозділів відповідних правоохоронних органів необхідно суттєво розширити повноваження парламенту і, зокрема, профільного парламентського комітету щодо здійснення парламентського контролю у цій сфері.

Ще один напрям протидії - це заходи, які направлені на створення організаційних структур, які виявляли б неправомірні дії чиновників. Створення таких організаційних механізмів виходить за рамки корупції. Організаційні заходи, з одного боку, повинні перешкоджати корупційним діям, а з іншою, фіксувати їх у випадку, якщо такі дії здійснилися.

І, нарешті, останній напрям, пов'язаний з пошуком вже довершених корупційних дій: інформаційні засоби пошуку корупції. Ці засоби повинні, по-перше, знайти тих, хто одержує незаконні доходи, а, по-друге, визначити ті дії, які дозволяють ці доходи одержати.

В інформаційному аспекті дуже багато що залежить від того, яку інформацію вже має у своєму розпорядженні держава, а яку необхідно шукати і формувати наново, які існують умови отримання інформації, чи необхідно змінювати законодавство, хто його відстежуватиме і виконуватиме.

Пропонований підхід має такі переваги.

По-перше, він дозволяє аналізувати інформацію щодо кожного члена суспільства. Правда, це безпосередньо пов'язано із збільшенням загального об'єму виконуваних розрахунків. За допомогою формальних методів може бути поставлений заслін від проникнення в систему державної влади нечесних державних службовців. Крім того, збирана інформація дозволить аналізувати ефективність роботи будь-якої державної структури і її елементів. Це дозволить оцінити ефективність роботи кожного елементу державної структури і удосконалювати її шляхом позбування від неефективних елементів або, можливо, навпаки, додавання необхідних.

По-друге, пропонований інформаційний аналіз дає повну картину життя громадянина і його взаємодії з суспільством. Це, звичайно ж, народжує проблему надійності захисту аналізуючих систем від несанкціонованого доступу.

Небажання (або невміння) боротися з корупцією характерно для багатьох країн, де рівень корупції дуже високий. Це пояснюється тим, що корупція, як і будь-яке інше явище, має свої позитивні і негативні сторони. Позитивні сторони корупції виявляються в тому, що вона дозволяє вирішувати багато проблем, які виникають у взаємодії людини з державою. Негативні сторони корупції виявляються в тому, що вона підриває авторитет держави, створює умови для зловживання владою, сприяє розвитку тіньової економіки, погіршує умови життя населення.

дній залежності від розміру даного хабара або приватних економічних, соціальних чи політичних інтересів.

Діяльність Трансперенсі Інтернешнл широко підтримується громадськими та урядовими організаціями, а також великими національними і транснаціональними компаніями.

Визначення рівня корумпованості у певній країні та порівняння показників зловживання владою у регіональному і глобальному аспектах є актуальним завданням як у практичній сфері боротьби зі злочинністю, так і в науковому плані. Об'єктивні дані не завжди підходять для таких порівнянь, оскільки у законодавстві різних країн посадові злочини трактуються не однаково. До того ж сама корупція має латентний характер і не охоплюється повністю статистичними відомостями, що останні часом відбивають лише якість роботи правоохоронних органів.

Багатогранність проблеми породжує різні дослідницькі проекти. Найвагоміші дослідження, що виявляли суб'єктивні показники корупції, за цільовою вибіркою умовно можна віднести до таких груп: опитування порівняно невеликої кількості експертів (їх, наприклад, здійснює "Дім свободи" [Freedom House]); опитування населення (Міжрегіональний інститут ООН з вивчення злочинності та правосуддя [Interregional Crime and Justice Research Institute], проекти "Євробарометр" Європейського Союзу і "Барометр нової Європи" Центру вивчення громадської політики [Centre for the Study of Public Policy]); оцінка ділового клімату серед значної вибірки підприємців (близько 70 – 150 респондентів у кожній країні), наприклад, обстеження Світовим банком (World Bank) бізнес-середовища у світі; узагальнення, за допомогою математики, показників корупції, отриманих з різних джерел (ТІ, Світовий банк). Своєю чергою регіональні і глобальні опитування за характером запитань можуть стосуватися як досвіду респондента, фактів корупції, знань про законодавство, можливих варіантів поведінки, пов'язаної з даванням хабара, так і сприйняття корупції – різноманітних її оцінок, ставлень, прогнозів та установок щодо неї. Між цими індикаторами далеко не завжди існує тісний статистичний зв'язок. Предмет крос-національних соціологічних опитувань може стосуватися виявлення різноманітних видів і проявів корупції: від блату до захоплення держави, від адміністративної корупції до корупційної практики великих національних і транснаціональних компаній[186].

Трансперенсі Інтернешнл є однією з небагатьох аналітичних структур (поряд з фондом "Спадщина" [Heritage Foundation], Світовим банком, Світовим економічним форумом [World Econonic Forum], Службою інформації

[186] Transperency International [Електронний ресурс] the global coalition against corruption: (перегляд 20.07.2007 р.): – Електрон. дан. (1 файл).// Режим доступу: http://www.transparency.org./layout/set/print/regional_pages – Назва з екрана.

журналу “Економіст” [The Economist Intelligence Unit], Колумбійським університетом, Центром досліджень світових ринків (The World Markets Research Centre), Службою оцінки політичних ризиків [Political Risk Services], Мерчант Інтернешнл Груп [Merchant International Group]), яка вираховує індекси корупції майже понад 100 країн світу. Відома своїми антикорупційними ініціативами Трансперенсі Інтернешнл впроваджує три дослідницькі проекти, спрямовані на визначення: Індексу сприйняття корупції (від 1996 р.; ретроспективний аналіз даних здійснено також за 1980 – 1985 рр. та 1988 – 1992 рр.), Індексу хабародавців (1999 та 2002 рр.), громадської думки населення щодо корупції (2002 р.). Індекс сприйняття корупції (ІСК) охоплює оцінки, надані підприємцями, вченими та аналітиками з ризиків, щодо зловживання владою чиновників з метою отримання особистої вигоди. Джерела, якими користується ТІ, не розрізняють адміністративну й політичну корупцію. Вищі значення ІСК (за шкалою від 0 до 10) свідчать про меншу актуальність проблеми корупції для певної країни.

Трансперенсі Інтернешнл практикує оприлюднення інформації про дослідження (обсяг вибірки, запитання, які ставилися, кількість країн, де проводилося опитування, алгоритм інтеграції даних у єдиний індекс).

Трансперенсі Інтернешнл зазначає, що порівняння з результатами попередніх років мають ґрунтуватися на балі даної країни, а не на її місці в загальному списку, оскільки рік у рік додаються нові країни. Для виявлення певних тенденцій необхідно звернутися до першоджерел, на яких ґрунтується індекс сприйняття корупції.

За даними Транспаренсі Інтернешнл у 1998 р. в Україні індекс сприйняття корупції (далі ІСК) складав 2,8 бала (стандартне відхилення становило 1,6 бали), посідаючи 70 місце з 85 країн світу, 1999 р. – 2,6 (відповідно стандартне відхилення – індекс сприйняття корупції складав 1,4 і займала 77 місце серед країн світу), 2000 р. (найгірший результат) – 1,5 (0,7 і 88), 2001 р. – 2,1 бала (1,1 і 83). У 2002 році Україна була охоплена шістьма дослідженнями. Тоді ІСК дорівнював 2,4 бала, що забезпечило їй 86 місце, неузгодженість оцінок щодо корупції в українському суспільстві виявилася низькою (0,7 бали). У 2003 році за узагальненими результатами десяти міжнародних проектів Україна набрала 2,3 бали (відповідно 111 місце) з низькою варіабельністю оцінок (стандартне відхилення – 0,6), що дає підстави стверджувати про всебічну оцінку (у межах обраної методології) зловживання владою у нашій країні, порівняно, наприклад, з Білоруссю, яка охоплювалася лише п’ятьма дослідженнями. У 2004 р. для нашої країна індекс обчислювався з огляду на такі дослідження: Огляд конкуренції у світі Світового економічного форуму за 2002 - 2004 рр., Служби інформації журналу “Економіст” за 2004 р., “Дім свободи” за 2004 р., Колумбійський університет за 2003 р., “Обсте-

основні антикорупційні акти приймалися в неналежній послідовності, за відсутності єдиного підходу і належного опрацювання базових положень; 2) ряд його положень є не до кінця продуманими, неузгодженими між собою і науково необґрунтованими, що потребує їх вдосконалення; 3) у зв'язку з динамічними і достатньо ґрунтовними змінами, які відбулися останнім часом у законодавстві України, воно потребує систематизації й уніфікації; 4) існує необхідність у прийнятті цілої низки законів, які б поновому (або додатково) врегулювали важливі для антикорупційної діяльності питання (зокрема прийняття таких законів України, як «Про профілактику злочинності», «Про статистику злочинності та корупції», «Про кримінологічну експертизу», «Про тимчасові слідчі комісії Верховної Ради України», «Про управлінські послуги», «Про економічну злочинність»).

Ці моменти і визначають основні напрями розвитку антикорупційного законодавства.

2. Дванадцятирічна дія Закону України «Про боротьбу з корупцією» підтвердила право на існування спеціального комплексного антикорупційного нормативно-правового акта. Разом з тим, вона засвідчила необхідність удосконалення багатьох його положень.

Це вдосконалення необхідно здійснити на базі ґрунтовного аналізу практики застосування Закону України «Про боротьбу з корупцією» за весь період його існування з урахуванням останніх досягнень юридичної науки.

3. Існує нагальна потреба в удосконаленні нормативно-правового регулювання державної служби. Це передбачає суттєві зміни базового Закону, який регулює проходження державної служби - Закону України «Про державну службу». Практика застосування цього нормативно-правового акта показала, що багато його положень є недосконалими або такими, що дозволяють неоднозначне тлумачити закон або передбачають половинчасті рішення у сфері державної служби. Передусім, це стосується визначення ключових понять - «державна служба» і «державний службовець», які містять суттєві суперечності і відповідно до яких під категорію державних службовців не потрапляють працівники державних установ та організацій цілих галузей (МВС, СБУ, прокуратури, митної служби, військовослужбовців).

У цьому зв'язку необхідно прийняти новий закон про державну службу, який базувався би на новій концепції такої служби, яка б поділялася на цивільну державну службу, військову державну службу та державну службу в правоохоронних органах.

Управлінській сфері нашої держави сьогодні бракує чітко визначених приписів і процедур поведінки державних службовців при прийнятті управлінських рішень, що дозволяє їм у багатьох випадках діяти на власний розсуд, зловживати наданими їм повноваженнями. Щоб запобігти

ності силових структур в межах Конституції України.

Внесеними 5 лютого 1998 р. змінами і доповненнями до Закону України «Про державну податкову службу в Україні»[214] в структурі податкової міліції передбачено Управління по боротьбі з корупцією в органах податкової служби ДПА України, на яке покладено завдання запобігання корупції в органах державної податкової служби та виявлення її фактів. Але діяльність зазначеного спеціального підрозділу ДПА України виявилась певною мірою заблокованою самим законодавцем, оскільки при внесенні відповідних змін до Закону України «Про боротьбу з корупцією», пов'язаних із створенням цієї структури, не було передбачено можливість складення працівниками підрозділів по боротьбі з корупцією в органах ДПА протоколів про порушення зазначеного закону.

До законів, які містять норми, що регулюють ті чи інші аспекти правоохоронної діяльності у сфері протидії корупції, її координації, здійснення контролю та нагляду за нею, слід віднести також закони України «Про боротьбу з корупцією», «Про прокуратуру», «Про міліцію», «Про Службу безпеки України».

Проведений аналіз нормативно-правової бази, яка регулює питання протидії корупції в нашій країні, дає підстави стверджувати таке.

1. В Україні створено в цілому достатню законодавчу базу для ефективної протидії корупції, у тому числі в частині відповідальності за корупційні правопорушення, яка передбачає цілий комплекс правових засобів. Застосування їх дозволяє притягнути до того чи іншого виду юридичної відповідальності практично будь-яку посадову та службову особу органів державної влади, органів місцевого самоврядування, яка допустила те чи інше зловживання владою чи службовим становищем (від порушення обмежень, встановлених для осіб, уповноважених на виконання функцій держави, неподання декларації до одержання хабара і участі в діяльності організованих злочинних угруповань).

Це позбавляє підстав для тверджень про те, що відсутність відчутних результатів боротьби з корупцією в нашій державі обумовлюється недосконалістю законодавства про відповідальність за корупційні правопорушення: таке твердження може бути або проявом некомпетентності, або мати певну мету, у тому числі політичного характеру. Проблема неефективності антикорупційної діяльності полягає не в недосконалості вказаної законодавчої бази, а в її неефективному застосуванні.

Водночас, це не означає, що антикорупційне законодавство є абсолютно досконалим і повним: 1) його не можна визнати цілісним, оскільки

[214] Про державну податкову службу в Україні [Електронний ресурс]: закон України від 04.12.1990 р. № 509 - XII в редакції Закону України від 20.06.2007 р. № 1014 - 16. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua. – Назва з екрана.

ження бізнес-середовища та результатів роботи підприємств" Світового банку і ЄБРР за 2002 р., Банку багатостороннього розвитку за 2002, Мерчант Інтернешнл Груп за 2004 р. Дослідницького центру світових ринків за 2004 р. Значення ІСК суттєво не змінилося – 2,2 бала при стандартному відхиленні у 0,4 бала (128 місце серед 146 країн світу). У 2005 році індекс сприйняття корупції в Україні дорівнював 2,6 (107 місці серед 163 країн світу), а в цьому році індекс сприйняття корупції в Україні дорівнює 2,8 (99 місце серед 163 країн світу) [187].

Пропоновані рейтинги, зрозуміло, відбивають корупцію лише частково, а отже інтерес викликає не безпосереднє порівняння значень індексів у тій чи іншій країні, а обчислення середніх значень за групами споріднених країн (за регіонами, рівнем ВВП, розвитком інститутів демократії та ін.) та пошук статистичних залежностей.

З огляду на викладене можна дійти таких висновків. Транспаренсі Інтернешнл намагається задіяти ресурси держави (удосконалення управління і реформа законодавства, збільшення покарань за посадові злочини), приватного сектору (запровадження кодексів поведінки і рамкових угод для зменшення корупції) і громадянського суспільства (проведення антикорупційних компаній, контроль за владою) з метою подолання корупції. ТІ здійснює наукову діяльність, зокрема, щодо визначення рейтингів корумпованості на підставі узагальнення за трирічні періоди результатів досліджень, тобто мова йде про усталену оцінку корупції. На нашу думку, серед переваг методології ІСК необхідно виокремити такі.

1. Інтеграція якомога ширшого спектру оцінок аналітичних інституцій, які тривалий час займаються питаннями вивчення корупції. При цьому рейтинг корумпованості містить як експертні опитування, так і обстеження ділового клімату.

2. Уніфікація результатів розрахунку та обчислення не лише середнього значення ІСК по країнах, а й додаткового показника стандартного відхилення, що відображає узгодженість наведених даних.

3. Висока кореляція результатів досліджень проблеми корупції, що підвищує обґрунтованість введення до ІСК різних досліджень.

Сьогодні Індекс сприйняття корупції є одним з вагомих показників, на які орієнтуються іноземні інвестори та аналітичні структури, що наближені до урядів високорозвинених країн світу. Його успішно застосовують у різноманітних політологічних та економетричних дослідженнях для пояснення ефективності державного управління, економічного розвитку та рівня демократії. Водночас загальний характер індикатора не дає змоги зафіксувати

[187] Transperency International [Електронний ресурс] the global coalition against corruption: (перегляд 20.07.2007 р.): – Електрон. дан. (1 файл). // Режим доступу: http://www.transparency.org./layout/set/ print/regional_pages – Назва з екрана.

різні вияви корупції та надати докладні поради з протидії цьому явищу[188].

Одним із джерел отримання інформації про стан корупції в Україні та її регіонах є статистичні дані Департаменту інформаційних технологій МВС України.

Однак, слід зробити декілька зауважень і застережень щодо об'єктивності і достовірності вихідної інформації такого аналізу, які обумовлені певними моментами.

По-перше, корупція - це досить складна сукупність складів злочинів, передбачених кримінальним законом. Департаментом інформаційних технологій МВС України згідно з Кримінальним кодексом України [189]до корупційних правопорушень зараховано 6 статей. Але найбільшу питому вагу серед них складають злочини, передбачені розділом XVII „Злочини у сфері службової діяльності" які власне і є сутністю корупційних злочинів.

У зв'язку з цим джерелом кримінологічної інформації стали оприлюднені у різних виданнях статистичні дані, а також офіційні звіти Міністерства внутрішніх справ. На основі цієї інформації складено таблиці, які містять дані про злочинність в Україні протягом 2004 - 2005 років.

По-друге, кримінологічний аналіз проблем корупції на відміну від аналізу загальнокримінальної злочинності вирізняється надзвичайною складністю через багатофакторну структуру детермінації цього виду злочинної діяльності.

По-третє, надзвичайно високий рівень латентності корупційних правопорушень утруднює оцінку їх реального рівня.

По-четверте, існує відомча роз'єднаність офіційної кримінальної статистики і системи її показників, відсутній централізований облік і єдина методологія статистичного аналізу. Статистичні підрозділи органів МВС України, СБУ, Податкової міліції, Державної митної служби, прокуратури України ведуть свій окремий облік видів корупційних правопорушень за різними показниками та системами обліку. Навіть в єдиній системі органів МВС виявлені корупційні правопорушення у статистичних звітах виокремлюються окремими рядками по службах.

По-п'яте, відсутність законодавчого і міжнародно-правового визначення поняття „корупційні правопорушення" призводить до вільного підходу правозастосовних органів і окремих дослідників як у нас у країні так і за кордоном, до оцінки окремих видів злочинів, що вчиняються в даній сфері, а це робить практично неможливим проведення наукового

[188] Дацюк Л. Нинішня корупція – це колишній блат / Л. Дацюк // Новий кур'єр. – 2002. – травень. – С.18.

[189] Кримінальний кодекс України [Електронний ресурс]: закон України від 05.04.2001 р. № 2341 - III із змін., внес. згідно із Законами України : за станом на 07.05.2008 р. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua. – Назва з екрана.

Цим же указом були утворені координаційні комітети по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю в областях. Через рік - 31 січня 1996 р. своїм Указом Президент України затвердив Положення про обласні Координаційні комітети, новий персональний склад Координаційного комітету при Президентові України, а також розширив кількість його завдань.

Для підготовки законопроектів, спрямованих на боротьбу з корупцією і організованою злочинністю, а також з метою здійснення парламентського контролю за виконанням законодавства у цій сфері Законом України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» у Верховній Раді України було створено Комісію з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією. До цього у парламенті України функціонувала Тимчасова депутатська комісія з питань боротьби з організованою злочинністю, корупцією і хабарництвом, яку було створено постановою Верховної Ради України від 19 грудня 1992 р.

У парламенті 14-го (3-го) скликання спочатку функціонував Комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, боротьби з організованою злочинністю і корупцією, а з лютого 2000 р.- Комітет з питань боротьби з організованою злочинністю та корупцією. Суттєвим недоліком законодавчого регулювання діяльності цього Комітету є те, що, відповідно до ст. 89 Конституції України, його функція парламентського контролю за виконанням законодавства у сфері боротьби з організованою злочинністю і корупцією суттєво звужена.

На сьогодні функції цього органу згідно з Указом Президента України виконує Рада національної безпеки та оборони України.

28 грудня 2005 р. Указом Президента України утворена Міжвідомча комісія при Раді національної безпеки і оборони України з комплексного вирішення проблем у сфері боротьби з корупцією, основними завданнями якої є: розроблення заходів з координації діяльності державних органів, на які покладено завдання щодо боротьби з корупцією; підготовка з урахуванням міжнародних норм і стандартів пропозицій щодо пріоритетних напрямів єдиної державної політики у сфері боротьби з корупцією.

І, нарешті, у 2006 р. указом президента України була схвалена Концепція подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності», про яку йшла мова в попередньому параграфі.

Зазначене не можна вважати таким, що сприяє підвищенню ефективності боротьби з корупцією і організованою злочинністю. Змінити його можна лише шляхом внесення відповідних змін до Конституції України. Але вирішувати цю проблему необхідно, оскільки вона безпосереднім чином стосується парламентського контролю за діяльністю правоохоронних органів, який є одним із основних факторів забезпечення діяль-

злочинів має бути не просто посадова (службова) особа, а публічна посадова особа [212], оскільки сьогоднішнє визначення посадової особи «суперечить юридичній природі посадових злочинів».[213]

Невідповідність зазначеного стану речей юридичній природі службових злочинів обумовлюється, насамперед, різними об'єктами посягань, що вчинюються службовими особами органів державної влади або органів місцевого самоврядування та особами, які виконують управлінські функції в комерційних та інших організаціях. У першому випадку об'єктом посягання виступає нормальна діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, у другому - комерційних та інших недержавних організацій. Крім того, зазначені вище особи суттєво відрізняються за своїм правовим статусом, повноваженнями, характером вчинюваних дій, а отже, характером і наслідками протиправних дій, які вчинюються з використанням наданих їм повноважень.

Якщо ж дивитись на цю ситуацію з точки зору визначення сутності корупції, сфери її розповсюдження, суб'єктів корупційних діянь, кола корупційних злочинів, то також постає певна проблема: до корупції слід буде відносити як зловживання за посадою державного службовця, так і зловживання службовим становищем відповідного службовця комерційної структури. Водночас, очевидно, що змісту соціальної «корозії» влади, якою за своєю соціальною сутністю є корупція, зловживання управлінців приватної сфери, як вже зазначалося, не становить.

Це зумовлює необхідність диференціації кримінальної відповідальності за вчинення службових зловживань службовими (посадовими) особами органів державної влади, органів місцевого самоврядування та особами, які виконують управлінські функції в недержавних організаціях.

26 листопада 1993 р. Президент України своїм Указом утворив Координаційний комітет і затвердив його персональний склад. 30 грудня 1994 р. іншим президентським Указом «Про заходи щодо вдосконалення діяльності Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю» було затверджено новий персональний склад Комітету і визначено його завдання. До них, крім координації роботи правоохоронних та інших державних органів щодо проведення боротьби зі злочинністю, корупцією, іншими формами організованої злочинності, було віднесено організацію контролю за виконанням актів законодавства боротьби зі злочинністю і корупцією, розробку пропозицій щодо запобігання корумпованим зв'язкам з державними службовцями тощо.

[212] Свєтлов О.Я. Визначення поняття посадової особи в новому КК України / О.Я. Свєтлов, С.В. Трофімов // Правова система України: теорія і практика. – К., 1993. – С. 439.

[213] Брич Л. Кваліфікація ухилення від сплати обов'язкових внесків держави / Л. Брич. – Львів: Львівс. держ. ун-т ім. І. Франка, 1988. – С. 61.

порівняльного аналізу і розроблення спільних заходів протидії.

Корупційні правопорушення Україні в цілому і окремі її види за статистичними показниками характеризуються достатньо високим рівнем. Про це свідчать дані про рівень і структуру злочинів, які виявлено у сфері службової діяльності, наведені у табл. 3.1[190].

Таблиця 3.1.

Злочини, яки виявлено у сфері службової діяльності

			Виявлено злочинів у 2005 р	Кільк. злочинів, справи по яких знаход. в провадженні	З них по якихособи, які їх вчин., встановлені	Кільк. злочинів, які зняті з обліку	У тому числі п.п.1,2 ст.6 КПК
Всього злочинів			44171	52332	33691	6639	2439
у т. ч.	Всього злочинів у сфері службової діяльності		16584	20494	13439	3045	1441
	зловживання владою або служб. станов.		5979	7545	4252	1441	680
	перевищення влади або служб. повноваж.		1284	1591	999	310	171
	хабарництво		3080	3732	2663	443	214
	з них	одержання хабара	2320	2818	1977	321	157
		давання хабара	759	913	685	121	57

Як видно з наведених даних, злочини проти власності складають 37, 54 % від усіх злочинів економічної спрямованості, серед них - зловживання владою, або службовим становищем – 36 %, перевищення влади, або службових повноважень – 7,74 %.

Дани про злочини, яки розслідувано у сфері службової діяльності протягом 2005 р наведено у таблиці 3.2.

Таблиця 3.2.

Злочини, яки розслідувано у сфері службової діяльності протягом 2005 р.

			Розслідувано злочині в (розкрито)	Нерозкрито злочинів				
				всього	з них			
					КПК України		понад 2 місяці	ф4>2 міс.
					п. 1 ст. 206	п. 3 ст. 206		
Всього злочинів у сфері службової діяльності			13577	4690	243	1368	2905	174
у т. ч.	зловживання владою або служб. станов.		4276	2222	98	728	1347	49
	перевищення влади або служб. повноваж.		981	432	29	123	251	29
	хабарництво		2706	620	31	72	468	49
	з них	одержання хабара	1988	503	19	50	389	45
		давання хабара	717	117	12	22	79	4

[190] Джерело:Департамент інформаційних технологій МВС України

Як видно з таблиць 3.1 та 3.2 протягом 2005 р. розкрито 81,86 % злочинів у сфері службової діяльності.

Дані про злочини у сфері службової діяльності по регіонах України наведено в таблиці 3.3.

Таблиця 3.3.

Злочини у сфері службової діяльності по регіонах України (2005 р.)

Найменування регіонів та УМВСТ	Злочини у сфері службової діяльності	З них				
		зловживання владою або службовим становищем	у т.ч. на суму, що перевищує 100 тис. грн.	хабарництво	у тому числі: на суму, що перевищує	
					10 тис. грн.	30 тис. грн.
АР Крим	654	142	32	137	3	
Вінницька	447	154	40	67	4	
Волинська	366	112	60	52	2	1
Дніпропетровська	1542	633	188	288	8	7
Донецька	1199	267	136	308	13	5
Житомирська	393	148	13	57	1	2
Закарпатська	445	172	16	60	1	
Запорізька	581	165	66	97	3	3
Івано-Франківська	607	297	37	50		
Київська	357	85	25	121	4	
місто Київ	572	178	85	110	2	2
Кіровоградська	349	96	14	36		
Луганська	1005	445	91	198	1	
Львівська	591	208	26	119	6	1
Миколаївська	397	97	11	104	1	1
Одеська	1128	580	109	190	13	4
Полтавська	675	178	29	153		
Рівненська	341	123	14	52		
місто Севастополь	126	45	7	21		
Сумська	494	188	97	44		
Тернопільська	336	172	38	45	1	
Харківська	1215	563	106	236	1	
Херсонська	403	103	12	79		3
Хмельницька	475	193	28	63	1	
Черкаська	495	205	99	59	2	
Чернігівська	341	60	3	40		
Чернівецька	321	129	16	63	1	1
Всього по УМВС	15855	5738	1398	2849	68	30
Донецьке УМВСТ	92	7		41		
Львівське УМВСТ	114	37		39	1	
Одеське УМВСТ	76	17	2	29		
Придніпр. УМВСТ	191	80	12	59		
Півд.-Зах. УМВСТ	98	31	4	22		
Південне УМВСТ	158	69	2	41		
Всього по УМВСТ	729	241	20	231	1	
Всього по Україні	16584	5979	1418	3080	69	30

судового слідства, слідчий зобов'язаний відсторонити її від посади.

Друга група антикорупційного законодавства, залежно від характеру вчиненого корупційного правопорушення, передбачає кримінальну, адміністративну, конституційну, дисциплінарну та цивільно-правову відповідальність.

Кримінальна відповідальність за вчинення корупційних злочинів настає у випадках, передбачених КК. Кримінально-правові норми антикорупційного спрямування є обов'язковими, надзвичайно важливими, але не основними засобами протидії корупції. Обов'язковий характер цих норм зумовлюється тим, що вони становлять єдину систему антикорупційного законодавства, їх важливість полягає в тому, що вони спрямовані на протидію найбільш небезпечним - злочинним проявам корупції, а основне їх призначення в системі антикорупційного законодавства – це забезпечення підстав кримінальної відповідальності за вчинення злочинів корупційного характеру. Антикорупційними слід визнавати не лише кримінально-правові норми, які безпосередньо визначають ознаки корупційних злочинів і встановлюють відповідальність за їх вчинення, а й інші кримінально-правові норми, які мають антикорупційне спрямування. До них належать норми як Особливої, так і Загальної частин КК.

Якщо ж говорити про норми Загальної частини КК, які містять положення, що найчастіше можуть використовуватися в антикорупційній діяльності, то серед них слід назвати, зокрема: статті 26-31 КК, які присвячені питанням співучасті у вчиненні злочину, у тому числі корупційного; ст. 43 КК, яка обставиною, що виключає злочинність діяння, передбачає виконання спеціального завдання з попередження чи розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації (таке завдання може виконувати працівник правоохоронного органу, діючи стосовно корумпованої організованої групи чи корумпованої злочинної організації); статті 54,55, 58 КК - антикорупційний зміст закладено в такі види покарання, як позбавлення військового, спеціального звання, рангу, чину або кваліфікаційного класу, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, службові обмеження для військовослужбовців.

Один із концептуальних моментів нового КК, який безпосередньо стосується кримінальної відповідальності за корупційні злочини і потребує свого вирішення на законодавчому рівні, полягає в тому, що чинний кримінальний закон не диференціює відповідальність за вчинення службових зловживань службовими (посадовими) особами органів державної влади, органів місцевого самоврядування та особами, які виконують управлінські функції в недержавних організаціях. Такий підхід видається недостатньо обґрунтованим. На цю обставину неодноразово звертали увагу вітчизняні вчені, підкреслюючи, зокрема, що суб'єктом посадових

Ключовим розділом Закону України «Про боротьбу з корупцією» є розділ ІІ «Попередження корупції», який містить спеціальні обмеження щодо державних службовців та інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямовані на попередження корупції. Зміст цих обмежень викладено при висвітленні питань спеціально-кримінологічного запобігання корупції.

Головна мета всіх перелічених вище заборон та обмежень полягає в недопущенні використання особами, уповноваженими на виконання функцій держави, своїх службових повноважень та інших можливостей, які їм надає офіційний статус, для протиправного особистого збагачення, яке може здійснюватися шляхом зайняття підприємницькою діяльністю, незаконного сприяння чи створення штучних перешкод для здійснення такої діяльності іншими особами. Адже відповідні «суміщення», «сприяння», «відмови» тощо з боку осіб, наділених владними повноваженнями, є нічим іншим, як сприятливим підґрунтям для різного роду службових зловживань [210].

До цієї групи нормативно-правових актів належать також закони України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» (ст. 5), «Про державну службу» (ст. 37), «Про прокуратуру» (ст. 50-1), «Про статус суддів» (ст. 43), які передбачають запобіжні заходи антикорупційного характеру щодо правових наслідків вчинення корупційних правопорушень.[211]

Запобіжний характер має ряд норм процесуального законодавства. Зокрема, це стосується ст. 147 КПК, яка встановлює підстави і порядок відсторонення обвинуваченого від посади. Відповідно до ч. 1 цієї статті, у разі притягнення посадової особи до кримінальної відповідальності за посадовий злочин, а так само якщо ця особа притягається до відповідальності за інший злочин і може негативно впливати на хід досудового чи

[210] Мельник Н. Защита предпринимательства в свете Закона Украины «О борьбе с коррупцией» / Н. Мельник // Предпринимательство, хозяйство и право. – 1996. – № 4. – С. 41.

[211] Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб [Електронний ресурс]: закон України від від 09.04.1992 № 2262-XII із змін., внес. згідно із Законами України : за станом на 22.05.2008 р. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua. – Назва з екрана.; Про державну службу [Електронний ресурс]: закон України від 16.12.1993 р. № 3723 - XII в редакції Закону України від 22.05.2008 р. № v 010p 710-08. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua. – Назва з екрана.; Про прокуратуру [Електронний ресурс]: закон України від 05.11.1991 р. № 1789-XII із змін., внес. згідно із Законами України : за станом на 22.05.2008 р. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua. – Назва з екрана.; Про статус суддів [Електронний ресурс]: закон України від 15.12.1992 р. № 2862-XII із змін., внес. згідно із Законами України: за станом на 22.05.2008 р. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua. – Назва з екрана.

Якщо регіони України розташувати по убуванню по кількості злочинів у сфері службової діяльності у відсотках від загальної кількості по Україні, то картина виглядатиме так: перші п'ять місць по кількості злочинів у сфері службової діяльності з великим відривом займають Дніпропетровський,

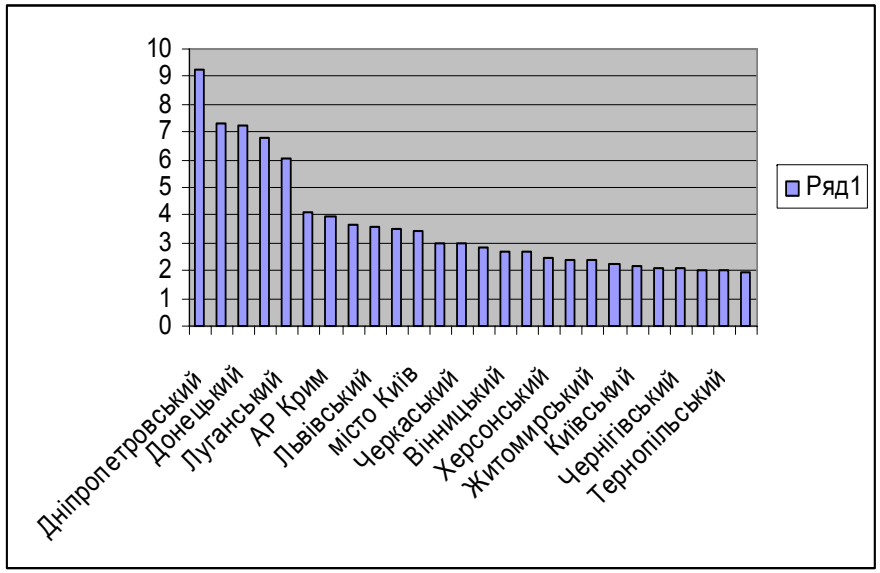


Рисунок 3.1. Кількість злочинів у сфері службової діяльності у відсотках по регіонах України за 2005 рік

Харківський, Одеський, Донецький і Луганський регіони. Діаграма на рис. 3.1 наочно демонструє ситуацію, що склалася в Україні в 2005 р. зі злочинами у сфері службової діяльності.

Аналіз ситуації з корупційними правопорушеннями ускладнюється також ще і тим, що далеко не всі з них доходять до суду.

Дані про злочини у сфері службової діяльності, кримінальні справи по яких дійшли до суду приведені в таблиці 3.5.

Таблиця 3.5

Відомості про злочини у сфері службової діяльності кримінальні справи по яких дійшли до суду у 2005 р.

Найменування регіонів та УМВСТ	Кількість злочинів, справи, по яких закінчено розслідуванням	Злочини у сфері службової діяльності	% до загальної кількості справ	Хабарництво	% до кількості злочинів у сфері службової діяльності
АР Крим	1474	416	28,22	78	18,75
Вінницька	934	333	35,65	57	17,17
Волинська	759	323	42,56	50	15,48
Дніпропетровська	3362	1220	36,29	266	18,52
Донецька	2792	990	35,46	243	24,54
Житомирська	833	278	33,37	44	15,82
Закарпатська	733	294	38,03	41	13,94
Запорізька	1434	514	35,84	104	20,23
Івано-Франківська	1164	498	42,78	49	9,83
Київська	699	210	30,04	84	40,0
місто Київ	1028	342	31,15	76	22,22
Кіровоградська	692	280	40,46	37	13,21
Луганська	2357	779	33,05	159	20,41
Львівська	1126	479	42,54	98	20,59
Миколаївська	911	328	36,00	128	39,02
Одеська	2132	900	42,21	137	41,77
Полтавська	1592	566	35,55	132	23,32
Рівненська	748	307	41,04	52	16,94
місто Севастополь	193	63	32,64	17	26,98
Сумська	756	375	49,60	33	8,8
Тернопільська	589	296	50,25	43	14,53
Харківська	2049	815	39,78	217	26,63
Херсонська	878	291	33,14	51	17,53
Хмельницька	689	375	54,43	57	15,20
Черкаська	621	379	61,03	45	11,87
Чернігівська	694	286	41,21	20	6,99
Чернівецька	624	234	37,50	48	20,51
Всього по УМВС	31863	12171	38,20	2366	19,44
Донецьке УМВСТ	277	72	25,99	32	44,44
Львівське УМВСТ	360	104	28,89	35	33,65
Одеське УМВСТ	337	83	24,63	27	32,53
Придніпр. УМВСТ	310	107	34,52	14	13,08
Півд.-Зах. УМВСТ	299	71	31,64	19	26,76
Південне УМВСТ	373	118	31,64	29	24,58
Всього по УМВСТ	1956	555	28,37	156	28,11
Всього по Україні	33819	12726	37,63	2522	19,82

Якщо розглядати кількість злочинів у сфері службової діяльності, кримінальні справи по яких дійшли до суду по відношенню до загальної кількості злочинів, то складається така картина. Найбільша кількість

Згідно зі ст. 10 цього закону, однією із засад, на яких здійснюється виборчий процес, є неупередженість до партій (блоків), кандидатів у депутати з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб. Подібні положення містять також інші виборчі закони.[207]

Деякі запобіжні заходи антикорупційного характеру передбачив Закон України «Про державну службу», визначивши, зокрема, певні обмеження, пов'язані з проходженням державної служби, етичні перешкоди перебування на державній службі, недопустимість зловживання своїм посадовим становищем, порушення Конституції та законів України (статті 3, 10, 12, 13, 16,31).[208]

Основним нормативно-правовим актом, у якому зосереджені спеціальні антикорупційні положення запобіжного характеру, є Закон України «Про боротьбу з корупцією».[209]

Існування такого закону відносить Україну до тих країн, створених на пострадянському просторі, в яких діє спеціальний антикорупційний закон, що передбачає спеціальні обмеження для осіб, уповноважених на виконання функцій держави, інші вимоги до них, визначає ознаки корупційних правопорушень і відповідальність за їх вчинення (так званий закон прямої дії), а також встановлює процесуальні особливості розгляду справ про такі правопорушення.

Закон України «Про боротьбу з корупцією» є спеціальним нормативно-правовим актом, який визначає правові та організаційні засади протидії корупції. При цьому така протидія безпосередньо стосується лише певних видів корупційних проявів, які в цьому Законі визначені як корупційні діяння та інші правопорушення, пов’язані з корупцією. Регламентована цим законом протидія корупції зводиться до кількох основних моментів, а саме до: 1) визначення діянь, які вважаються корупційними; 2) встановлення спеціальних обмежень антикорупційного характеру; 3) визначення заходів фінансового контролю, спрямованих на запобігання корупції; 4) встановлення відповідальності за вчинення зазначених корупційних діянь, порушення спеціальних обмежень та недотримання вимог фінансового контролю.

[207] Про вибори народних депутатів України [Електронний ресурс]: закон України від 25.03.2004 в редакції Закону України від 22.05.2008 № v 010p 710-08. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua. – Назва з екрана.

[208] Про державну службу [Електронний ресурс] : закон України від 16.12.1993 р. № 3723-XII в редакції Закону України від 22. 05. 2008 р. № v 010p 710-08. - Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua. – Назва з екрана.

[209] Про боротьбу з корупцією [Електронний ресурс]: закон України від 05.10.1995 р. № 356 / 95-ВР із змін., внес. згідно із Законом України від 11.03.2007 р. N 424 - 16. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua. – Назва з екрана.

ванням доходів та майна не лише окремими категоріями, а усіма державними службовцями, а також усіма громадянами нашої держави тощо.

Відповідні положення антикорупційного характеру, які стосуються певних вимог та обмежень, пов'язаних із статусом особи (положення щодо несумісності), уповноваженої на виконання функцій держави, містять, зокрема, закони України «Про статус народного депутата України» (ст. 3), «Про Вищу раду юстиції» (ст. 3), «Про Національний банк України» (ст. 65), «Про Конституційний Суд України» (ст. 16), «Про статус суддів» (ст. 5), «Про прокуратуру» (ст. 46), «Про міліцію» (ст. 18), «Про місцеві державні адміністрації» (ст. 12), «Про службу в органах місцевого самоврядування» (статті 8, 12), «Про дипломатичну службу» (статті 31,32), «Про державну податкову службу в Україні» (ст. 15), «Про міліцію» (ст. 18), «Про підприємництво» (ст. 2), «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» (ст. 8), «Про аудиторську діяльність» (ст. 19), «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» (ст. 8), «Про місцеві державні адміністрації» (ст. 12), Митний кодекс України (ст. 153).

Досить широке коло антикорупційних норм передбачає виборче законодавство України. При цьому такі норми спрямовані на запобігання як проникненню в представницькі органи держави осіб, що вчинили корупційні діяння, так і зловживанню посадових осіб державних органів та органів місцевого самоврядування в ході виборчого процесу.

Так статтями 41 і 42 Закону України «Про вибори народних депутатів України» обов'язковою умовою реєстрації кандидатом у народні депутати України визначено подання до відповідної виборчої комісії декларації про майно та доходи за рік, що передує року подання документів, кандидата у депутати та членів його сім'ї. Закон передбачає можливість здійснювати перевірку достовірності відомостей, внесених кандидатом у депутати до декларації (ст. 44).

Стаття 49 цього закону визнає підставою для скасування рішення про реєстрацію в депутати залучення або використання кандидатом у депутати, який займає посаду, у тому числі за сумісництвом, в органах державної влади чи в органах місцевого самоврядування, на державних та комунальних підприємствах, в установах, організаціях, у військових частинах (формуваннях), утворених відповідно до законів України, для проведення передвиборної агітації підлеглих йому осіб, службового транспорту, зв'язку, устаткування, приміщень, інших об'єктів та ресурсів за місцем роботи.

Стаття 56 Закону України «Про вибори народних депутатів України» забороняє участь у передвиборній агітації органам державної влади та органам місцевого самоврядування, їх посадовим і службовим особам, членам виборчих комісій під час виконання обов'язків членів виборчих комісій.

злочинів у сфері службової діяльності в загальній кількості злочинів спостерігається в Черкаському (61,03%), Хмельницькому (54,43%), Тернопільському (50,25%) і Сумському (49,60%) регіонах (рис. 3.2).

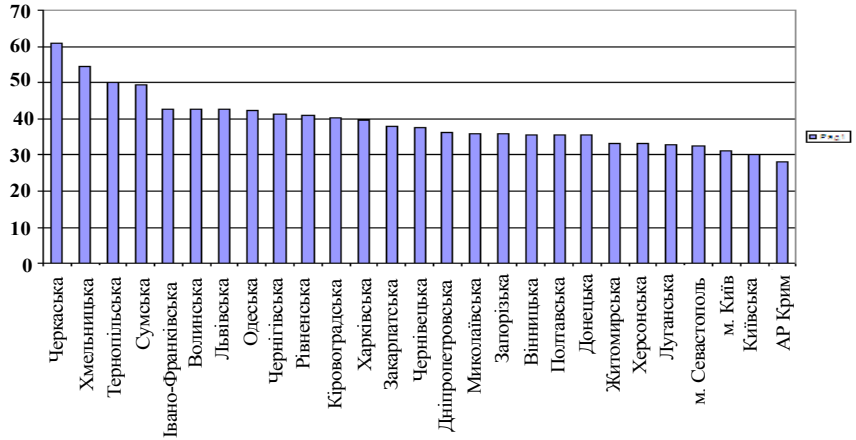


Рисунок 3.2. Злочини у сфері службової діяльності у загальної кількості злочинів кримінальні справи по яких дійшли до суду у 2005 р.

Хабарництво в загальної кількості злочинів у сфері службової діяльності, кримінальні справи по яких дійшли до суду складає в середньому по Україні 37,63 %. Розподіл по регіонам України представлено на рис. 3.3. Як видно з діаграми в першій трійці з великим відривом від інших знаходяться Одеський (41,77%), Київський (40,0%) і Миколаївський (39,02%) регіони.

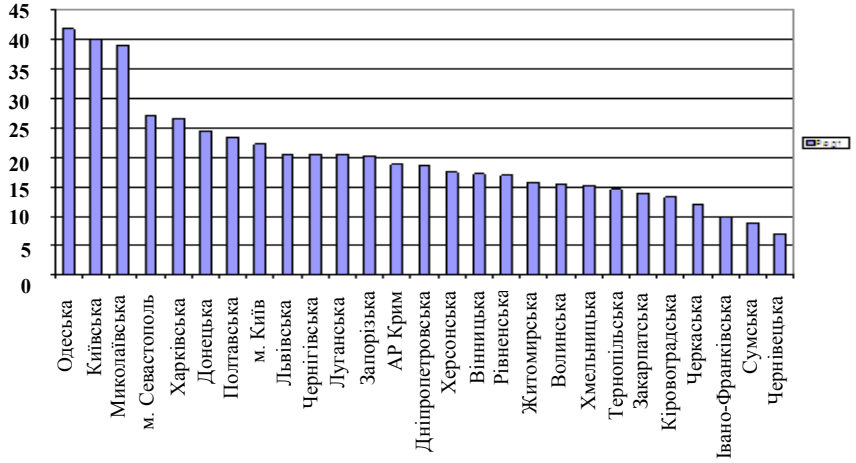


Рисунок 3.3. Частка хабарництва в загальної кількості злочинів у сфері службової діяльності по регіонам України протягом 2005 р.

Оскільки корупція має латентний характер, показовими для вивчення питання про розповсюдження корупції по регіонах України є дані про нерозкриті злочини у сфері службової діяльності. (Табл. 3.6).

Таблиця 3.6

Відомості про нерозкриті злочини у сфері службової діяльності

Найменування регіонів та УМВСТ	Злочини у сфері службової діяльності	З них	
		зловживання владою або службовим становищем	хабарництво
АР Крим	220	65	43
Вінницька	113	44	11
Волинська	60	23	
Дніпропетровська	636	359	72
Донецька	229	77	65
Житомирська	80	32	11
Закарпатська	112	72	5
Запорізька	118	55	7
Івано-Франківська	102	61	2
Київська	154	33	50
місто Київ	318	133	41
Кіровоградська	80	24	1
Луганська	294	193	28
Львівська	196	96	22
Миколаївська	190	44	62
Одеська	147	75	23
Полтавська	170	66	30
Рівненська	51	20	1
місто Севастополь	61	29	3
Сумська	140	73	9
Тернопільська	40	23	2
Харківська	459	266	37
Херсонська	156	61	12
Хмельницька	139	78	10
Черкаська	147	79	15
Чернігівська	58	11	15
Чернівецька	97	72	9
Всього по УМВС	4567	2164	586
Донецьке УМВСТ	16	4	4
Львівське УМВСТ	22	10	7
Одеське УМВСТ	12	7	2
Придніпр. УМВСТ	25	7	17
Півд.-Зах. УМВСТ	17	13	
Південне УМВСТ	31	17	4
Всього по УМВСТ	123	58	34
Всього по Україні	4690	2222	620

корупції в Україні "На шляху до доброчесності", яка також не виключає відповідного коригування з урахуванням результатів нових наукових досліджень, впровадження антикорупційних заходів тощо.

Чинне антикорупційне законодавство України залежно від його спрямування і предмета регулювання можна поділити на три групи:

1) нормативно-правові акти, які передбачають положення щодо загально соціального та спеціально-кримінологічного запобігання корупції;

2)нормативно-правові акти, які визначають ознаки корупційних правопорушень і встановлюють за них відповідальність;

3) нормативно-правові акти, які регулюють діяльність державних органів та їх окремих підрозділів щодо безпосередньої правоохоронної діяльності у сфері протидії корупції, її координації, здійснення контролю та нагляду за нею.

Якщо характеризувати першу групу такого роду законодавчих актів, то насамперед, слід зупинитись на відповідних положеннях Конституції України. Основний Закон нашої держави містить цілу низку положень, які можна віднести до антикорупційних. Ключовим із них є положення, зафіксоване у ст. 19, де сказано: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Ця стаття в принциповому плані визначає рамки правомірної поведінки посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Вона фіксує кілька важливих в антикорупційному плані моментів: 1) визначає, що зазначені особи можуть діяти не інакше, як лише визначеним для них чином; 2) підстави, спосіб їх дій, а також їх повноваження визначаються законом, а не будь-яким іншим нормативно-правовим актом. По суті ст. 19 Конституції України можна визначити як фундаментальну антикорупційну правову норму нашої держави, оскільки вона не допускає будь-яких відхилень в діяльності посадових осіб зазначених органів від визначеної законом їх поведінки.

Ряд інших статей Конституції України встановлює обмеження щодо певних категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямовані на недопущення конфлікту інтересів (статті 42, 78, 103, 120, 127), чи вимоги до їх поведінки (це, зокрема, стосується декларування доходів та майна (ст. 67), порядку використання коштів з державного бюджету України (ст. 95). Конституція України містить низку інших положень, які можуть бути розцінені як антикорупційні.

Проблемою є те, що деякі із зазначених конституційних положень на сьогодні не знайшли свого розвитку у відповідних законах: це стосується чіткого визначення статусу та повноважень окремих органів державної влади, їх посадових та службових осіб, питань, пов'язаних з деклару-

Сутність антикорупційного законодавства головним чином полягає в тому, щоб: 1) обмежити, нейтралізувати чи усунути фактори корупції, запобігти конфлікту інтересів (особистих і службових), нормативно визначити рамки правомірної і етичної поведінки особи, уповноваженої на виконання функцій держави, зробити вчинення корупційних правопорушень справою невигідною і ризикованою, а врешті-решт досягти того, щоб така особа чесно і сумлінно виконувала свої службові обов'язки; 2) чітко визначити ознаки корупційних правопорушень, передбачити адекватні заходи відповідальності за їх вчинення, належним чином врегулювати діяльність органів державної влади та їх окремих підрозділів, які безпосередньо протидіють корупції.[206]

Аналіз чинного законодавства України показує, що нормативно-правову базу протидії корупції становлять відповідні положення Конституції України, законів України, постанов Верховної Ради України, указів та розпоряджень Президента України, постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, відомчих нормативних актів. Всього, за приблизними підрахунками, в Україні налічується близько 100 правових актів, які тією чи іншою мірою присвячені вирішенню проблем протидії корупції.

Однак наявність такої кількості правових актів антикорупційної спрямованості зовсім не говорить про те, що існуюча система антикорупційного законодавства є абсолютно досконалою і повною. Вказані акти приймались у різний час, різними органами, з різною метою, причому більша частина з них - за відсутності єдиної науково обгрунтованої концепції протидії корупції. Що стосується останньої, то вона, як уже зазначалося, була розроблена фахівцями лише наприкінці 1997 р. і затверджена відповідним Указом Президента України 24 квітня 1998 р. Власне цим була порушена логіка формування антикорупційної законодавчої бази, яка мала здійснюватись за схемою: Концепція - програма - закон - підзаконні акти. Але все вийшло навпаки, що не могло не позначитись на якості антикорупційного законодавства та ефективності його застосування.

11 вересня 2006 р. Указом Президента України N 742/2006 було схвалено Концепцію подолання корупції в Україні "На шляху до доброчесності". Секретареві Ради національної безпеки і оборони України було доручено забезпечити підготовку до розгляду протягом вересня 2006 року на засіданні Ради національної безпеки і оборони України плану дій щодо реалізації Концепції, схваленої цим Указом.

Отже, нагальним завданням у сфері нормативно-правового забезпечення протидії корупції є приведення положень і подальший розвиток антикорупційної нормативної бази відповідно до положень подолання

[206] Мельник М. Протидія корупції: нормативно-правове регулювання / М. Мельник // Віче. – 1999. – №5. – С. 27.

Як видно з рис. 3.4, до першої п'ятірки регіонів, в яких найбільше нерозкритих злочинів у сфері службової діяльності, входять Дніпропетровський (636), Харківський (459), м. Київ (318), Луганський (294) і Донецький (229) регіони.

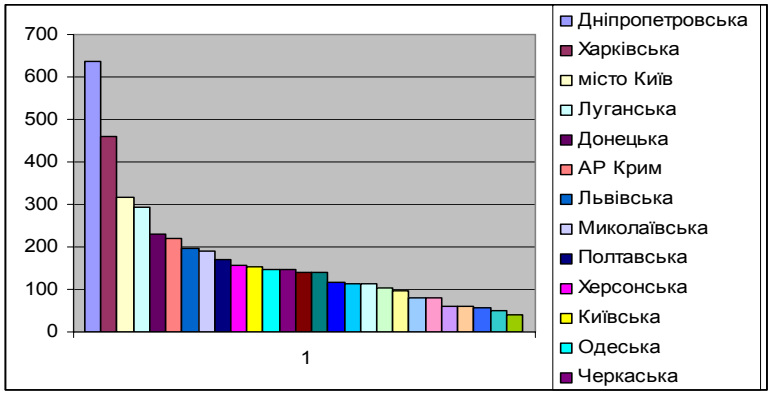


Рисунок 3.4. Нерозкриті злочини у сфері службової діяльності по регіонам України

Представляють інтерес також дані про злочини у сфері службової діяльності, які зняти з обліку, кримінальні справи по яких закриті по п.п. 1,2 ст. 6 КПК України з розбиттям по регіонам (табл. 3.7).

Як свідчать дані таблиці 3.7 найбільша кількість знятих з обліку кримінальних справ про злочини у сфері службової діяльності доводиться на Харківський (112), Закарпатський (109), АР Крим (100), Сумський (97) та Луганський (87) регіони (рис. 3.5)

Таблиця 3.7

Відомості про злочини у сфері службової діяльності які зняти з обліку, кримінальні справи по яких закрити за п.п. 1, 2 ст.6 КПК України за 2005 р.[191]

Найменування регіонів та УМВСТ	Знято з обліку злочинів економічної спрямованості	з них		
		привласнень, розтрат	злочини у сфері службової діяльності	хабарництво
1	**2**	**3**	**4**	**5**
АР Крим	315	8	100	9
Вінницька	273	7	59	23
Волинська	90	3	34	1
Дніпропетровська	401	15	58	9
Донецька	369	9	80	29
Житомирська	330	44	42	4

[191] Ст.: КПК Обставини, що виключають виробництво у кримінальній справі. Кримінальна справа не може бути збуджено, а збуджена справа підлягає припиненню: 1) за відсутністю події злочину; 2) за відсутністю в діянні складу злочину.

1	2	3	4	5
Закарпатська	246	23	109	9
Запорізька	146	5	23	2
Івано-Франківська	201	7	37	
Київська	175	26	57	9
місто Київ	348	11	47	6
Кіровоградська	57	1	12	3
Луганська	566	17	87	19
Львівська	165	5	47	14
Миколаївська	139	10	29	4
Одеська	322	9	55	6
Полтавська	316	17	50	8
Рівненська	217	11	25	2
місто Севастополь	53	2	7	
Сумська	219	17	97	11
Тернопільська	169	3	34	5
Харківська	402	26	112	15
Херсонська	203	10	43	1
Хмельницька	183	9	47	10
Черкаська	215	3	32	2
Чернігівська	137	5	26	1
Чернівецька	125	4	41	3
Всього по УМВС	6382	307	1390	205
Донецьке УМВСТ	36	1	5	5
Львівське УМВСТ	45	1	11	1
Одеське УМВСТ	23	4	7	2
Придніпр. УМВСТ	72	13	14	
Півд.-Зах. УМВСТ	46	2	4	1
Південне УМВСТ	35	3	10	
Всього по УМВСТ	257	24	51	9
Всього по Україні	6639	331	1441	214

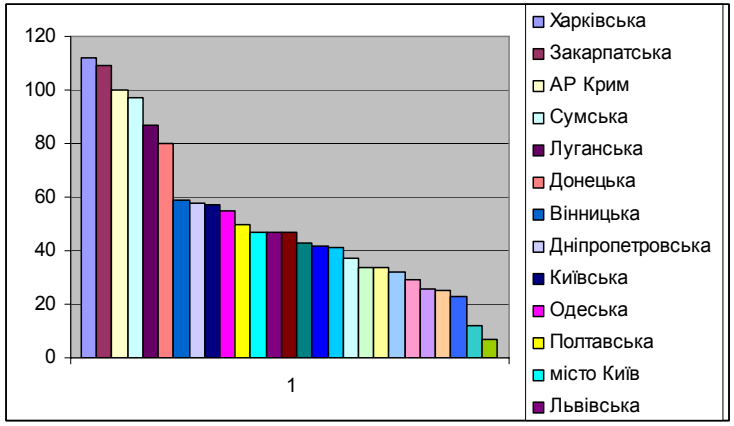


Рисунок 3.5. Злочини у сфері службової діяльності які зняти з обліку

ме ставлення до корупції в суспільстві. Саме соціальні установки і визначають, зрештою, успіх антикорупційних дій. По-друге, це створення таких життєвих умов, які дозволяли б державному службовцю не вдаватися до протизаконної діяльності. Зупинимося детально на кожному з трьох перечисленнях видів заходів у рамках створення моделі протидії корупції в Україні.

Можна запропонувати такі основні дії, направлені на протидію корупції в рамках соціально-психологічних заходів.

Перш за все, це створення соціально-психологічного середовища, яке утрудняло б виконання корупційних дій чиновниками. До соціально-психологічного середовища належить профілактика корупції. Створення соціально-психологічного середовища тісно переплітається із створенням громадянського суспільства. Сюди належить і прозорість суспільства і доступ окремих громадян і громадських організацій до процесів, які розвиваються в суспільстві і створення суспільних уявлень і заборон, які не допускають здійснення корупційних дій, впровадження моральних норм, при яких ці дії стають неприпустимими з позицій суспільства. У цьому велику роль слід відвести засобам масової інформації. ЗМІ під силу зробити надбанням громадськості конкретні факти корупції, змінити суспільні установки, організувати широке обговорення фактів корупції.

Наступний напрям – це розроблення правових норм, законодавчих актів, які визначають способи протидії держави корупції. Правові норми визначають відповідальність за виконання дій, відповідних під визначення корупції, ступінь покарання за порушення цих норм.

Істотну частину антикорупційних заходів повинні складати міжнародні заходи боротьби з корупцією. Міжнародні заходи не повинні дозволяти корупції вкривати капітали або майно за кордоном.

Удосконалення антикорупційного законодавства повинне йти по шляху створення системи законодавчих актів, які перекривали б не тільки можливість отримання але і використання хабарів як самим чиновником так і його близьким оточенням.

Антикорупційне законодавство – термін певною мірою умовний. Адже значна частина чинного законодавства (конституційного, цивільного, адміністративного, господарського, фінансового та іншого) є за своєю суттю власне антикорупційною, оскільки спрямована на встановлення та регулювання нормальних суспільних відносин, у тому числі і у сфері здійснення публічної влади. Як доводить Е.В. Невмержицький, «антикорупційний зміст повинен мати кожен економічний закон».[205]

[205] Невмержицький Е.В. Корупція як соціально-правове явище: особливості проявів і механізми подолання в сучасній Україні: дис. … канд. політ. наук: 23.00.02 / Е.В. Невмержицький; Ін-т держ.і права НАН України. – К., 1999. – 19 с.

му помірно песимістичні. Так, А. Доуїг відзначає, що при існуючих проблемах, пов'язаних з політичною і економічною трансформацією, корупція в країнах, які розвиваються, навряд чи зникне. Таким чином, проблема корупції може зрозуміти і шляхи її рішення визначені тільки в контексті соціальних і економічних змін, які здійснюються в тій або іншій країні. За словами Р. Теобальда, "вона невід'ємна від проблеми слаборозвинутості, і нерозумно намагатися першу вирішувати у відриві від другої" [203].

Якщо узагальнити проаналізований досвід боротьби з корупцією на всіх рівнях державного управління (центральному, регіональному), то аналіз існуючих методів дозволяє виділити загальні принципи боротьби з корупцією.

По-перше, заходи профілактики виникнення случав корупції, тобто заходи, направлені на мінімізацію ситуацій, які можуть спровокувати корупцію.

По-друге, створення моделі протидії корупції на державному і регіональному рівнях, яка включала б юридичні, інформаційні і соціально-психологічні заходи.

У цьому плані представляє інтерес набір заходів, пропонованих українським дослідником проблем економіки корупції В.Ю.Мейтусом[204], які, з деякими доповненнями, можна структурувати таким чином.

Інакше кажучи, спочатку потрібно одержати необхідну інформацію про здійснення корупційних актів, а потім усунути їх, використовуючи можливості, наявні в руках держави.

Загальний зміст цих трьох видів заходів може бути викладений таким чином:

Юридичні заходи - це сукупність законів і засобів, що їх забезпечують. В основі цього законодавства повинен лежати основний принцип: не тільки діяльність корупціонера повинна бути зупинена, але ні він, ні його близькі і пов'язані з ним особи, не повинні мати можливість скористатися результатами корупційної діяльності.

Інформаційні заходи – це сукупність організованих даних, які зберігаються на комп'ютерах, інформаційних технологій обробки цих даних, і організацій, які використовують ці технології для ефективного пошуку і діагностування корупційної діяльності на всіх і особливо на вищих рівнях державного управління.

Соціально-психологічні заходи - це, по-перше, сукупність усіх засобів формування і підтримка громадської думки, яка забезпечує нетерпи-

[203] Theobald R. Corruption, development and underdevelopment / R. Theobald // Basingstoke; L.: Macmillan, 1990. – XI. - C. 160

[204] Мейтус В.Ю. Коррупция. Экономический и информационный анализ / В.Ю. Мейтус. – К.: Нора-принт, 2003. – С. 108.

Цікаво прослідкувати взаємозв'язок корупції і організованих злочинних угруповань. У 2005 році ОВС було виявлене 695 організованих груп і злочинних організацій (у 2004 р. - 634). Динаміка - 9,6 %. З них – з корумпованими зв'язками, відповідно, в 2005 – 32 (у 2004 – 26), тобто на 23,1% більше.

У таблиці 3.8 представлені дані про злочини, які були здійснені організованими угрупуваннями (ОГ) і злочинними організаціями (ЗО).

Таблиця 3.8

Виявлені злочини, які скоєні ОГ і ЗО

		Всього (ОВС і пр-ра)		Динаміка %
		2004	2005	
Вчинено злочинів організованими групами і злочинними організаціями		6159	5582	-9.4
Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем		338	385	13.9
у т.ч.	в особливо великих розмірах	283	276	-2.5
Хабарництво		62	53	-14.5
Легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом		39	86	120.5
Протидія законній господарській діяльності			1	

Дані про кількість виявлених організованих угрупуваннях і злочинних організаціях по регіонам представлені в таблиці 3.9.

Таблиця 3.9

Відомості про кількість виявлених ОГ та ЗО по регіонах

Найменування регіонів та УМВСТ	Виявлено ОГ і ЗО				
	2004	2005	Динаміка, %	за спрямованістю	
				з корумпованими зв'язками 2005	% відносно 2005 р.
АР Крим	27	38	40.7	2	5, 26
Вінницька	8	13	62.5		
Волинська	7	11	57.1		
Дніпропетровська	69	69		3	4,35
Донецька	92	87	-5.4	8	9,2
Житомирська	11	17	54.5	1	5,88
Закарпатська	12	16	33.3		
Запорізька	42	43	2.4	1	2,33
Івано-Франківська	21	20	-4.8	3	15,0
Київська	13	14	7.7	1	7,14
місто Київ	22	22			
Кіровоградська	13	16	23.1		
Луганська	43	43		1	2,33
Львівська	16	18	12.5	1	5,56
Миколаївська	16	16		1	6,25
Одеська	15	26	73.3	1	3,85
Полтавська	37	42	13.5	1	2,38
Рівненська	10	11	10.0	3	27,27
місто Севастополь	3	9	200.0		
Сумська	8	9	12.5		
Тернопільська	12	8	-33.3	1	12,5
Харківська	54	53	-1.9	1	1,89
Херсонська	10	9	-10.0		
Хмельницька	9	14	55.6	1	7,15
Черкаська	12	16	33.3		
Чернігівська	11	11			
Чернівецька	12	10	-16.7	1	10,0
Всього по УМВС	605	661	9.3	31	46,9
Донецьке УМВСТ	3	4	33.3		
Львівське УМВСТ	4	7	75.0		
Одеське УМВСТ	4	3	-25.0		
Придніпр. УМВСТ	8	10	25.0		
Півд.-Зах. УМВСТ	4	3	-25.0		
Південне УМВСТ	6	7	16.7	1	14,29
Всього по УМВСТ	29	34	17.2	1	2,94
Всього по Україні	634	695	9.6	32	46,60

На рис. 3.6 представлені регіони, де у складі організованих угруповань і злочинних організацій виявлені організовані угрупування і злочинні організації з корумпованими зв'язками.

кої і рішучої експансії приватного сектора було б непродуктивно. При виборі співвідношення між приватним і державним секторами необхідно враховувати конкретні економічні і політичні умови, адміністративні структури. Структурна перебудова вимагає зміцнення експортних секторів і відповідної інфраструктури, що в короткостроковому плані може зажадати не ослаблення, а посилення державного втручання.

По-друге, приватний сектор може не бажати узяти на себе рішення проблем держпідприємств, пов'язаних з скороченням зайнятості, перенавчанням, заміною застарілого устаткування. Він може вважати за краще направити свої зусилля на дорогий імпорт, за ліцензійними угодами, або ж на експлуатацію існуючої системи ліцензій і квот для отримання короткострокових вигод. Всі ці явища перешкоджають інвестиційному процесу і нагромадженню продуктивного капіталу, але сприяють корупції, зрощенню з нереформованою бюрократією.

Зрештою політичне керівництво може проявити байдужість до реформ і організовувати антикорупційні кампанії, які призначені швидше для відвернення уваги громадськості від економічних труднощів, вибивання допомоги у зарубіжних країн і міжнародних фінансових організацій, ніж для вирішення дійсно існуючих проблем. Прикладом цього може бути то, що багато фракцій латиноамериканської буржуазії вважають за краще зберігати в своїх країнах низький рівень розвитку і залежність, але не йти на ризик радикальних соціальних і економічних реформ [202].

Таким чином, з урахуванням політичних чинників в центрі уваги при обговоренні проблеми становлення "хорошого" уряду виявляється проблема державного сектора в цілому. Закордонні інвестори вимагають раціоналізації і скорочення державного сектора, зайнятості в ньому, додання йому більшої економічності і ефективності. Як засоби досягнення цієї мети висуваються: ринковий розподіл ресурсів; скорочення числа і підвищення оплати державних службовців; ухвалення раціональних і чітких правил ведення справ; посилення покарань за правопорушення; вдосконалення бюджетного і інвестиційного планування на основі програм; вдосконалення управління кадрами; заходи по забороні цін; приватизація; децентралізація; чітке визначення відносин між держпідприємствами і урядом; гласність ухвалення рішень; конкуренція при укладенні контрактів; ліквідація необов'язкових заходів контролю і регулювання; раціоналізація у галузі зайнятості; збільшення ресурсного забезпечення охорони здоров'я і освіти.

Що стосується оцінок перспектив боротьби з корупцією, то вони в цілo-

[202] Doig A. Good government and sustainable anti-corruption strategies : a role for independent anti-corruption agencies? / A. Doig // Public administration and development. – Chichester etc, 1995. – Vol.15, N 2. – C. 164

труднощами, не означає, що від них слід відмовитися.

У результаті процесу глобалізації і включення у світову економіку країн третього світу відбулася експансія ідеологічних установок, адміністративних методів, принципів регулювання і т.д., властивих розвиненим капіталістичним країнам, на країни, що знаходяться на абсолютно іншій стадії соціального і економічного розвитку. Сучасний державний апарат був перенесений на погано пристосований для нього соціально-економічний грунт. Низький рівень економічного розвитку в цілому надав негативну дію на слабкий в матеріальному відношенні, але роздутий державний сектор, що посилилося збереженням докапіталістичних форм соціальних відносин, які постійно виявляються в діях і зв'язках державної бюрократії.

Необхідною умовою досягнення довгострокової мети ефективного управління і здійснення програм економічного розвитку є створення в країнах "хорошого" уряду. Під цим терміном розуміється політична легітимність уряду на основі демократичних виборів, передачі влади і показності; підзвітність на основі відвертості інформації, розділення властей, ефективного внутрішнього і зовнішнього аудиту, незначних масштабів корупції і непотизму; компетентність; забезпечення прав людини. Корупція, що виявляється у всякому суспільстві, і при демократичних, і при авторитарних режимах, є грізною ознакою того, що суспільство не в змозі ефективно використовувати свої ресурси.

Певну роль в створенні "хорошого" уряду може зіграти і зовнішній тиск із боку тих організацій і країн, які надають економіці, що розвивається, економічну допомогу. Надання допомоги, як правило, зв'язується з вимогами розширення демократії, боротьби з корупцією, виведення економіки з тіні.

Будівельними блоками "хорошого" уряду є свобода інформації і асоціацій, політична і юридична підзвітність. Особлива увага повинна бути приділена корупції і обставинам, їй сприяючим. Як засоби боротьби з корупцією називаються адміністративно-фінансові реформи, що охоплюють сфери державних закупівель, оподаткування і митного контролю, а також аудиту і бюджетного контролю.

Заходи, направлені на становлення "хорошого" уряду повинні враховувати такі чинники, як функції державного сектора та роль існуючого політичного керівництва в тій або іншій країні.

Ці проблеми пов'язані з тим, що, по-перше, державний сектор країн, які перебувають у трансформаційному періоді, як правило, перенасичений і неефективний, в ньому зайнята велика кількість незадовільно оплачуваних і незадовільно підготовлених працівників. Одночасно вони використовується урядами як механізм контролю над суспільством. Проте швидке скорочення зайнятості і державних витрат може позбавити держпідприємства життєво необхідних фондів і ресурсів. Тому форсування дуже швид-

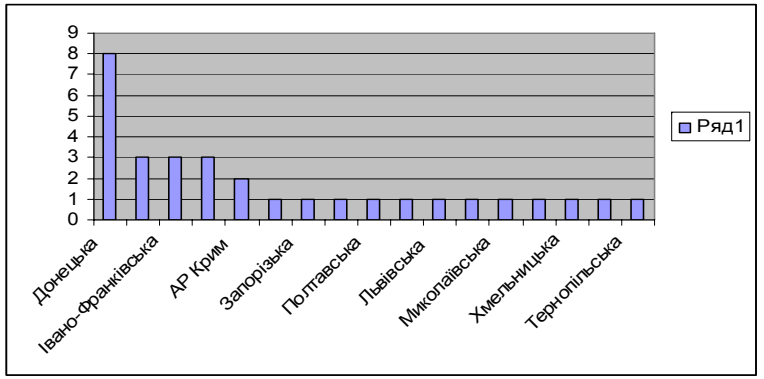


Рисунок 3.6. Регіони, де виявлені організовані угрупування і злочинні організації з корумпованими зв'язками.

Як видно з діаграми, з великим відривом (8) лідирує Донецький регіон.

Більш детально стан, структуру і тенденції розвитку корупції на регіональному рівні розглянемо на прикладі Одеського регіону (що дозволяє зробити інформаційна база).

За даними ГУМВС України в Одеській області у 2006 році співробітниками підрозділів ДСБЕЗ викрито 167 фактів порушення антикорупційного законодавства проти 229 у 2005 році, з яких 39 відносно посадовців 5-7 категорії, 1 – відносно посадовців 1-4 категорії, 57 – по відношенні осіб місцевого самоврядування та 9 у відношенні посадовців райдержадміністрації.

Судами розглянуто 119 адміністративних протоколів, оштрафовано 90 осіб, справи по 28 протоколах закриті провадженням за відсутністю складу правопорушення. Залишаються не розглянутими 42 адміністративні протоколи у тому числі 8 протоколів понад один місяць, 26 протоколів понад двох місяців.

У 2006 р. біло виявлено 216 (проти 263 в минулому році -17,9 %) фактів хабарництва. З них 153 факти (проти 189 у минулому році) було виявлено підрозділами Одеського міського управління (додаток 3). В системі освіти підрозділами Одеського міського управління було виявлено 12 фактів хабарництва, в системі медицини виявлено 9 фактів, в системі земельних відносин 4 факти.

За 2006 р. підрозділами ДСБЕЗ міста Одеси виявлено 130 злочинів з ознаками кримінальної корупції, складено 59 протоколів про порушення Закону України „Про боротьбу з корупцією” (у порівнянні з минулим роком 104). З яких 9 протоколів складено у відношенні державних службовців 5 - 7 категорії, 5 протоколів у відношенні осіб місцевого самоврядування, 3 протоколи щодо працівників районних державних адміністрацій. Вказані протоколи складено у відношенні рядових службовців 1 - 4 категорії. Судами на теперішній час розглянуто 48 протоколів, у від-

ношенні 37 правопорушників застосовані відповідні штрафні санкції.

До цього часу не виявлено жодного факту хабарництва в органах і підрозділах ГУМВС області, у тому числі в Болградському РВ та Южненському міськвідділу, а в підрозділах Ананьївському, Арцизькому, Балтському, Б - дністровському, В - Михайлівському, Красноокнянському, Любашівському, Роздільнянському, Савранському, Саратському, Тарутинському, Татарбунарському та Фрунзівському РВ, ЛВ у аеропорту, в п. Рені, в п. Ізмаїл та в п. Южний факти хабарництва не виявлялися протягом двох років.

Закінчено провадженням незалежно від дати реєстрації та направлено до суду матеріали по 173 (проти 180 минулого року, - 3,9 %) фактам хабарництва. Окремої уваги потребує стан розслідування кримінальних справ по хабарництву – в провадженні слідчих підрозділів прокуратури залишається 69 злочини цієї категорії, з яких 31 понад 2-х місяців без пред'явлення обвинувачення.

З метою покращення роботи по протидії хабарництву та іншим проявам кримінальної корупції до підрозділів ДСБЕЗ ГУМВС було направлено вказівки ГУМВС України в Одеській області № 692 від 18.08.2006 щодо активізації боротьби з хабарництвом і корупцією, вказівку № 833 від 10.10.2006 щодо виявлення фактів антикорупційного законодавства та надання до УІТ форм звітності, вказівку № 860 щодо активізації роботи по боротьбі з хабарництвом, але за даними ГУМВС України в Одеській області, поліпшення в даному напрямку роботи не відбулися[192].

Наведені вище статистичні данні, дають змогу зробити висновок, що рівень виявлених порушень антикорупційного законодавства за поточний рік у порівнянні з минулим зменшився на 73 %, але це не дає можливість сказати, що реальний рівень корупції теж зменшився, з показників (додаток 1) ми бачимо, що деякими райвідділами Одеської області (Саратським та Фрунзівським РВ, ЛВ в п. Ізмаїл та Рені) в поточному році взагалі не виявлено жодного факту корупційного діяння.

Висока латентність корупційних правопорушень не дозволяє лише на базі статистики простежити масштабність і ступінь поширеності корупції. За підрахунками науковців, які вивчають це явище, частка виявлених правоохоронними органами корупційних правопорушень не перевищує одного відсотка від фактично вчинених.

Вивчення даних офіційної статистики дозволяє також виділити кілька важливих у кримінологічному аспекті моментів щодо особи корупціонера:

1) зменшення кількості жінок серед корупціонерів. Так, якщо у 1990 р. жінки серед корупціонерів становили 42 %, то в останні роки їх частка, як правило, не перевищує 30 %;

2) істотне підвищення освітнього рівня корупціонерів: якщо у 1990 р.

[192] Статистичні данні ГУ УМВС в Одеській області станом на грудень 2006р.

ки за допомогою політичних шоу і демонстрації активної діяльності.

2. Адміністративно-правові заходи. Ці заходи полягають у створенні спеціалізованих органів, призначених для розслідування порушень законності у сфері державної служби і що мають штат кваліфікованого персоналу, перш за все фахівців з фінансів і обліку. Такі органи створені, наприклад, в Індії в 1964 р., в Гонконзі в 1974 р., в Китаї в 1979 р. і ін. країнах. Слабкістю подібних органів є їх залежність від політичної влади. Звідси зі всією очевидністю випливає необхідність більшого ступеня регулювання самої політичної еліти, і найбільш ефективним засобом є зміцнення політичної підзвітності.

3. Деполітизація. На основі досвіду ряду країн можна зробити висновок, що авторитарні режими, пригнічуючи або забороняючи політичне суперництво, знижують політичний тиск на адміністрацію і разом з тим масштаби зловживань. Існує маса свідоцтв великих масштабів корупції при військових режимах, оскільки мотиваціями, лежачими в основі багатьох військових переворотів, є саме особисте збагачення і прагнення до влади.

4. Ідейно-етичне відродження. Необхідність тієї або іншої форми ідейно-етичної трансформації у зв'язку з модернізацією сьогодні визнається у всьому світі. Важливість моральних цінностей в період трансформації була свого часу визнана і лідерами соціалістичних країн.

5. Підзвітність. У Європі розвиток підзвітності урядів по відношенню спочатку до виборних представників, а потім масовому електорату стало головним обмежувачем влади. Розвиток буржуазної демократії пов'язаний з певними соціально-економічними умовами, зокрема появою промислового робочого класу, що знаходить організаційні форми для виразу своїх потреб і інтересів - спочатку через профспілки, потім масові політичні партії. У більшості країн третього світу сучасна соціально-економічна ситуація абсолютно інша. У слаборозвинених країнах спроби обмеження корупції шляхом запровадження політичної підзвітності не дають надійних результатів.

6. Приватизація. Вона звичайно зв'язується із заходами по дерегулюванню, що мають на меті вільну дію ринкових сил. Ідеї приватизації і дерегулювання в поєднанні з жорсткою кредитно-фінансовою політикою як антиінфляційної міри набули широкого поширення в 80-ті роки, перш за все в США і Великій Британії, проникли в ключові міжнародні організації - МВФ і Всесвітній банк, де їм стали надавати виключно важливе значення при розробці способів рішення економічних проблем слаборозвинених країн, у тому числі і проблеми корупції. Наприкінці 80-х років програми приватизації були прийняті багатьма країнами третього світу.

На практиці всі вказані підходи до проблеми корупції, як правило, співіснують. І той факт, що при реалізації вони стикаються із значними

винагороджує їх за надання такої інформації, оскільки люди, що дають відомості про незаконні дії колег, часто піддають остракізму. У США, наприклад, існує положення про винагороду працівників, що повідомили про неправильно укладені державні контракти. Проте такі заходи можуть принести користь лише у випадках, коли обвинувачі доводять справу до кінця, суди непідкупні і працюють в строгій відповідності із законом, а покарання достатньо суворе, щоб зупинити потенційних порушників.

Групи громадян, що об'єдналися і мали у своєму розпорядженні інформацію про реальне положення справ теж можуть стати важливим чинником боротьби із зловживаннями державною владою. Тому уряди повинні публікувати відомості про бюджет, дані про зібрані доходи, про правила і встановлення, а також про доходи законодавців. Дані про фінансову діяльність повинні перевірятися незалежними аудиторами, оскільки без аудиторських перевірок секретні фонди або позабюджетні засоби, що є у розпорядженні керівників, можуть провокувати корупцію.

Наявність інформації, проте, має цінність тільки при існуванні певних механізмів, що дозволяють використовувати одержані дані для впливу на уряд. До них належать: можливість проголосувати за звільнення чиновників від роботи, якщо громадяни вважають їх корумпованими, що стимулює чесність чиновників; незалежність судів, що забезпечує громадянам можливість позиватися до уряду, вимагаючи від нього виконання законів; інформованість громадян про корупцію через засоби масової інформації, оскільки навіть недемократичні керівники схильні реагувати на громадську думку. Вільна преса може стати найголовніше засобом боротьби із зловживаннями, особливо в тих країнах, де інших засобів приборкання свавілля бюрократів і політиків немає.

Узагальнюючи деякі висновки, одержані на основі досвіду боротьби із зловживаннями в державній службі в країнах, що розвиваються, Р.Теобальд[201] відзначає, що вона набуває різні форми, які автор класифікує таким чином.

1. Чищення і кампанії. Чищення, нерідко зв'язані зміною режиму, як правило, направлені на представників старого режиму і мають на меті дискредитувати його і встановити легітимність його наступника. Сам характер цих заходів не припускає, що конкретні справи розглядатимуться належним чином. Чищення і кампанії роблять вельми обмежений вплив на рівень корупції, навпаки, вони сприяють атмосфері недовір'я, бюрократичним викривленням, групівщині, фракційній, надмірному політикуванню, а то й явним проявам корупції. Їх основна функція – дискредитація і усунення опонентів і одночасно завоювання суспільної підтримки.

[201] Theobald R. Corruption, development and underdevelopment / R. Theobald // Basingstoke; L.: Macmillan, 1990. – XI. - C. 160

лише кожний другий (52,9 %) корупціонер мав вищу або середню спеціальну освіту, то на сьогодні питома вага таких осіб серед корупціонерів вже становить понад 80 %. Наявність відповідного рівня освіти обумовлюється характером службової діяльності службових осіб та особливостями посад, які вони обіймають. Його підвищення, яке вимагається потребами ефективного виконання службових обов'язків, може мати негативний наслідок - удосконалення способів вчинення корупційних злочинів підвищення характеру та ступеня їх суспільної небезпеки;

3) незначні коливання у віковій характеристиці хабарників. По-перше, певне зменшення кількості осіб, які вчинили хабарництво у віці 25 - 29 років (у 1990 р. таких був кожний шостий хабарник, в останні роки - кожний десятий-одинадцятий). По-друге, незначне збільшення питомої ваги хабарників у віці 30 років і старше (впродовж останнього десятиліття усього приблизно на 2 - 3 %). При цьому в останні роки спостерігалось збільшення кількості хабарників, яким виповнилося 60 років (з 3,7 % у 1996 р. до 6 - 8 % у перші роки нового століття).

Продовжуючи характеристику соціально-демографічних ознак осіб, які вчинили корупційні правопорушення, слід звернути увагу на той факт, що традиційно найвищим серед осіб, які вчиняють службові злочини, є освітній рівень осіб, які вчиняють зловживання владою або службовим становищем (упродовж останніх десяти років він коливався в діапазоні 80-90 %).

Слід зазначити, що питома вага осіб, які вчиняють злочин, передбачений ст. 364 КК України, є найбільшою у структурі осіб, які вчиняють службові злочини (розділ XVII Особливої частини КК України). Наприклад, у 1999 р. таких осіб було 29,6 %, тоді, як, скажімо, осіб, які вчинили давання-одержання хабара - 12,1 %, а осіб, які перевищували владу або службові повноваження (ст. 365 КК України),- всього 5,1 %.

Кілька важливих у економічному плані висновків можна зробити, проаналізувавши соціальний статус осіб, які притягуються до відповідальності за порушення Закону України «Про боротьбу з корупцією».

По-перше, можна виділити чотири основні категорії таких осіб. Це: державні службовці, депутати всіх рівнів, посадові особи місцевого самоврядування, військові службові особи. При цьому до категорії державних службовців включаються і працівники державних органів, у тому числі правоохоронних, на яких не поширюється Закон України «Про державну службу».

По-друге, можна визначити частку кожної з вказаних категорій у структурі таких осіб. Аналіз даних офіційної статистики свідчить про те, що традиційно найбільшою є питома вага державних службовців. Так, у 1997 р. з 6343 осіб, стосовно яких було складено протоколи про порушення вказаного закону, державні службовці становили 4548 (71,7%), депутати - 651 (10,3%), голови місцевих рад 443 (7 %), військові службові особи - 468 (7,4 %). У

2000 р. ці показники (протоколи було складено стосовно 6160 осіб) були, відповідно, такими: 4100 (66,6 %), 214 (3,5 %), 908 (14,5 %), 614 (10 %).

По-третє, можна відзначити ряд тенденцій, пов'язаних із соціальним статусом таких осіб. Насамперед звертає на себе увагу той факт, що серед порушників зазначеного закону спостерігається зменшення кількості державних службовців і депутатів. Так, за досліджуваний період питома вага депутатів-порушників зменшилася майже втричі - якщо у 1997 р. вона становила 10,3 % (651 особа), то у 2000 р. лише 3,3% (214 осіб). Питома вага державних службовців у структурі порушників Закону України «Про боротьбу з корупцією» у 1997 р. становила 71,7 % (4548 осіб), а у 2000 р.- 66,6 % (4100 осіб). При цьому відбувалися певні кількісні коливання, пік яких припадає на 1998р. У вказаному році різко зросла кількість виявлених порушників зазначеного закону з числа державних службовців (вона становила 5162 особи, тоді як у 1997 р. їх було 4548, а у 1998р.- 4321) і різко зменшилась кількість порушників-депутатів - з 651 особи у 1997 р. до 339 осіб у 1999 р.

Водночас спостерігається тенденція до зростання кількості голів місцевих рад та військових службових осіб, стосовно яких складаються протоколи за порушення зазначеного закону. За цей період кількість правопорушників з числа голів місцевих рад збільшилась більше ніж удвічі (з 443 до 908 - питома вага зросла з 7 % до 14,7 %), правопорушників з числа військових службових осіб - з 468 до 614 осіб (питома вага зросла з 7,4 % до 10 %).

Дослідження виявило ще одну закономірність, яка свідчить про те, що найчисельнішу групу порушників Закону України «Про боротьбу з корупцією» становлять представники низових ланок державного апарату та місцевого самоврядування. Це можна проілюструвати на прикладі даних офіційної статистики за 1999 р. Так із викритих в порушенні вказаного закону - 4321 державного службовця 4227 були державними службовцями 5 - 7 категорій, 88 службовцями 3 - 4 категорій, 6 - службовцями 1 - 2 категорій. Серед викритих 233 депутатів-порушників зазначеного Закону не було жодного народного депутата України та депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів обласних рад було лише 2 (тоді як у 1997 р. їх було 11, а у 1998 - 7), районних - 31, міських - 50, селищних - 33, сільських - 117.

Таким чином, із загальної кількості виявлених державних службовців, які порушили у 1999 р. Закон України «Про боротьбу з корупцією», державні службовці 1 - 2 категорій становили всього 0,1 %. Це при тому, що у 1997 р. їх питома вага була 2,2%, а у 1998 р.- 0,8%. Основну частину (97,8 %) державних службовців, які порушили зазначений Закон, становили державні службовці 5-7 категорій. Варто зауважити, що їх питома вага поступово збільшується - у 1997 р. таких службовців серед усіх

будсмена 1991 р. цей орган виконує роль суспільного захисника, розглядає заяви і скарги громадян на неправомірні дії державних службовців (посадові злочини, корупцію, порушення прав людини), що сприяє підвищенню відповідальності державних служб.

Досвід створення незалежних контролюючих органів підказує, що необхідно створення централізованого органу, який повинен бути централізованим, мати чіткі правила відбору і призначення керівних працівників, чітко певну оперативну відповідальність і процедури звітності, незалежний бюджет.

Підготовка персоналу, зокрема вищого керівництва, повинна здійснюватися на регулярній основі, включаючи навчання за кордоном. Орган повинен бути забезпечений всім необхідним устаткуванням для ведення документації і аналітичної роботи. Повинні бути встановлені регулярні формальні відносини з органами поліції і прокуратури, для залучення при необхідності компетентних працівників і використання можливостей збору інформації.

Інша модель контролю призначення Генеральних інспекторів у федеральному уряді і урядах штатів як внутрішній орган, що стежить за роботою відомств і координує відповідну превентивну, дослідницьку і аудиторську антикорупційну діяльність в рамках цих відомств - прийнята в США. Інспектори володіють правом втручання в роботу відомств і проведення перевірок здійснення цілого ряду функцій, включаючи аудит, витрачання засобів і ефективність діяльності, дотримання встановлених правил і законодавчих положень, запобігання шахрайству і розтраті.

У деяких державних установах, таких, наприклад, як управління з будівництва шкіл в Нью-Йорку, створюються спеціальні підрозділи з метою викорінювання корупції при укладенні контрактів. Їм також надане право вносити свої пропозиції про методи реорганізації даної установи в цілях зниження корупції [200].

На думку ряду фахівців, хороші перспективи в боротьбі з корупцією відкриваються при збалансованому поєднанні двох вказаних моделей, з урахуванням національних особливостей. у цьому випадку антикорупційний орган зможе приділяти першорядну увагу аналітичним і інспекційним функціям, розробляти програми на основі зібраної і проаналізованої інформації. Він буде достатньо компетентний, щоб розібратися в діяльності відомств, провести аналіз і видати рекомендації по широкому кругу питань.

Певну роль у боротьбі з корупцією, за оцінкою експертів Всесвітнього банку, можуть зіграти і інформатори, що повідомляють про посадові злочини колег або державних підрядчиків, за умови, що держава захищає і

[200] Отчет о мировом развитии: ежегодник / Всемир. банк; [общ. ред. Д. Тушунов и др.]; [пер. с англ. Н. Сухова]. - М.: Прайм-Тасс, 1997 - С. 129

Покарання повинні бути рівно суворими до обох сторін, враховуючи масштаби і одержаних, і заплачених хабарів, передбачаючи для хабародавця повне виключення на декілька років можливості його участі в підписанні контрактів з урядом.[199] Інакше розвиваються неформальні системи влади і впливи, що сприяють корумпованій поведінці. Контролюючі органи повинні перевіряти не тільки того, хто бере хабарі, але і того, хто їх платить. При цьому антикорупційні закони повинні бути адаптовані до історичних, культурних, інституційних традицій і існуючих умов.

У теперішній час відомі різні форми контролю за діяльністю адміністрації. По-перше, це створення контролюючих органів типа Незалежної комісії, що здобула велику популярність, по боротьбі з корупцією (Indepenent Comission against Corruption – ICAC) (Гонконг) або інституту омбудсмена (Південна Африка). По-друге, це система контролюючих органів в рамках самого уряду. По-третє, активізація громадянської ініціативи і залучення до роботи груп; і окремих громадян.

Створення ICAC переслідувало мету при розумному рівні витрат вирішувати задачі запобігання і розслідування корупції, проведення реорганізації, застосування санкцій і забезпечення координації дій між ключовими підрозділами управління. Хоча основним організаційним завданням ICAC є проведення оперативних розслідувань, вона включає також дослідницький підрозділ, відділ прийому скарг і; консультаційну службу.

Розслідування конкретних випадків корупції мало на меті перш за все завоювати довіру іноземних інвесторів. Проте при створенні ICAC переслідувалися і ширші політичні цілі, включаючи виявлення структурних чинників, сприяючих корупції, на основі аналізу того, який повинна виконуватися робота (процедури), як вона фактично виконується (практика) і як вона повинна плануватися і контролюватися (менеджмент). У числі таких чинників недоліки політики, неадекватні інструкції, непотрібні процедури, неналежний нагляд, зайві повноваження, а також законодавчі і регулюючі положення, адміністративна тяганина, неувага громадськості, зловживання посадовим положенням.

Широкий інтерес до роботи ICAC, що проявляється в різних країнах, фахівці пояснюють не тільки успіхом її діяльності, але і відносною відсутністю внутрішньої корупції, свободою від зовнішнього втручання, широкою суспільною підтримкою, очевидною здатністю вписатися в неоднорідне суспільство з відмінностями в культурі і діяти як в державному, так і в приватному секторі.

Ще одним прикладом незалежного контролюючого органу є створений в Південній Африці інститут омбудсмена. Згідно із законом про ом-

[199] Отчет о мировом развитии: ежегодник / Всемир. банк ; [общ. ред. Д. Тушунов и др.]; [пер. с англ. Н. Сухова]. - М.: Прайм-Тасс, 1997- С.129

виявлених державних службовців-порушників Закону України «Про боротьбу з корупцією» було 92,5 %, а в 1998 р - уже 96,5 %.

У 2001 - 2005 роках зазначені вище тенденції застосування Закону України «Про боротьбу з корупцією», в основному, зберігалися.

Представляє інтерес професійний склад оштрафованих за наслідками роботи ОВС відповідно до виконання Закону України «Про боротьбу з корупцією» протягом 2005 р. Найбільша кількість штрафів доводиться на державних службовців 5 - 7 категорії (409); за ними слідують співробітники органів внутрішніх справ (81); державні службовці 3-4 категорії (78); військовослужбовці збройних сил (43); службовці облрайдержадміністрації (42); найменше штрафів накладено на депутатів обласної ради та місцевого рівня (13); службовців державної податкової адміністрації (9); службовців судової влади (4) та митної служби (2).

Таблиця 3.9[193]

Результати роботи ОВС щодо виконання Закону України „Про боротьбу з корупцією”

Результати роботи ОВС щодо виконання Закону України „Про боротьбу з корупцією” за 2005 р.				Всього
Кількість протоколів про корупційні діяння, які направлені до суду				1460
Кількість протоколів, за якими судом прийнято рішення				1273
У тому числі	оштрафовано			821
	з них	зі звільненням з посади чи іншим усуненням від виконання функцій держави		77
	передано матеріалів у порядку ст.253 КУпАП			23
	за якими	порушені кримінальні справи		11
	закрито адміністративних справ			429
	з них	за відсутністю події і складу правопорушення		155
		звільнено від відповідальності	за ст.ст. 21, 22 КУпАП	237
			за ст.38 КУпАП	36
Оштрафовано	державних службовців		1-2 категорії	
			3-4 категорії	78
			5-7 категорії	409
	народних депутатів України			
	депутатів АР Крим			
	депутатів обласної ради та місцевого рівня			13
	облрайдержадміністрації			42
	судової влади			4
	прокуратури у тому числі військової прокуратури			
	служби безпеки			
	державної податкової адміністрації			9
	митної служби			2
	органів внутрішніх справ			81
	збройних сил			43
	прикордонної служби			2

[193] Джерело:Департамент інформаційних технологій МВС України

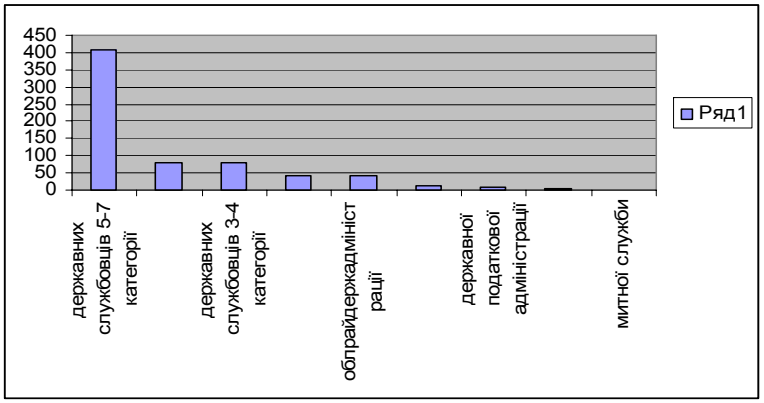


Рисунок 3.7. Службовці, оштрафовані за наслідками роботи ОВС відповідно до виконання Закону України «Про боротьбу з корупцією»

Дослідження соціального статусу порушників вказаного Закону виявило ще один негативний момент, пов'язаний з протидією корупції: велику питому вагу серед порушників такого роду становлять працівники сільської місцевості. В окремих регіонах (показовою в цьому аспекті є Житомирська область) таких порушників найбільше .

Слід зазначити, що низький посадовий рівень порушників зазначеного закону, які виявляються правоохоронними органами і притягаються до відповідальності, зумовлений головним чином викривленим застосуванням цього закону (зокрема, вибірковим підходом у його застосуванні, спрямованістю діяльності вказаних органів на виявлення дрібних корупційних правопорушень)[194].

Соціальний статус порушників цього закону впливає на характер вчинюваних корупційних правопорушень. Так державні службовці 3 - 4 категорій найбільш схильні до незаконного одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг; зайняття підприємницькою діяльністю чи робота за сумісництвом; наданим незаконних переваг фізичним або юридичним особам під час підготовки і прийняття нормативно-правових актів чи рішень.

Державні службовці 5-7 категорій найчастіше незаконно сприяють, з використанням свого службового становища, фізичним і юридичним особам у здійсненні ними підприємницької діяльності, а так само в отриманні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів чи пільг; відмовляють фізичним та юридичним особам в інформації, надання якої передбачено

[194] Камлик М.І. Про результати дослідження проблем, що пов'язані з протидією корупції в Україні / М.І. Камлик, Є.В. Невмержицький // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією : (теорія і практика). – 2000. – № 2. – С.86 – 87.

нзій на підприємницьку діяльність, ліквідація програм субсидій, зняття контролю над цінами). В той же час зменшення державних повноважень зовсім не означає ліквідацію чітко позначених програм по врегулюванню і витратам. Такі програми повинні бути реформовані, а не ліквідовані.

Як показує практика, до конкретних заходів, направлених на зниження самоправства чиновників, належать:

1. Внесення ясності в закони і зміну їх так, щоб зменшити можливості для самоправства чиновників. Так у Мексиці були проведені реформи митниці, завдяки яким кількість етапів при її проходженні зменшилася від 12 до 4, а кожний з цих етапів був перебудований так, щоб виключити затримки.

2. Укладення контракту з приватною або навіть іноземною організацією, що не має тісних зв'язків з даною країною, про проведення зовнішнього контролю. Коли Індонезія уклала контракт з шведською фірмою про попередню митну інспекцію і допомогу в зборі імпортних мит, корупція зменшилася.

3. Додання правилам більшої ясності. Зрозуміліші закони в галузі оподаткування, витрат, регулювання можуть обмежити можливості для зловживань.

4. Запровадження схем, що обмежують самоправство чиновників. Наприклад, продаж прав на користування водними ресурсами, забруднення, ліцензій на імпорт і експорт може не тільки підвищити ефективність діяльності уряду при боротьбі з корупцією, але також сприяти економному витрачанню ресурсів.

5. Проведення адміністративної реформи з запровадженням елементів конкуренції, здатної впливати на чиновників (відкриті заявки на отримання державних контрактів по закупівлях на конкурсній основі, створення державних відомств, що конкурують між собою і перекривають діяльність один одного)[198].

Третій напрям - підвищення відповідальності чиновників за допомогою зміцнення механізмів контролю і покарань, спираючись не тільки на кримінальний кодекс, але і на контроль над органами державного управління з боку звичайних громадян. Для успішної боротьби з корупцією необхідно як посилювання законів, що стосуються підприємницької діяльності, так і кримінального законодавства в цілому (кримінальне законодавство повинно бути направлено не тільки проти організованої злочинності, але і проти злочинів "білих комірців", так або інакше пов'язаних з сучасною політичною корупцією). Громадяни і організації приватного сектора повинні бути поставлені в умови, що виключають спокусу використовувати свій доступ і вплив на уряд в цілях отримання конкурентних переваг на ринку.

[198] Отчет о мировом развитии: ежегодник / Всемир. банк; [общ. ред. Д. Тушунов и др.]; [пер. с англ. Н. Сухова]. - М.: Прайм-Тасс, 1997. – С.127 - 128

величезних можливостей для корупції бюрократичної системи, не створили ефективних механізмів її приборкання, оскільки продовжували діяти культури управління і самого суспільства, що склалися раніше традиції.

Крім того, боротьба з корупцією не може бути успішною без вирішення широкого кола проблем, пов'язаних з взаємодією державного і приватного секторів, які можна вирішити тільки за допомогою комплексної стратегії. Пропонуються такі напрями дій, які прямо або побічно впливають на положення справ у галузі корупції: підготовка державних службовців; ротація персоналу, особливо в податковій і митній службах, відомствах, що укладають державні контракти; належний рівень заробітної платні; ухвалення кодексів етики і відповідних дисциплінарних процедур; створення "сторожових" підрозділів, що знаходяться в рамках відомств, але підлеглих вищестоящим міністрам; ефективна організація ухвалення рішень і розподілу робіт; ефективні адміністративні процедури; створення цільових команд, що включають юристів, фахівців з обліку і технічних фахівців, для проведення розслідувань; розповсюдження інформації, зокрема через учбові програми; нарешті, створення антикорупційних органів, розслідувань, що володіють істотними повноваженнями по проведенню, високою суспільною репутацією, чесними співробітниками і що користуються підтримкою уряду. Серед висловлених пропозицій також визначення дій, що кваліфікуються як незаконні; заохочення повідомлень про корупцію; визначення санкцій; запровадження посад і розроблення положень про осіб, що відповідають за етику в підрозділах державного управління; розроблення стратегії розслідувань.

При цьому при реалізації антикорупційних заходів необхідно враховувати, що самі ці заходи передбачають витрати засобів, які повинні виправдовуватися отриманням позитивних ефектів [197].

Аналогічні напрями боротьби з корупцією пропонує Всесвітній банк.

Перший напрям - створення бюрократії, що підкоряється законам, і формування як системи оплати, при якій державні службовці винагороджуються за чесну працю, так і системи прийому на роботу і просування по службі на основі особистих якостей для захисту державної служби від політичного протекціонізму і надійного фінансового контролю для запобігання самовільному витрачанню суспільних ресурсів.

Другий напрям - зниження можливостей для корупції за допомогою реформ, що посилюють конкуренцію в економіці (зменшення контролю над зовнішньою торгівлею, усунення бар'єрів для розвитку приватного виробництва, приватизація державних підприємств на конкурсній основі, позбавлення уряду повноважень по обмеженню експорту або видачі ліце-

[197] Отчет о мировом развитии: ежегодник / Всемир. банк; [общ. ред. Д. Тушунов и др.]; [пер. с англ. Н. Сухова]. - М.: Прайм-Тасс, 1997. – С.126.

правовими актами, умисно затримують її надають недостовірну чи неповну інформацію; порушують вимоги щодо декларування доходів.

Депутати районних рад найбільше незаконно займаються підприємницькою діяльністю або працюють за сумісництвом, у той час як депутати міських рад найчастіше допускають порушення вимог щодо декларування доходів.

Для депутатів сільських рад найбільш характерним є таке порушення, як неправомірна відмова у наданні передбаченої законом інформації, умисне затримання її, надання недостовірної чи неповної інформації. Таке ж правопорушення, а також незаконне сприяння, з використанням свого службового становища, фізичним і юридичним особам у здійсненні ними підприємницької діяльності - це порушення Закону України «Про боротьбу з корупцією», які найчастіше вчиняють міські, селищні та сільські голови військові службові особи та працівники органів внутрішніх справ, як і державні службовці 3 - 4 категорій, найбільш схильні до незаконного одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг, придбання предметів за ціною, нижчою від їх фактичної вартості.

Проведений статистичний аналіз стану корупції по регіонам Україні протягом 2004-2006 рр. дозволяє зробити такі висновки.

1. Аналіз стану корупції, заснований лише на статистичних показниках і даних вибіркових досліджень, не може цілком досконало відтворювати навіть структурних відносин у ній. В силу такої ненадійності вихідної бази можливості використання статистичного інструментарію для оцінки тенденцій корупції значно обмежені. Передусім це стосується невизначеності поняття „корупція" і кола тих злочинів, які ним охоплюються. Це обумовлює й те, що на практиці межі корупції визначаються досить довільно. І як наслідок цього статистична картина корупції може бути суттєво зміненою без змін у її реальному стані, а лише через зміни у законодавчому визначенні цих злочинів, правил реєстрації і обліку, активності діяльності правоохоронних органів.

2. Домінуючою кримінологічною тенденцією в умовах трансформації економіки України, форм власності та інших соціальних перетворень стало зростання рівня корупції, криміналізація всієї системи суспільних відносин і галузей економіки.

3. Розвиток цих злочинних проявів іде не лише в напрямку кількісного зростання, розмірів заподіяної шкоди національній і економічній безпеці держави, застосування дедалі більш кваліфікованих способів їх вчинення, поглиблення масштабів корумпованості та організованості.

4. Особливістю корупції в Україні є те, що вона зосереджена не у сфері кримінального бізнесу (наркобізнес, ігорний бізнес, проституція, торгівля людьми, зброєю), як у багатьох західних країнах, а переважно у

сфері легальної економіки.

5. Загальна динаміка корупції у період 2004 - 2005 рр. свідчить про деяку стабілізацію, суттєвого збільшення кількості корупції не спостерігалося. Уповільнення темпів зростання корупції обумовлене, в першу чергу, посиленням заходів по боротьбі з корупцією, прийняттям відповідних нормативно-правових актів щодо боротьби з корупцією.

Для боротьби з корупцією виявляється замало лише досліджень масштабів корупції. Потрібно розглядати не наслідки цього явища, а його причини, серед яких в Україні, перш за все, називають економічні та соціальні негаразди, прогалини чинного законодавства, незадовільну роботу контролюючих органів та ін. Розробка дійсно ефективних методів і способів боротьби з корупцією неможлива без врахування конкретної економічної ситуації в державі.

Складність проблеми боротьби з корупцією полягає в реальній можливості корумпованих структур та конкретних осіб, що мають владу і повноваження, перешкоджати намаганням проникнути у сферу їх кримінальної діяльності, а також – в неготовності правоохоронних органів та політичних сил суспільства до безкомпромісної боротьби з корупцією. Відсутні соціальні, політичні традиції публічного викриття корупціонерів, спеціальні криміналістичні прийоми викриття фактів корупції, що є серйозною перешкодою для ефективної боротьби з цим явищем. Існує проблема вивчення особистості тих, хто, займаючи керівні пости, погрузли в хабарництві, розкраданнях. Без цього неможливо зрозуміти механізм утворення організованої злочинності та її діяльності, нинішні умови існування якої кардинально різняться серйозними негативними факторами, що загрожують розтягтись на десятиріччя. Без особливих заходів боротьби стабілізувати становище не вдається.

За сучасних умов особливого значення набуває фактор встановлення режиму інформаційної прозорості діяльності органів влади, підприємств і організацій. Отже, одним з дієвих заходів з наведення порядку у цьому напрямі може стати ефективне вирішення питань створення, використання і поширення інформації у сфері бізнесу, у державних органах і в громадських структурах. Необхідно припинити можливість безконтрольного використання і передачі інформації окремими чиновниками та підвищити їх персональну відповідальність за вірогідність і повноту наданої суспільству інформації про діяльність влади і вирішення різних соціально-економічних і політичних проблем. Інакше кажучи, перемога над корупцією практично неможлива без “інформаційної прозорості” влади і широкого доступу суспільства до інформації про її діяльність.

Побудова в Україні інформаційно відкритого суспільства вимагає усвідомлення владою необхідності нових форм інформаційної взаємодії із

суспільством. Держава повинна здійснювати відкриту і чесну інформаційну взаємодію з громадськістю, у першу чергу, через засоби масової інформації, і ставитися до ЗМІ як до основного об’єктивного джерела інформації зворотного зв’язку між суспільством і владою. Це означає зміцнення інституту незалежних від влади ЗМІ; підвищення рівня транспарентності, прозорості самих ЗМІ і вжиття багатьох інших заходів.

3.3. Економіко-правове регулювання протидії корупції в Україні

На думку деяких фахівців, рівень корупції легко піддається обмеженню лише в поліцейських державах, нечисленних олігархіях і гомогенних суспільствах, де, на відміну від відкритих, менш керованих і більш гетерогенних суспільств, діє принцип мінімізації розміру хабара [195].

Тому боротьба із зловживаннями в державній службі в тому чи іншому ступені є характерною межею політичного життя багатьох, якщо не більшості як розвинених країн, так і країн, що розвиваються. Основний компонент стратегії в цій сфері – скорочення можливостей корупції за рахунок обмеження прав державних органів на волюнтаристські дії, тобто зниження втручання держави в економіку. Не менш важливо і створення формальних механізмів заборон і противаг (сильний і незалежний суд, розділення влад, інституційні заходи, що підвищують гнучкість виконавських органів влади при виробленні і здійсненні тієї чи іншої стратегії), хоча самі по собі вони рідко виявляються достатньо ефективними. У якійсь мірі замінити обмежені можливості національних інститутів по виконанню законів можуть і обмеження, що вводяться міжнародними організаціями, міжнародні угоди.

Навіть у демократичних державах боротьба з корупцією пов'язана із значними труднощами, які обумовлені, принаймні, двома причинами. По-перше, окремі особи одержують відчутну вигоду від поширення корупції серед чиновників; по-друге, що менш очевидно, заміна однієї системи інший не обов'язково приводить до скорочення випадків корупції. Прикладом можуть служити колишні соціалістичні країни Східної Європи і колишнього СРСР. Якщо в колишньому СРСР існувала монолітна система хабарництва, то після краху комуністичного режиму, в умовах переходу до ринкової економіки урядові службовці, місцеві чиновники, чиновники міністерств і відомств стали повсюдно вимагати хабарі, хоча, можливо, доходи від корупції виявилися нижчими, ніж очікувалося.[196] Перехід до ринкової економіки і ослаблення регулюючої ролі держави не усунули

[195] Shleifer A. Corruption / A. Shleifer A., R. W. Vishny // Quart, j. of economics. – 1993. – Vol. 108, N 3. – С. 610.

[196] Там само. – С. 611