

Зміст

Теорія та історія державного управління

Панфілова Т. О. Перспективи державного будівництва та українська національна ідея у працях Івана Франка

Калашник Н. С. Взаємовідносини держави та інституцій громадянського суспільства у сфері діяльності мілітаризованих органів державної влади

Бялоблоцкі К. Причини еміграційних процесів у країнах Вишеградської групи

Павлик Р. І. Відмінність понять “державний контроль” і “державний нагляд”: нормативно-правовий аспект

Механізми державного управління

Андрієнко В. М., Мігус І. П., Коваль Я. С. Міжнародний досвід формування державної політики у сфері забезпечення фінансової безпеки як складової національної безпеки

Бурик З. М. Прогнозування показників сталого розвитку України

Клименко І. В., Лозова Г. М., Акімова Л. М. Застосування блокчейн-технологій в публічному управлінні

Кланца А. І. Вплив системи охорони здоров'я на формування (сталих умов забезпечення) національної безпеки держави

Матюшенко О. І. Удосконалення правового механізму державного регулювання в екологічній сфері України

Бойко О. Я. Ефективність системи податкового адміністрування в Україні

Гбур З. В. Удосконалення організаційного механізму забезпечення економічної безпеки України

Комарівська Н. М. Методи державного регулювання діяльності аграрних холдингів в Україні

CONTENTS

Theory and history of public administration

Panfilova T. Perspectives of the state building and Ukrainian national idea in the works of Ivan Franko

Kalashnyk N. The state and institutions of the civil society relationships in the field of militarized bodies of the state authority activity

Bialoblocki K. The causes of emigration processes in the countries of the visegrad group

Pavlyk I. Difference between “state control” and “state supervision”: normative-legal aspects

Mechanisms of public administration

Andrienko V., Mihus I., Koval Y. International experience of formation of the state policy in the field of providing financial safety as a complex of national security

Buryk Z. Forecasting indicators of sustainable development of Ukraine

Klymenko I., Lozova G., Akimova L. Application of blockchain technologies in public administration

Klantsa A. Influence of health care system on formation (stable conditions of ensuring) of national security of the state

Matyushenko O. Improving the legal mechanism of state regulation in ecological sphere of Ukraine

Boiko O. Efficiency of tax administration system in Ukraine

Hbur Z. Improvement of organizational mechanism for security of economic security of Ukraine

Komarivska N. Methods of public regulation of agrarian holdings’ activities in Ukraine

УДК 35:323.1:821.161.2(092)

Т. Панфілова

ПЕРСПЕКТИВИ ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА ТА УКРАЇНСЬКА НАЦІОНАЛЬНА ІДЕЯ У ПРАЦЯХ І. ФРАНКА

Розкрито роздуми І. Франка на тему української національної ідеї та перспектив українського державотворення початку ХХ ст. На матеріалах публіцистичної спадщини з'ясовано погляди І. Франка на суть української національної ідеї та засоби її реалізації, зокрема роль молодого покоління в консолідації всіх національно-патріотичних сил у боротьбі за незалежність і соборність України в умовах прагнення національного визволення та боротьби із зовнішніми ворогами й внутрішніми викликами. Вивчаючи ці історичні події, знайдемо свідчення про певні аналогії минулого із сьогоденням, співзвучні з наявним станом речей у пошуку державницького підходу до вирішення проблем сучасної України. Зауважено, що через незнання історії свого народу помилки і прорахунки повторюються.

Ключові слова: державність, державотворення, громадянське суспільство, І. Франко, національна ідея, національна свідомість, молодь, державність, патріотизм.

Головна суть національної ідеї у всіх народів майже ідентична – забезпечити рідному народові державно-політичну незалежність і, таким чином, створити найсприятливіші умови для соціально-економічного, політичного і національно-культурного розвитку. Все ж у кожного народу спостерігаються особливості в окресленні суті національної ідеї, зумовлені специфікою історичного розвитку, а у цьому контексті відмінностями шляхів і засобів її реалізації.

Особливістю історичного розвитку українського народу було те, що уже у ХІІІ – ХІV ст. Україна втратила державну незалежність та була розчленована кількома сусідніми державами, насамперед Росією, у складі якої наприкінці ХVІІІ ст. опинилася більшість українських земель. З огляду на іноземне поневолення, упродовж століть основою української національної ідеї було збереження своєї національної ідентичності та накопичення і згуртування національно-патріотичних сил для реалізації своєї заповітної мрії – відновлення державної незалежності і соборності України.

Мета статті полягає у розкритті суті української національної ідеї, засобів і перспектив її реалізації, проблем державного будівництва, які свого часу стали темою для роздумів та публіцистичних творів І. Франка. Будучи сучасником процесів, які відбувалися на початку ХХ ст. “великий каменярь” вказав на причини помилок та варіанти виходу з національної кризи в процесі українського державотворення, у якій опинилась Україна знову, через 100 років.

Важливим етапом на цьому тернистому і героїчному шляху був період на зламі ХІХ і ХХ ст., коли на всіх землях України створювалися політичні партії, формувалися їх програми та визначалися шляхи і засоби національно-політичного визволення.

У цьому процесі активну участь брав І. Франко – безпосередній організатор політичних партій та культурно-освітніх товариств, а також як видатний теоретик і

мислитель, публіцист та редактор періодичних видань. Роздуми І. Франка з цієї винятково важливої громадсько-політичної проблеми надзвичайно цікаві та злободенні, вони ще й досі не втратили своєї значимості для нинішнього державного будівництва в Україні. На жаль, широкий загал, а особливо політичні і державні діячі погано або й зовсім не обізнані з публіцистичною спадщиною “великого каменяра”. Значною мірою саме тому вони припускаються елементарних помилок та зовсім не враховують повчальний і трагічний досвід минулих літ.

Виокремимо найважливіші Франкові засади стосовно української національної ідеї та засобів її реалізації.

По-перше, “великий Каменяр” дав рішучу відсіч космополітичним, а також шовіністично-імперським концепціям, які утверджували теорію повноцінних та неповноцінних націй та обґрунтовували неминучість їх зникнення. Навпаки, він стверджував, що: “...синтезом усіх ідеальних змагань, будовою, до якої повинні йти всі цеглини, буде ідеал нового, нічим не в’язаного і не обмежуваного... життя і розвою нації. Все, що йде поза рамами нації, се або фарисейство людей, що інтернаціональними ідеями раді би прикрити свої змагання до панування одної нації над другою, або хворобливий сентименталізм фантастів, що раді би “вселюдськими” фразами покрити своє духовне відчуження від рідної нації” [1].

По-друге, І. Франко закликав українців пізнати багатовікову історію України, без чого неможливе формування патріотичних почуттів, гордості за свою Батьківщину, а отже й відповідальності за її нинішню і майбутню долю. Тому він звертався до поділених кордонами іноземних держав своїх земляків “...навчитися чути себе українцями – не галицькими, не буковинськими українцями, а українцями без офіціальних кордонів. І се почуття не повинно бути в нас голою фразою, а мусить вести за собою практичні консеквенції. Ми повинні – всі без виїмки – поперед усього пізнати ту свою Україну, всю в її етнографічних межах, у її теперішнім культурнім стані, познайомитися з її природними засобами та громадськими болячками і засвоїти собі те знання твердо, до тої міри, щоб ми боліли кожним її частковим, локальним болем і радувалися кожним хоч і як дрібним та частковим її успіхом...” [2].

По-третє, будучи титаном праці, “великий Каменяр” постійно писав і говорив, що навіть найщиріші патріотичні почуття, не підкріплені щоденною самовідданою громадською працею, перетворюються у пустопорожню фразу і стають чи не головною причиною поразок та невдалих спроб українців здобути національну свободу. “Наш голосний, фразеологічний та в більшій частині не щирий, бо ділами не підпертий патріотизм мусить уступити місце поважному, мовчазному, але глибоко відчутному народолюбству, що виявляє себе не словами, а працею. Наша масова інерція, що приймає безкритично слова тих, які сим чи іншим випадком були поставлені “на чоло народу”, стали послами, професорами, головами товариств і т. і., мусить уступити місце живій, критичній праці думок і готовності – все і всюди подати і свій голос у загальній справі, виконувати діяльно, на власний ризик, але з повною свідомістю своє горожанське право. Наша аж до границь безхарактерності посунена толеранція хиб та слабостей наших ближніх, навіть тоді, коли вони зі сфери приватних відносин переходять у сферу товариської та громадської діяльності мусить уступити місце живішому моральному почуттю і енергійнішій реакції против усякої моральної гнилизни, що грозила б розпаношитися в наших товариських відносинах. Інакше, мої дорогі приятелі, ми тут, у Галичині та Буковині, замість духового центру України зробимося гнилим і смердючим боляком, який з

обридження оминатиме кожний свідомий українець, що заховав іще живе почуття самоповаги” [3]. Усунення цих вад І. Франко вважав першою і головною передумовою здатності кожного українця не словами, а конкретно працею реалізувати українську національну ідею.

По-четверте, І. Франко вважав, що значимість щоденної громадської праці та постійне прагнення здобувати знання, з метою свого збагачення набутками світової цивілізації має особливе значення для молодого покоління, яке власне і покликане реалізувати українську національну ідею. “Молодіж ... повинна набиратися всякого знання теоретичного, повинна, як ті пчолі, літати по всіх нивах людської освіти і культури, збираючи все, що піднімає і окрилює людський ум і убагороднює серце, тямлячи тільки одно, що практичне життя жде її серед рідного народу і що все, чим багата і сильна людськість, буде в данім часі придатне і позиточне і для нашого народу” [4].

Саме в цьому контексті І. Франко ще раз наголошував, що без таких знань, зокрема історії власного народу, розмови про патріотизм є порожньою фразою. “Я бажаю тільки одного – звернути вашу увагу, молоді приятелі, звернути увагу всієї суспільности на ту велику історичну хвилю, якої наближення чуємо всі... здобуйте знання, теоретичне і практичне, гартуйте свою волю, виробляйте себе на серйозних, свідомих і статечних мужів, повних любові до свого народу і здібних виявляти ту любов не потокам шумних фраз, а невтомною, тихою працею, таких мужів потребує кожна нація і кожна історична доба, а вдвоє сильніше буде їх потребувати велика історична доба, коли всій нашій Україні перший раз у її історичнім житті всміхнеться хоч трохи повна горожанська і політична свобода” [5].

По-п’яте, І. Франко розглядав рідну мову як неоціненний скарб духовного життя народу і як визначальний засіб збереження його національної ідентичності. Тому вважав її “... якоюсь таємною силою в людській природі: “ти не маєш до вибору; в якій мові вродився і виховувався, тої без окалічення своєї душі не можеш покинути, так як не можеш замінитися з ким іншим своєю шкірою”. І чим вища, тонша, субтельніша організація чоловіка, тим тяжче дається і страшніше карається йому така переміна. Візьміть для прикладу двох геніальних українців – Гоголя і Шевченка. Як безмірно корисніші були обставини, серед яких писав Гоголь, у порівнянні до тих, серед яких пройшло бурлацьке та невільницьке життя Шевченка! А в їх духовній діяльності що бачимо? У Гоголя прудкий хід на недосяжні височини артистизму, та на тих височинах заворот голови, внутрішнє роздвоєння, чорні сумніви і упадок у дебри містицизму; а у Шевченка рівну ясну дорогу все в гору та в гору, все на вищі світліші височини, до таких гармонійних акордів гуманної Євангелії, як “Марія”... От се внутрішнє роздвоєння було також, можна сказати, трагедією нашого галицького москвофільства” [6].

“На мою думку, – продовжує І. Франко, – тут лежить глибока психологічна проблема, якої коріння сягає малодосліджених досі тайників – зв’язку людської психіки з тими, ніби-то конвенціональними, а проте так дивно органічними системами звуків, що називаємо рідною мовою” [7].

По-шосте, вельми цікаві роздуми І. Франка стосовно того часу “...коли впадуть дотеперішні китайські стіни” і коли “всі наші національні та громадські питання мусять улягти основній переміні” [8]. Така ситуація, на його думку, є першою і головною передумовою здатності успішно розбудовувати незалежну і соборну Україну. У цьому контексті заслуговують особливої уваги такі застереження геніального українця. Насамперед те, що “...справа українського слова

та українського розвою чужа для великоруської суспільності; що та суспільність також засліплена своїм державним становищем, у справах державних думає... так само, як її бюрократія, чи іншими словами, що російська бюрократія невідродна дочка російської суспільності, і, видержавши остру боротьбу з отсею всесильною бюрократією, українській спільноті прийдеться видержувати хронічну, довгу, але не менш важку боротьбу з російською суспільністю та крок за кроком відвойовувати собі у неї право на самостійний розвій” [9].

Нинішня дійсність повністю підтвердила правдивість передбачуваного І. Франком застереження. Окрім того, навіть за умов соборності “...наша література і преса мусять перейти на вищий рівень, коли не захочуть гинути в конкуренції з тим типом літератури і преси, що виробився в Росії, не вважаючи на цензурний тиск, а може власне завдяки йому” [10].

Квінтесенцію цієї української національної ідеї та засобів її реалізації І. Франко геніально висловив у “Національному гімні”:

Не пора, не пора, не пора!

Москалеві й ляхові служить!

Довершилась Україні кривда стара, –

Нам пора для України жити!” [11].

З цього приводу Д. Павличко у передмові до публіцистичних творів І. Франка “Будівничий української державності” пише: “Українська національна ідея часів нашої бездержавності ніколи не була так чітко, правдиво, безстрашно окреслена як у цьому творі Франка, що його сам автор перейменував з рядової назви “Не пора” в “Національний гимн”. Ідея здобуття самостійної держави тут сформульована не романтично – “Україна воскресне”, а реалістично, щоб Україна встала з мертвих треба жити для неї, боротися за неї на два фронти – проти московського і польського поневолення. Тут нема нічого образливого ні для росіян, ні для поляків, бо йдеться не про ненависть до народів, а про принизливу, рабську службу українців чужим силам, які століттями розділяли та руйнували “братню” українську націю” [12].

Список використаної літератури

1. Франко І. Двоязичність і дволичність // Франко І. Я. Мозаїка: Із творів, що не ввійшли до Зібрання творів у 50 т. / упор. З. Т. Франко, М. Г. Василенко. Львів : Каменяр, 2001. С. 263—267.

2. Франко І. З новим роком (1897). Державний архів Львівської області. Життя і слово. 1897. № 1; Вибрані твори : у 3 т. Т. 3 : Літературознавство, публіцистика. Дрогобич : Коло, 2004. С. 394—404.

3. Франко І. Одвертий лист до галицької української молодезі // Вибрані твори : у 3 т. Т. 3 : Літературознавство, публіцистика. Дрогобич : Коло, 2004. С. 568—576.

4. Франко І. Кому за се сором? // Зібрання творів : у 50 т. Т. 45. К. : Наук. думка, 1986. С. 245—248.

5. Франко І. Одвертий лист до галицької української молодезі...

6. Франко І. Двоязичність і дволичність... С. 263—267.

7. Там само.

8. Франко І. Одвертий лист до галицької української молодезі...

9. Франко І. Сухий пеня // Франко І. Я. Мозаїка: Із творів, що не ввійшли до Зібрання творів у 50 т. / упор. З. Т. Франко, М. Г. Василенко. Львів : Каменяр, 2001. С. 278—282.

10. Франко І. Одвертий лист до галицької української молодезі... С. 581, 582.
11. Франко І. Не пора // Зібрання творів : у 50 т. К. : Наукова думка, 1986. С. 22.
12. Будівничий української державності : хрестоматія політологічних статей Івана Франка / упоряд. Д. Павличко. К. : видавничий дім "Києво-Могилянська академія", 2006. С. 11.

T. Panfilova

PERSPECTIVES OF THE STATE BUILDING AND UKRAINIAN NATIONAL IDEA IN THE WORKS OF IVAN FRANKO

Ivan Franko's thoughts on the topic of the Ukrainian national idea and perspectives of Ukrainian statehood in the early twentieth century were researched. The material of the journalistic heritage clarifies the views of Ivan Franko on the essence of the Ukrainian national idea and the means of its realization, in particular, the role of the young generation in consolidating all national-patriotic forces in the struggle for the independence and unity of Ukraine.

Key words: Statehood, state-building, civil society, Ivan Franko, national idea, national identity, youth, statehood, patriotism.

УДК 351;316.35;477

Н. Калашник

ВЗАЄМОВІДНОСИНИ ДЕРЖАВИ ТА ІНСТИТУЦІЙ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У СФЕРІ ДІЯЛЬНОСТІ МІЛІТАРИЗОВАНИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Зроблено спробу визначення місця діяльності інституцій громадянського суспільства у функціонуванні мілітаризованих органів державної влади. Наведено приклади співробітництва громадських організацій з Національною поліцією, Збройними силами України, Державною кримінально-виконавчою службою, окреслено механізми такої взаємодії. Розглянуто проблематику межі між допомогою та перебиранням функцій між громадськими організаціями та органами державної влади.

Ключові слова: інституції громадянського суспільства, взаємодія, державна влада, державна політика, мілітаризація, взаємодія з громадськістю.

Роль інституцій громадянського суспільства у розбудові демократичної правової держави важко переоцінити. Їх діяльність є державоутворюючим чинником та стимулює подальший розвиток органів державної влади. Україна на сьогодні переживає період становлення громадсько-державної взаємодії такого типу. Вітчизняна практика стоїть на роздоріжжі та пошуку балансу між стимулюючої роллю інституцій громадянського суспільства та загрозою спроб маніпуляцій діяльністю органів державної влади через громадську думку.

Особливе місце в органах державної влади займають органи, на які покладені правоохоронні та правозастосовні функції, Збройні сили України та інші мілітаризовані органи державної влади. Реформи останніх років зробили систему мілітаризованих органів державної влади в Україні більш відкритою та доступною для співпраці з громадськістю. Практика взаємодії мілітаризованих органів державної влади засвідчує, що найактивнішими у співпраці є правозахисні та релігійні організації. Співпраця релігійних організацій із органами державної влади, зокрема мілітаризованими, мають тривалу історію за часів незалежності. Але за останні декілька років ця взаємодія набула ознак структурованості.

Питання взаємодії органів влади та інституцій громадянського суспільства є об'єктом вивчення та наукової дискусії не тільки в Україні, але в усьому світі. Зазначимо, що через специфічність мети та механізмів функціонування взаємодія інституцій громадянського суспільства з правоохоронними, правозастосовними органами та армією є вужчою, а отже і менш розробленою на науковому терені, ніж загальні питання цієї проблематики. Однак не можна стверджувати, що проблематика механізмів та інших аспектів зазначеної взаємодії позбавлена уваги науковців. Окресленою проблематикою в Україні та міжнародним досвідом у цій сфері займаються низка вчених, правозахисників та практиків, а саме: фактори розвитку громадянського суспільства та механізми його взаємодії з державою вивчають П. Гураль [1], Л. Іонін, І. Мерсіянова, А. Сунгуров [2], І. Кресіна, А. Коваленко, Є. Перечуда, О. Скрипнюк [3]; питаннями правового забезпечення діяльності громадських організацій та інституцій громадянського суспільства займаються В. Федоренко, Я. Кагляк [4] та інші; проблематику взаємодії інституцій

громадянського суспільства розглядають: у пенітенціарній системі – Н. Калашник [5], з погляду на застосування державою примусу правоохоронними та правозастосовними органами – Д. Норт [6], у роботі поліції – У. Ромазанова [7] та інші.

Незважаючи на наявний спектр досліджень, мусимо визнати, що проблематика взаємодії інституцій громадянського суспільства та мілітаризованих органів державної влади в Україні є досить вузькою та здебільшого стосується певного одного виду діяльності. Отже, наявною є потреба у комплексному дослідженні зазначеної проблематики та випрацювання державної політики в цьому напрямі.

У статті поставлено за мету визначення місця діяльності інституцій громадянського суспільства у функціонуванні мілітаризованих органів державної влади в Україні та засади їх взаємодії. У статті аналізуються передбачені законодавством механізми взаємодії інституцій громадянського суспільства та мілітаризованих органів влади, а також наводяться приклади ефективного співробітництва.

Розглядаючи в статті базові засади взаємодії мілітаризованих органів державної влади та інституцій громадянського суспільства, на нашу думку доцільно визначити, що ми вкладаємо у ці терміни. Зміст дефініції мілітаризованої державної служби (мілітаризованих органів державної влади) ще проходить своє становлення у науці публічного управління в Україні. Нині науковці, здебільшого, розглядають цей вид державної служби як такий, що полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України в органах державної влади, які реалізують державну політику у сфері забезпечення внутрішньої та зовнішньої безпеки країни. Такі види державної служби здебільшого є мілітаризованими. Одночасно з тим у мілітаризованих органах державної влади працює велика кількість державних службовців, які не мають спеціальних звань.

Діяльність мілітаризованих органів державної влади за своїм змістом є дуалістичною. З одного боку, це є служба, яка повинна виконувати певні функції держави. Вона є професійною та має бути політично неупередженою. З іншого – мілітаризованість, жорстка структурованість і регламентованість, специфічні функції та відповідні їм методи, особливості правової регламентації самої служби та правового статусу таких службовців, що виводить державну службу особливого типу осторонь у ряду інших видів державної служби.

До мілітаризованих органів державної влади ми вважаємо доцільним віднести органи системи Міністерства внутрішніх справ (Національна поліція України, Державна прикордонна служба, Державна міграційна служба, Національна гвардія України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій), Збройні сили України, Державну кримінально-виконавчу службу, органи прокуратури, Служби безпеки України тощо.

Не зважаючи на те, що з 2014 р. триває активне реформування перелічених вище органів державної влади, одним із напрямів якого є демілітаризація, питання постає не лише у тому, яка кількість службовців мають спеціальне чи військове звання, а у самому змісті відносин підпорядкування на державній службі цього виду. Жорстка структурованість, субординація та специфіка діяльності, особливості видів інформації, якими оперують службовці тощо, вносять певні корективи у взаємодію мілітаризованих органів державної влади з інституціями громадянського суспільства.

Водночас законодавство України передбачає можливості для взаємодії мілітаризованих органів державної влади та інституцій громадянського суспільства. Наприклад, ст. 5 Закону України “Про Державну кримінально-виконавчу службу України” чітко регламентує відносини цієї служби з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями, органами іноземних держав і міжнародними організаціями:

1. Державна кримінально-виконавча служба України взаємодіє з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями відповідно до законодавства.

2. Для організації міжнародного співробітництва у сфері виконання кримінальних покарань Державна кримінально-виконавча служба України взаємодіє з відповідними органами іноземних держав і міжнародними організаціями на основі міжнародних договорів [8].

Приблизно на таких саме засадах будуються взаємовідносини органів Національної поліції України із зарубіжними та міжнародними інституціями громадянського суспільства. Відповідно до Закону України “Про Національну поліцію”, взаємовідносини у сферах діяльності поліції з відповідними органами інших держав та міжнародними організаціями базуються на міжнародних договорах, а також на установчих актах та правилах міжнародних організацій, членом яких є Україна (ст. 4).

Що стосується взаємодії органів поліції із вітчизняними інституціями громадянського суспільства, воно регламентується одним із базових принципів діяльності поліції, а саме принципом “відкритість та прозорість”. Відповідно до нього передбачається, що поліція здійснює свою діяльність на засадах відкритості та прозорості в межах, визначених Конституцією та законами України. Поліція забезпечує постійне інформування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також громадськості про свою діяльність у сфері охорони та захисту прав і свобод людини, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку [9].

Аналіз нормативно-правових актів, що регулюють діяльність визначених нами вище як мілітаризованих органів державної влади, дає змогу констатувати, що взаємодія з інституціями громадянського суспільства відбувається у площині інформування громадськості про свою діяльність за напрямками функціонування, обмеження політичної активності, інформування та звітність у межах законодавства про фінансову та господарську діяльність.

Винятком можна вважати органи Збройних сил України. Тут громадськості надані, поряд із вже переліченими, досить широкі функції, зокрема контролю. У Збройних силах України, як і в інших мілітаризованих органах державної влади, передбачається обмеження політичної діяльності. Військовослужбовці зупиняють членство у політичних партіях та професійних спілках на період військової служби.

З іншого боку, військовослужбовці можуть бути членами громадських організацій, за винятком організацій, статутні положення яких суперечать засадам діяльності Збройних сил України, і можуть брати участь у їх роботі у вільний від обов’язків військової служби час, коли вони вважаються такими, що не виконують обов’язків військової служби (ст. 17). Тобто, тут має місце ранжування громадських організацій за змістом статутної діяльності.

Також до засад діяльності Збройних сил України належать: гласність, відкритість для демократичного цивільного контролю. Тут присутній дуалізм, на

якому ми наголошували на початку статті – мілітаризовану структуру мають право контролювати немілітаризовані інституції. Хоча у законодавстві не надано тлумачення дефініції “демократичний цивільний контроль”, відповідно це положення ще потребує свого регулювання.

Цікавим акцентом, на нашу думку, є внесення взаємодії з інституціями громадянського суспільства до повноважень керівництва цього мілітаризованого органу державної влади. Так, до повноважень Міністерства оборони України у сфері управління Збройними силами України належить “взаємодія з органами державної влади та громадськими організаціями, контроль дотримання законодавства у Збройних Силах України” (ст. 10) [10].

Можна підсумувати, що законодавчі передумови взаємодії мілітаризованих органів державної влади та інституцій громадянського суспільства у вітчизняному правовому полі існують. Основне питання полягає у практиці їх реалізації. На нашу думку, одним із найвіддаліших прикладів системної взаємодії мілітаризованих органів державної влади та інституцій громадянського суспільства є системне багаторічне співробітництво Державної кримінально-виконавчої служби України Душпастирською радою, що виконує функції душпастирської опіки засуджених.

Свідченням цього є створення Душпастирської ради ще при Державній пенітенціарній службі України. У процесі реформування Державної кримінально-виконавчої служби України та підпорядкуванні її Міністерству юстиції України Душпастирська рада була трансформована у Душпастирську раду з питань релігійної опіки в пенітенціарній системі України. 5 липня 2017 р. наказом Міністерства юстиції України № 2170/05 було затверджено Положення про Душпастирську раду з питань релігійної опіки в пенітенціарній системі України.

Відповідно до вищезазначеного положення, Душпастирська рада з питань релігійної опіки у пенітенціарній системі України (далі – Душпастирська рада) є постійно діючим представницьким міжконфесійним дорадчим органом при Міністерстві юстиції України. Душпастирська рада працює на громадських засадах.

Метою створення Душпастирської ради є координація душпастирської опіки засуджених, осіб, узятих під варту, в органах, установах виконання покарань та слідчих ізоляторах Державної кримінально-виконавчої служби України та персоналу цих органів та установ. Доцільно звернути увагу, що до сфери душпастирської опіки належать не тільки засуджені та слідчо-заарештовані, але й персонал служби. Це передбачає не тільки прямий, але й опосередкований вплив на засуджених через персонал, а також заходи попередження професійної деформації персоналу.

У контексті структурної взаємодії між органом державної влади та інституцією громадянського суспільства сам факт існування такого утворення, як Душпастирська рада, нормативна регламентація її діяльності, передбачені функції та механізми впливу на повсякденне функціонування та прийняття управлінських рішень – все це свідчить про можливість поєднання здійснення функцій безпеки у середовищі підвищених ризиків та активної допомоги громадськості без шкоди для обох учасників такої взаємодії. Цим відкидається основний аргумент представників мілітаризованих органів державної влади про небезпеку для самих представників інституцій громадянського суспільства у разі їх присутності під час забезпечення правоохоронної, правозастосовної та захисної функцій держави.

Що стосується механізмів взаємодії органів державної влади (насамперед Міністерства юстиції України) та Душпастирської ради, то остання має функціонувати на засадах рівності і толерантного ставлення до діючих на законних

підставах релігійних організацій та є незалежною від органів державної влади України, політичних партій, інших громадських формувань та їх керівних органів. Душпастирській раді заборонено втручатися у внутрішні справи громадських та релігійних організацій, а також в оперативно-службову діяльність органів і установ. Останнє формулювання зумовлює низку питань, які потребують врегулювання, а саме: чи має Душпастирська рада втручатися у ресоціалізаційні чи організаційні процеси в установах виконання покарань; яка може бути роль душпастирської опіки під час пробації; як забезпечити наступність душпастирської опіки, зокрема міжконфесійної, при застосуванні умовно-дострокового звільнення чи заміні виду покарання/запобіжного заходу на такий, що не пов'язаний із позбавлення волі тощо.

Основними завданнями Душпастирської ради, відповідно до зазначеного вище положення, є:

1. Координація заходів душпастирської опіки засуджених та осіб, узятих під варту, душпастирської опіки персоналу органів і установ, а також внесення у зазначених питаннях пропозицій керівництву Мін'юсту.

2. Плекання толерантних доброзичливих відносин, взаємної поваги між віруючими різних церков (релігійних організацій), профілактика та усунення причин можливих міжконфесійних протиріч, розвиток міжконфесійної співпраці у питаннях душпастирської опіки в органах і установах.

3. Обговорення актуальних питань та підготовка взаємоузгоджених пропозицій щодо проектів нормативно-правових актів із питань гуманізації, реалізації громадянами права на свободу совісті, реформування пенітенціарної системи.

4. Моніторинг стану дотримання в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах права на свободу світогляду і віросповідання [11].

З перелічених вище завдань діяльності можна зробити висновок, що Душпастирська рада отримує, окрім суто душпастирських функцій, ще й функції, властиві для інституцій громадянського суспільства: моніторинг дотримання прав і свобод людини, внесення пропозицій до нормативно-правових актів, розвиток співпраці між різними релігійними організаціями тощо.

Не менш цікавою та результативною є діяльність капеланів у підрозділах Збройних сил України. Але назвати їх представниками інституцій громадянського суспільства вже не можна. З грудня 2016 р. була створена служба військового духовенства (капеланська служба) у Збройних силах України [12]. Тобто в процесі діяльності робота інституцій громадянського суспільства була визнана настільки ефективною, що держава визнала доцільним створити в органі державної влади відповідний структурний підрозділ.

Як висновок, можна зазначити, що нині в Україні взаємовідносини держави та інституцій громадянського суспільства у сфері діяльності мілітаризованих органів державної влади вже мають певний позитивний досвід, законодавчо окреслені та знаходяться на етапі відпрацювання механізмів взаємодії. З іншого боку, зазначений позитивний досвід не є системним, багато у чому він залежить від ставлення керівництва мілітаризованого органу державної влади до роботи інституцій громадянського суспільства. Спрямування державної політики України на розбудову демократії вимагає від керівництва держави всебічної підтримки діяльності інституцій громадянського суспільства. При розбудові ефективних взаємовідносин держави та інституцій громадянського суспільства у сфері діяльності мілітаризованих органів державної влади необхідним, також, є дотримання балансу

між доцільністю виконання останніми їх функцій та правом громадськості контролювати та брати участь у діяльності мілітаризованих органів державної влади.

Список використаної література

1. Гураль П. Ф. Громадянське суспільство і держава в Україні: взаємодія і розвиток // Часопис Київського університету права. 2013. № 3. С. 13—16.
2. Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством / [И. В. Мерсиянова, Л. Г. Ионин, А. Ю. Сунгуров и др.] ; под ред. Л. И. Яковсона. М. : Вершина, 2013. 296 с.
3. Держава і громадянське суспільство в Україні: проблеми взаємодії : монографія / Кресіна І. О., Скрипнюк О. В., Коваленко А. А., Перечуда С. В., Стойко О. М., Балан С. А. ; за ред. І. О. Кресіної. К. : Логос, 2007. С. 89.
4. Федоренко В. Л., Кагляк Я. О. Інститути громадянського суспільства та інститут громадських організацій в Україні : теоретико-методологічні та нормопроєктні аспекти. URL : <http://www.minjust.gov.ua/0/20126>.
5. Калашник Н. Г., Калашник Н. С. Пенологія: виконання покарань у світі. Запоріжжя : КСК-Альянс, 2014. С. 125.
6. Норт Д., Уоллис Д., Вайнгаст Б. Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества / [пер. с англ. Д. Узланера, М. Маркова, Д. Раскова, А. Расковой]. М. : Изд-во Ин-та Гайдара, 2011. 480 с.
7. Рамазанова У. В. Щодо поняття взаємодії громадських організацій з органами внутрішніх справ // Науковий вісник Херсонського державного університету. 2015. Вип. 3. Т. 2. С. 66—70.
8. Про Державну кримінально-виконавчу службу України : Закон України № 2713-IV від 23.06.2005 р. // Офіційний вісник України. 2005. № 30. Ст. 409.
9. Про Національну поліцію : Закон України № 580-VIII від 02.07.2015 р. // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40/41. Ст. 379.
10. Про Збройні Сили України : Закон України від 06.12.1991 р. № 1934-XII // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 9. Ст. 108.
11. Положення про Душпастирську раду з питань релігійної опіки в пенітенціарній системі України : затверджено наказом Міністерства юстиції України № 2170/05 від 05.07.2017 р. URL : https://risu.org.ua/ua/index/all_news/community/faith_and_weapon/67671.
12. Про службу військового духовенства (капеланську службу) у Збройних Силах України : Положення, затверджене Наказом Міністерства оборони України № 685 від 14.12.2016 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0010-17/card2#Card>.

N. Kalashnyk

THE STATE AND INSTITUTIONS OF THE CIVIL SOCIETY RELATIONSHIPS IN THE FIELD OF MILITARIZED BODIES OF THE STATE AUTHORITY ACTIVITY

The article attempts to determine the place of civic society institutions' activity in the functioning of militarized state authorities. There are outlined the examples of cooperation between civic society institutions and the National Police, the Armed

Forces of Ukraine, the State Criminal-Executive Service, also in the article are described the mechanisms of such interaction. The problem of the boundary between assistance and the transfer of functions between civic society institutions and state authorities is considered.

Key words: civic society institutions, interaction, state policy, militarization, interaction with the society.

УДК 354:314.74 (4-191.2)

К. Бялоблоцкі

ПРИЧИНИ ЕМІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ У КРАЇНАХ ВИШЕГРАДСЬКОЇ ГРУПИ

Проаналізовано особливості еміграційних процесів у країнах Вишеградської групи до їхнього вступу, в ході вступу та після вступу в ЄС. З'ясовано відмінності в соціально-економічному розвитку й рівні народжуваності у країнах Західної Європи та країнах Вишеградської групи. Виокремлено циклічні і структурні причини еміграційних процесів у країнах Вишеградської групи.

Ключові слова: міграція, еміграція, еміграційний процес, економічна еміграція, управління міграцією, країни Вишеградської групи.

Специфіка *еміграційних процесів* у сучасних країнах Вишеградської групи в тому, що вони набули свого окресленого формату лише на початку 90-х рр. XX ст. Натомість в історичному зрізі вони позиціонувались вкрай диверсифіковано та розрізнено. Східно-західна міграція стала головною проблемою, що спіткала країни Вишеградської групи (й інші країни Центрально-Східної, Південно-Східної та Східної Європи) після того, як у них відбулись державно-управлінські та соціально-економічні зміни наприкінці 80-х – на початку 90-х рр. XX ст. Річ у тому, що після перших ознак значної еміграції з колишнього комуністичного регіону країни Західної Європи незабаром прийняли обмежувальні правила. Це здебільшого було зумовлено підвищенням безробіття та тягарем “східних” іммігрантів на системи соціального забезпечення країн Заходу. У той же час та паралельно з піднесенням еміграційних процесів з країн Вишеградської групи вони самі стали цілями імміграційних потоків зі сходу [1 – 3]. Але найцікавіше у цьому контексті те, що жорсткі приписи країн ЄС щодо країн Вишеградської групи та інших країн Центрально-Східної Європи (зокрема до моменту вступу останніх у ЄС) незабаром стали прикладом для бажаних правил регулювання міграції з нових демократичних держав, а тому й позначились на ході вироблення механізмів управління міграцією [4]. Як наслідок, випереджаючи очікування еміграції (зумовлені, передусім, традиційним припущенням про доходи чи ВВП на душу населення) із країн Вишеградської групи (насамперед на початку 90-х рр. XX ст.) виявились значно більшими, ніж її результуючі наслідки, оскільки міграційні процеси почали відбуватись у різних напрямках, а не лише за вектором “схід – захід”, а також виявились як коротко- та довготерміновими, так і легальними та нелегальними [5]. Все це зумовило потребу наукового (теоретичного й емпіричного) визначення причин еміграційних процесів у країнах Вишеградської групи.

Проблематика причин еміграційних процесів у країнах Вишеградської групи розглянута в доробках таких зарубіжних вчених: П. Альварез-Плата, Т. Бауер, М. Бахна, Я. Біяк, К. Боднар, Т. Боєрі, Х. Брюкер, К. Буднік, М. Гарапіч, Е. Гоздзяк, Б. Дівінські, Т. Зелінські, К. Ігліцька, І. Корись, Б. Сільверстовс, Т. Сорокова, Л. Сцабо, М. Окольські, М. Павлак, Д. Петрікова, М. Питлікова, А. Харс, К. Ціммерман, Е. Язвінська та інші. Серед українських вчених окремі аспекти еміграційних процесів у країнах Вишеградської групи досліджували такі вчені: Х. Лавренюк, Г. Ламекіна, О. Малиновська, В. Патійчук та інші. При цьому в Україні недостатньо досліджено причини еміграційних процесів у країнах

Вишеградської групи. Це зумовлює актуальність дослідження. Метою статті є визначення причин еміграційних процесів у країнах Вишеградської групи.

Еміграційні процеси у країнах Вишеградської групи доцільно розглядати триетапно – до їхнього вступу в ЄС, під час вступу та після вступу в ЄС. Хоча й на увазі завжди потрібно мати той факт, що емігранти з країн регіону рухаються не тільки у напрямі країн ЄС, але й до інших, насамперед традиційних “старих” іммігрантських, країн, зокрема Австралії, Канади та США, а також до країн близького східного чи південно-східного зарубіжжя тощо.

Пристаючи до аналізу *еміграційних процесів із країн Вишеградської групи* до і під час їхньої інтеграції у ЄС (зокрема до початку 2000-х рр.), вважаємо за доцільне зауважити, що вони були зумовлені, передусім, відмінностями в *соціально-економічному розвитку* (зокрема в рівні ВВП на душу населення, зокрема за паритетом купівельної спроможності) країн регіону і країн ЄС (Західної Європи). За даними табл. 1 і 2 очевидно, що Угорщина, Польща, Словаччина і Чехія були і досі є менш соціально-економічно розвиненими, ніж їхні гомологи серед “старих” держав-членів ЄС і Західної Європи (не всі держави Західної Європи є членами ЄС).

Таблиця 1

Щорічний рівень ВВП на душу населення за паритетом купівельної спроможності у країнах Вишеградської групи та країнах Західної Європи (1990 – 2016 рр.), дол. США [6]

Країна	ВВП на душу населення			
	1990 р.	2000 р.	2010 р.	2016 р.
<i>Країни Вишеградської групи</i>				
Угорщина	8283,03037 (1991 р.)	11843,462	21466,5742	26680,5941
Польща	6175,230105	10644,71385	21089,01108	27810,51663
Словаччина	7131,25198 (1992 р.)	11347,91207	25010,54458	30631,95391
Чехія	12608,51034	16132,36975	27659,26524	34711,28294
Середні дані	8549,505699	12492,11442	23806,34878	29958,5869
<i>Країни Західної Європи</i>				
Австрія	19394,23375	29301,08698	41906,72959	50077,83261
Бельгія	18757,80522	27966,9388	40129,42633	46383,23696
Греція	13290,18183	19503,87943	28202,83336	26783,02457
Данія	18214,33344	28640,06243	43082,75554	49695,96751
Ірландія	13734,53487	30155,26932	43221,45984	68882,87834
Ісландія	22129,16802	29497,91123	38410,6693	51398,92651
Іспанія	13626,44585	21517,32964	31984,15525	36309,8443
Італія	18546,22739	27006,39772	35075,7532	38160,67359
Люксембург	30955,18371	55306,30735	85779,0824	105881,7605
Мальта	9337,889418	19410,77635	27862,85075	37899,21063
Нідерланди	18899,8206	31572,67803	44585,52623	50898,08869
Норвегія	18431,31229	36927,96013	57995,86019	59301,67024
Португалія	11762,11007	18872,37901	27360,96112	30624,17469
Спол. Корол.	16739,14676	26030,72882	35740,7372	42608,91939
Фінляндія	18148,28541	26732,30607	38812,31889	43052,7268
Франція	17640,66127	26192,6532	36026,98256	41466,26571
ФРН	19421,76614	27277,11033	39263,18779	48729,59042
Швейцарія	27523,7644	35675,09453	52935,80414	62881,46051
Швеція	20096,18657	29257,98526	41667,83209	49174,86379
Середні дані	18244,68721	28781,30814	41581,31188	49484,79557

Виняток становить лише ситуація у Греції (до того ж тільки після 2010 р.), яка традиційно не була об'єктом еміграції населення з країн Вишеградської групи. Це можемо прослідкувати як за показниками щорічного ВВП на душу населення (за паритетом купівельної спроможності), так і за показниками щорічного приросту ВВП аналізованих країн (за винятком періоду фінансово-економічної кризи, яка розпочалась у 2008 р.). Навіть попри те, що такі країни, як Чехія, що до 2000 р. досягли 50 – 60-відсоткових показників соціально-економічного розвитку країн Західної Європи, а станом на 2016 р. загалом всі країни Вишеградської групи у середньому на 60% становлять ВВП на душу населення країн Західної Європи, а темпи його приросту у перших є навіть вищими, ніж у других (найперше після вступу перших у ЄС). Відтак прослідковується тенденція, що навіть після колапсу ЄСРП та значних змін у ринках праці і суспільствах посткомуністичних країн Вишеградської групи, вони продовжили залишатись економічно та соціально залежними від країн Західної Європи, а тому ключові еміграційні процеси були (і досі є) спрямовані саме до них [7]. Спочатку це було зумовлено реструктуризацією економік країн регіону, а відтак – соціально-економічними негараздами їх населення. Згодом це стало наслідком переорієнтації ринків праці країн регіону на Західну Європу, а відтак – потребою корекції заробітних плат різних прошарків населення (передусім робітників).

Таблиця 2

Щорічний приріст ВВП у країнах Вишеградської групи та країнах Західної Європи (1990 – 2016 рр.), % [8]

Країна	Щорічний приріст ВВП			
	1990 р.	2000 р.	2010 р.	2016 р.
1	2	3	4	5
<i>Країни Вишеградської групи</i>				
Угорщина	-3,06418035 (1992 р.)	4,202333971	0,677098149	1,95436933
Польща	-7,0155788 (1991 р.)	4,559571179	3,606960459	2,678677124
Словаччина	1,901327059 (1993 р.)	1,210173376	5,041716665	3,285149716
Чехія	-11,6149424 (1991 р.)	4,294136059	2,295089687	2,426033011
Середні дані	-4,948343623	3,566553646	2,90521624	2,586057295
<i>Країни Західної Європи</i>				
Австрія	4,345641565	3,368407715	1,928673056	1,480730721
Бельгія	3,137402456	3,633841364	2,695144611	1,19297884
Греція	0	3,919770772	-5,47903711	0,011752059
Данія	1,475244726	3,746900212	1,870992639	1,287563494
Ірландія	8,466527969	9,912390825	2,033546407	5,213744704
Ісландія	1,16937033	4,680514158	-3,55986488	7,199684474
Іспанія	3,781393447	5,289093179	0,013786544	3,235753073
Італія	1,985774909	3,710107987	1,686523279	0,879890549
Люксембург	5,319932182	8,239799112	4,86496856	4,180493009
Мальта	6,291390958	6,770193911	3,542683214	5,041457164
Нідерланди	4,183222799	4,238763069	1,402662177	2,141808733
Норвегія	1,932438873	3,205285075	0,601886135	1,077979021
Португалія	3,950523301	3,787494022	1,898691753	1,398561546
Спол. Корол.	0,716882963	3,744962443	1,915161833	1,80601839
Фінляндія	0,675783494	5,634847452	2,992337502	1,387299924
Франція	2,914009701	3,875162259	1,965657375	1,187650382
ФРН	5,255006086	2,962045368	4,079933305	1,8672582

Закінчення табл. 2

1	2	3	4	5
Швейцарія	3,674625648	3,946102508	2,953816768	1,287450828
Швеція	0,754674751	4,735287133	5,988926547	3,177734937
Середні дані	3,159465587	4,705314135	1,757709985	2,371358424

Деталізують ситуацію 90-х рр. XX ст., але значно меншою мірою сьогодення такі соціально-економічні показники, як рівень безробіття та народжуваності в країнах Вишеградської групи і в країнах Західної Європи (табл. 3 та 4). Саме тому сумарно очевидно, що окреслені вище соціально-економічні стимули/чинники впливу у вигляді більш високих показників ВВП і різко зростаючого рівня безробіття у країнах-членах ЄС (до 2004 р., тобто в Західній Європі) водночас з раптово набутою свободою міжнародної мобільності (порівняно з періодом до 1989 р.) створили сильні стимули до еміграції населення країн Вишеградської групи, де також значними були показники безробіття, але значно нижчими були заробітні плати тощо.

Таблиця 3

**Щорічний рівень безробіття у країнах Вишеградської групи
та країнах Західної Європи (1991 – 2016 рр.), % [9]**

Країна	Щорічний рівень безробіття			
	1991 р.	2000 р.	2010 р.	2016 р.
<i>Країни Вишеградської групи</i>				
Угорщина	10,1350002	6,5630002	11,1719999	5,16800022
Польща	11,9659996	16,3129997	9,63700008	6,18300009
Словаччина	12,3290005	19,0620003	14,3789997	9,99100018
Чехія	2,26999998	8,76200008	7,27899981	4,04500008
Середні дані	9,17500007	12,67500007	10,61674987	6,346750143
<i>Країни Західної Європи</i>				
Австрія	3,4000001	4,6869998	4,82000017	6,10900021
Бельгія	6,98600006	6,58599997	8,29199982	8,25599957
Греція	7,65600014	11,2480001	12,7130003	23,9090004
Данія	9,09899998	4,47599983	7,46400023	6,05100012
Ірландія	15,7749996	4,31799984	13,8540001	8,08899975
Ісландія	2,5480001	1,93599999	7,56400013	3,75999999
Іспанія	15,9280005	13,7849998	19,8600006	19,4470005
Італія	10,1029997	10,8420000	8,36200047	11,5410004
Люксембург	1,48199999	2,34500003	4,36100006	5,94199991
Мальта	7,64300013	6,32299995	6,84700012	5,31699991
Нідерланди	7,28399992	2,7249999	4,44999981	6,16599989
Норвегія	5,40700006	3,45799994	3,52099991	4,80600023
Португалія	3,91899991	3,81999993	10,7700005	11,1599998
Спол. Корол.	8,55200005	5,5619998	7,78700018	4,84899998
Фінляндія	6,50299978	11,1350002	8,39400005	8,99699974
Франція	9,13399982	10,7430000	9,3039999	9,96500015
ФРН	5,31699991	7,91699982	6,96600008	4,31099987
Швейцарія	1,77699995	2,66599989	4,54400015	4,58300018
Швеція	3,24300003	5,46600008	8,60999966	7,09299994
Середні дані	6,934526302	6,317789414	8,341210644	8,439526344

Своєю чергою, доцільно зазначити, що у всіх країнах Вишеградської групи, крім Словаччини, впродовж 1990 – 2016 рр. (табл. 4) простежувалась специфічна соціально-демографічна структура населення, яка виявилась у скороченні рівнів

народжуваності, а тому була важливою у контексті еміграційного потенціалу. Так, зауважено, що скорочення народжуваності до рівня, нижчого, ніж у країнах Західної Європи, призвело, суплементарно з попередніми висновками, а також внаслідок високих рівнів народжуваності в 70 – 80-х рр. XX ст., до додаткового відтоку населення з країн Вишеградської групи. Як наслідок – очікування, що еміграційні процеси з країн регіону впродовж наступних десятиліть призведуть або принаймні можуть призвести (у деяких сферах зайнятості вже призвели) до *дефіциту робочої сили* на ринках праці [10].

Таблиця 4

Рівень народжуваності у країнах Вишеградської групи та країнах Західної Європи (1990 – 2015 рр.), у середній кількості дітей [11]

Країна	Рівень народжуваності (1990 р.)	Рівень народжуваності (2000 р.)	Рівень народжуваності (2010 р.)	Рівень народжуваності (2015 р.)
<i>Країни Вишеградської групи</i>				
Угорщина	1,87	1,32	1,25	1,44
Польща	2,06	1,37	1,41	1,32
Словаччина	2,09	1,30	1,43	1,37
Чехія	1,90	1,15	1,51	1,53
Середні дані	1,98	1,29	1,40	1,42
<i>Країни Західної Європи</i>				
Австрія	1,46	1,36	1,44	1,47
Бельгія	1,62	1,67	1,86	1,74
Греція	1,39	1,25	1,48	1,30
Данія	1,67	1,77	1,87	1,69
Ірландія	2,11	1,89	2,05	1,94
Ісландія	2,30	2,08	2,20	1,93
Іспанія	1,36	1,22	1,37	1,32
Італія	1,33	1,26	1,46	1,37
Люксембург	1,60	1,76	1,63	1,5
Мальта	2,04	1,70	1,36	1,42
Нідерланди	1,62	1,72	1,79	1,71
Норвегія	1,93	1,85	1,95	1,75
Португалія	1,56	1,55	1,39	1,23
Спол. Корол.	1,83	1,64	1,92	1,81
Фінляндія	1,78	1,73	1,87	1,71
Франція	1,77	1,89	2,03	2,01
ФРН	1,45	1,38	1,39	1,50
Швейцарія	1,58	1,50	1,52	1,54
Швеція	2,13	1,54	1,98	1,88
Середні дані	1,71	1,62	1,71	1,62

Окреслена ситуація набуває загрозливих обрисів з огляду на те, що емігранти з країн Вишеградської групи традиційно є високоосвіченими та добре навченими фахівцями з культурою і традиціями, які близькі до західноєвропейського населення. Окрім того, серед населення країн регіону, яке зайняте в еміграційних процесах, – здебільшого молоді й освічені люди, які отримують значно вищі прибутки від еміграції, ніж від перманентного проживання у себе на батьківщині. Це доповнюється фактом, що більшість молодих людей із країн Вишеградської групи є знавцями іноземних мов. А це додатково сприяє їм у прийнятті рішень про

еміграцію. Адже знання мови – це один із ключових чинників у передачі людського капіталу в іншій країні, а тому він допомагає іммігранту (у цільовій країні) бути успішним на ринку праці [12]. Насамперед з огляду на те, що серед ключових іноземних мов, які знають жителі країн регіону, – англійська та німецька (зокрема у країнах, які географічно близькі до Німеччини та Австрії – передусім у Словаччині і Чехії). Це чудово кореспондується зі статистикою, згідно з якою понад 80% молодих людей у країнах Центрально-Східної Європи вважають знання іноземної мови важливим навиком у пошуку належної роботи у своїх країнах. Причому частка таких людей значно більша порівняно з понад 40% молодих людей у “старій” Європі [13]. Відтак знання іноземної мови вважається важливою частиною людського капіталу на ринках праці країн Вишеградської групи, через що потенційні емігранти вважають за краще вибрати країну призначення з широкомовною практикою. Річ у тому, що знання окремих іноземних мов підвищує шанси на успіх потенційного емігранта на зовнішньому ринку праці та зменшує витрати на еміграцію. Наслідком цього є факт, що вивчення, практикування і покращення “широкорозмовної” мови в “рідних” країнах є фактором, який особливо підходить для тимчасових емігрантів. Це суплементується чинником створення та поширення еміграційних мереж, створених освіченими людьми-професіоналами, що додатково спрощує еміграційні процеси з країн Вишеградської групи.

Узагальнюючи соціально-економічну зумовленість еміграційних процесів із країн Вишеградської групи, доцільно зауважити, що вона значною мірою відповідає моделі міграції Роя чи теорії “магніту добробуту” Боржаса, тобто загалом спричинена добробут-орієнтованими та притягальними чинниками [14]. Ситуацію доповнює той факт, що в країнах Вишеградської групи вищий рівень безробіття становить труднощі при фінансуванні витрат на еміграцію, а тому частково відповідає так званій “кривій заробітної плати” [15, 16]. Це означає, що чим освіченішим є населення країни, тим вищий еміграційний потік із цієї країни, що відповідає теоретичним очікуванням зростання людського капіталу. Це зіставляється з чинником впливу мереж мігрантів та чинником знання іноземної мови/мов й демонструється на прикладі передусім США та Канади, де хоча і менше емігрантів із країн Вишеградської групи, але вони більш соціалізовані й інтегровані у відповідні суспільства. Відтак це генерує висновок, що еміграційно країни Вишеградської групи є якщо не ідентичними, то принаймні дуже схожими, а тому можуть становити уніфікований патерн на тлі інших країн Центрально-Східної Європи.

Сумарно це підтверджує попередні теоретизації та емпірично регламентує, що серед *причин еміграційних процесів* у країнах Вишеградської групи зазвичай доцільно виокремлювати циклічні і структурні. Серед циклічних – рівень безробіття і відмінності у можливостях працевлаштування в країнах походження та призначення. Річ у тому, що робочі можливості відіграють ключову роль у прийнятті еміграційних рішень, бо безробіття зростає під час економічної кризи, яка як відштовхувальний чинник збільшує ймовірність еміграції. Важливо й те, що розподіл емігрантів за їхньою сферою зайнятості може збігатися або не збігатись із тим, що притаманний для корінного населення країни призначення еміграції [17, 18]. Натомість загалом емігранти усереднено не досягають таких же за розподілом важливості та ієрархічності посад, як жителі країн призначення еміграції [19]. Своєю чергою, поміж структурних причин такі, як: а) різниця заробітної плати (відображає відмінності між відносною сумою капіталу та робочої сили, а отже їх продуктивністю в країнах походження та призначення); б) схожість мов та кількість

осіб ідентичного походження, які проживають у країні призначення (однак до певного рівня “насичення”); в) адміністративні перешкоди; г) відмінності у витратах на систему соціального забезпечення і систему освіти в країнах походження та призначення (це насамперед впливає на термінальність і тип еміграції – коротко- чи довгострокову); д) культурне середовище, державно-управлінський клімат та соціалізація [20, 21]. Якщо більшість причин влаштовує емігрантів, то вони залишаються у країнах призначення на якомога довший термін. В іншому випадку, що в межах регіону властиво для Угорщини та Польщі, вони швидше повертаються на свою батьківщину як реемігранти [22]. До того ж, така тенденція прослідковувалась і досі прослідковується як до вступу країн регіону у ЄС, так і після цього (на сучасному етапі часом це особливо помітно у випадку Угорщини та Словаччини). Окрім того, вона доповнюється тим фактом, що реемігранти повертаються із більшим професійним досвідом, але стикаються із проблемою працевлаштування, щоправда різною мірою [23]. Урешті-решт, такий висновок доповнюють А. Зайцева і К. Ціммерман, які вважають, що емігранти, які повертаються до країн Вишеградської групи, частіше, ніж решта населення, емігрують знову [24].

Що стосується еміграційних процесів із країн Вишеградської групи напередодні та відразу після їхнього вступу в ЄС, зокрема в 2002 – 2007 рр., то вони відбувались за попередньо окресленою схемою та логікою, але з певними особливостями [25]. Головна з них полягала у тому, що після одержання прав і свобод на пересування в межах унії європейських країн на Вишеградську групу та загалом на регіон Центрально-Східної Європи (“нових” держав-членів ЄС) було накладено суттєві обмеження на ринку праці. Відтак, з одного боку, членство Угорщини, Польщі, Словаччини та Чехії в ЄС загалом позитивно позначилось на міграційній активності у кожній досліджуваній країні, а з іншого – інтенсивність еміграції виявилась відносно низькою [26]. Річ у тому, що країни Вишеградської групи сподівались, що Західна Європа відкриє для них нові ринки і їхні громадяни зможуть вільно й без будь-яких обмежень працювати у “старих” державах-членах ЄС. Це відповідало би стандартній економічній моделі міграції Роя [27], згідно з якою відтік емігрантів (передусім як робочої сили) з чотирьох країн Вишеградської групи повинен був збільшуватися, адже більше людей повинно було вирішити переїхати та працювати в західних країнах через відносні переваги “старих” держав-членів ЄС. Натомість останні побоювались ситуації напливу порівняно “дешевої”, але кваліфікованої робочої сили зі сходу, яка могла зменшити можливості й соціально-економічний стан своїх власних працівників. Тому західні країни відразу не погодились на те, що новоприєдані країни повинні були користуватися однаковими свободами (як і на заході) та вільно працювати у “старих” державах-членах ЄС [28].

Загалом статистично очевидно, що *еміграційна активність* вихідців із країн Вишеградської групи суттєво змінилась після їхнього вступу в ЄС (рис. 1). З одного боку, відтік працівників із чотирьох країн збільшився саме в 2004 р., але став вкрай варіативним після їхнього вступу в ЄС. Прослідковано, що членство в ЄС мало значний вплив на ринок праці Польщі, адже еміграція із цієї країни в Європейську унію збільшилася вдвічі упродовж 2002 – 2005 рр. Так, у 2002 р. до ЄС емігрувало 3 з 1000 людей, у 2005 р. – 6 з 1000 людей, а в 2007 р. – взагалі 7 з 1000 людей. Водночас у 2007 р. еміграція з Польщі почала зменшуватися та досягала рівня 2004 р. Що ж стосується Угорщини, то в цій країні відтік робочої сили збільшився з

1 людини до приблизно 3 на 1000 жителів і це збільшення деякою мірою продовжується. Це означає, що вступ Угорщини до ЄС позитивно, хоча й на доволі низькому рівні вплинув на відтік робочої сили. Урешті-решт у Словаччині та Чехії європейська інтеграція мала незначний позитивний ефект відразу після вступу країн у ЄС, який послабився у 2005 р. Відтак у 2006 р. лише 1 людина на 1000 в Чехії і 5 людей на 1000 в Словаччині емігрували до ЄС (але передусім до Німеччини і Чехії), досягнувши таким чином в 2007 р. свого стану на 2002 р. Все це сумарно результувалось у сприйнятті, що в довгостроковій перспективі приєднання до ЄС не мало та не матиме значного впливу на еміграційну активність населення країн Вишеградської групи [29].

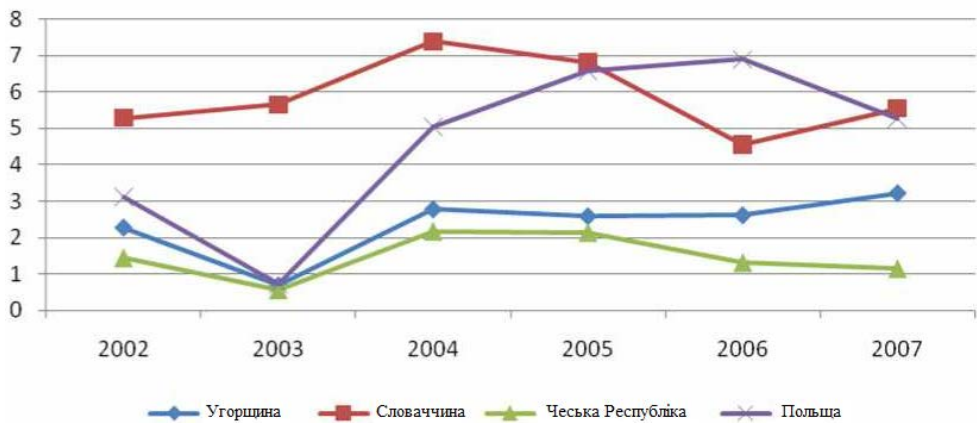


Рис. 1. Статистика еміграційних процесів із країн Вишеградської групи до ЄС (2002 – 2007 рр.), у кількості людей на 1000 населення [30]

Одночасно прослідковано, що Німеччина була і залишається головним об'єктом та ціллю еміграції вихідців із країн Вишеградської групи, до того ж як до, так і після їхнього вступу в ЄС: до цієї країни в окреслений період емігрувало у середньому 2 – 3 людини з 1000. Рівень еміграції у напрямі Сполученого Королівства значно збільшився відразу після вступу країн Вишеградської групи в ЄС. Можливо тому, що Великобританія була однією з трьох країн Європи, які відкрили свій ринок праці відразу після 2004 р. Австрія також стала популярною країною призначення, адже кількість емігрантів до неї після вступу країн регіону в Європейську унію зросла майже вдвічі.

Така статистична ситуація, з одного боку, була і залишається доволі популярною перспективою західних держав, які очікували, що громадяни країн Вишеградської групи й інших країн Центрально-Східної Європи будуть постійно емігрувати на захід у пошуках кращих умов праці та життя. Однак, з іншого боку, в категоріях економіки відчувалось побоювання, що емігранти зможуть суттєво диверсифікувати ринок праці країн Західної Європи. Ще по-іншому сталось у реальності, адже відразу після вступу країн Вишеградської групи в ЄС еміграція з них спочатку зросла, але згодом суттєво скоротилась. Це, на думку К. Уоллеса, було зумовлено збільшенням конвергенції країн регіону з ЄС, унаслідок чого навіть виникла загроза надмірного зменшення кількості емігрантів із країн Центрально-Східної Європи, зокрема у контексті задоволення ними демографічних вимог країн Західної Європи [31]. Виняток передбачувало становила лише Польща, у якій

кількість емігрантів традиційно була більшою, ніж кількість іммігрантів, бо ще до вступу держави в ЄС у ній міграційний баланс був негативним і ця тенденція продовжилась після 2004 р. Натомість в Угорщині, Словаччині та Чехії станом на 2004 р. міграційний баланс був позитивним, що означало, що до них прибувало більше людей, ніж їх залишало [32]. Це відповідало теоретизованим вище причинам еміграційних процесів, зокрема пошуку більшої соціально-економічної вигідності (у формі заробітної плати та соціального забезпечення) й показників людського розвитку та капіталу. Доповнює ситуацію той факт, що ЄС традиційно побоювався одночасного збільшення пропозиції та здешевлення робочої сили за рахунок еміграції вихідців з країн Вишеградської групи (порівняно з більшими рівнями безробіття та заробітних плат громадян країн Західної Європи), а країни регіону побоювались значного відтоку висококваліфікованих працівників й інтелектуального капіталу [33].

Відтак вирішенням взаємних побоювань стали державно-управлінські та економічні бар'єри, а також проведення відповідного управління міграцією та запровадження відповідних міграційних обмежень як країнами ЄС, так і країнами Вишеградської групи [34]. На них наклалися соціокультурні й етнолінгвістичні обмеження, які по-різному вплинули на еміграційні процеси в країнах регіону. Зокрема еміграція з часом інтенсифікувалась з Польщі, але залишилась порівняно неінтенсивною з Угорщини, Словаччини та Чехії. Водночас наслідком еміграційних процесів із країн Вишеградської групи до ЄС відразу після його розширення стали підвищення рівня заробітної плати і зменшення кількості неефективних робочих місць. Наступним результатом стало поступове перетікання додаткового капіталу в країни Вишеградської групи, що призвело до аналогічних процесів (як і в Західній Європі) і у них. Саме тому виникла ситуація, що витрати на еміграцію з часом почали компенсувати переваги і заробітну плату в країнах Західної Європи, через що люди почали повертатися до “нових” держав-членів ЄС. Такий процес трансформації виявився максимізацією добробуту всієї Європейської унії, що змусило ЄС і національні економіки суттєво лібералізувати міграційні процеси у Європі [35]. Це засвідчило, що “загальний економічний ефект” від еміграції із країн Вишеградської групи був хоч і скромним, але загалом позитивним, що відображало гнучкість та швидкість адаптації емігрантів до ринку праці [36]. Крім того, це аргументувало, що розподіл доходів має важливу роль у структуруванні напливу емігрантів, адже якщо він є більш рівним у цільовій країні, ніж у країні походження, тоді найменш кваліфіковані працівники, швидше за все, емігрують до цієї країни, і навпаки [37]. І додатково: більша рівність розподілу заробітку здебільше має місце у багатих країнах, тому модель Роя передбачає, що емігранти з біднішої країни будуть знедолені у контексті своїх знань й навиків, які відповідають їхнім перевагам на ринку праці [38]. А це було безпосереднім поясненням низької інтенсивності еміграційних процесів із країн Вишеградської групи відразу після їхнього вступу в ЄС (принаймні до 2006 – 2007 рр.), бо аналізовані країни регіону у середньому менш заможні порівняно з “старими” державами-членами ЄС (див. табл. 1, 2 і 3), тому їхні громадяни (за винятком громадян Польщі) побоюються, що вони будуть нездатними виконувати роботу, яка відповідає їхнім очікуванням і навикам [39].

Урешті-решт, еміграція та еміграційні процеси з країн Вишеградської групи частково диверсифікувались, але значною мірою унаслідували патерни попереднього розвитку, починаючи з 2004 – 2005 рр. й до сьогодні. На це було чимало ефектів, зокрема: розширення співробітництва в межах ЄС; фінансово-

економічна криза, яка розпочалась у 2008 р.; міграційна криза, яка інтенсифікувалась у 2014 р. Загалом, як свідчать дані табл. 5, еміграційні процеси з країн регіону загалом набирають кількісних обертів, оскільки: сумарна щорічна кількість довготермінових емігрантів із Вишеграду щороку зростає – в Угорщині, Польщі (щоправда, не так стрімко і з чергуванням періодів спадів), Словаччині та загалом у регіоні (принаймні з 2007 до 2012 рр.); середня щорічна кількість емігрантів із регіону була відносно стабільною в 2004 – 2007 рр., але різко зросла й стабілізувалась з 2008 р.; кількість емігрантів із країн регіону в 2008 – 2009 рр. особливо зросла і продовжила це робити в Угорщині, Польщі і Чехії (щоправда, в останній незабаром почала різко скорочуватись). Лише Чехія є прикладом країни, де кількість емігрантів є вкрай варіативною і мінливою, адже вона у своєму піці впродовж аналізованого періоду була у 2008 – 2012 рр., а впродовж 2004 – 2007 й 2013 – 2015 рр. була фактично на майже ідентичному рівні. У кількісно-статистичному зрізі зафіксовано, що найбільше сумарна та щорічна кількість емігрантів у регіоні впродовж 2004 – 2015 рр. була у Польщі, значено менша – в Чехії і Угорщині (у порядку спадання), а найменша – в Словаччині. Загалом у 2004 – 2015 рр. з регіону емігрувало (не враховуючи статистики повернення) понад 2,5 млн осіб (як громадян своїх країн, так і транзитних мігрантів). Серед них: майже 2 млн – з Польщі, понад 0,45 млн – з Чехії, понад 0,2 млн – з Угорщини та лише 0,025 млн – з Словаччини. Щорічно з Польщі емігрує у середньому понад 160 тис. осіб, з Чехії – майже 40 тис. осіб, з Угорщини – понад 17 тис. осіб, а з Словаччини – лише понад 2 тис. осіб. Додатковим фактом і свідченням продовження попередньо встановлених патернів еміграційних процесів стало врахування динаміки зміни сумарної та щорічної кількості емігрантів із країн Вишеградської групи, зокрема у співвідношенні 2015 р. до 2004 р. Так, виявлено, що загалом упродовж цього періоду (рік до року): сумарна кількість емігрантів у регіоні збільшилась в 5,6 раза; середня щорічна кількість емігрантів у регіоні збільшилась також в 5,6 раза. Водночас щорічна кількість емігрантів з Польщі збільшилась у 13,7 рази, в Угорщині – в 11,3 раза, в Словаччині – в 2,4 раза. Натомість у Чехії кількість емігрантів у співвідношенні 2015 р. до 2004 р. скоротилась й становить тільки 74% від періоду відразу після вступу країни в ЄС.

Таблиця 5

**Щорічна кількість довготермінових емігрантів з країн
Вишеградської групи (2004 – 2015 рр., у щорічному зрізі) [40]**

Рік	Угорщина, кількість емігрантів	Польща, кількість емігрантів	Словаччина, кількість емігрантів	Чехія, кількість емігрантів	Сумарно у всіх країнах регіону, кількість емігрантів	В середньому у всіх країнах регіону, кількість емігрантів
1	2	3	4	5	6	7
2004	3 820	18 877	1 586	34 818	59 101	14 775
2005	3 658	22 242	1 873	24 065	51 838	12 960
2006	4 314	46 936	1 735	33 463	86 448	21 612
2007	4 500	35 480	1 831	20 500	62 311	15 578
2008	9 591	30 140	1 705	51 478	92 914	23 229
2009	10 483	229 320	1 979	61 782	303 564	75 891

Закінчення табл. 5

1	2	3	4	5	6	7
2010	13 365	218 126	1 889	61 069	294 449	73 612
2011	15 100	265 798	1 863	55 910	338 671	84 668
2012	22 880	275 603	2 003	46 106	346 592	86 648
2013	34 691	276 446	2 770	25 894	339 801	84 950
2014	42 213	268 299	3 644	28 468	342 624	85 656
2015	43 225	258 837	3 870	25 684	331 616	82 904
Разом за весь період, кількість емігрантів	207 840	1 946 104	26 748	469 237	2 649 929	662 482
У середньому щорічно за весь період, кількість емігрантів	17 320	162 175	2 229	39 103	220 827	55 207
Співвідношення 2015 р. до 2004 р.	11,3	13,7	2,4	0,7	5,6	5,6

Отже, еміграція із країн Вишеградської групи (а також інших країн Центрально-Східної та Східної Європи), починаючи з 1990 р., тобто від колапсу режимів “реального соціалізму”, виявилась унікальною у багатьох відношеннях. По-перше, вона була безпрецедентною у швидкості, масштабі і наполегливості порівняно з досвідом еміграції з інших країн – здебільшого через тип реінтеграції колишніх комуністичних країн у світову економіку. По-друге, вона детермінувалась і досі це робить тим фактом, що основу емігрантів із країн регіону становили та становлять молоді і висококваліфіковані люди (їх середній вік менший, а рівень освіти вищий, ніж у населення, яке лишається в країні еміграції). Відтак своєрідний “відтік мозків” співпав із старінням населення у країнах Вишеградської групи, що далекоглядно вплинуло на їхню ефективність і продуктивність. По-третє, еміграція із країн регіону виглядає більш постійною, ніж еміграція з інших країн світу. З одного боку, це зумовлено тим, що для Вишеграду властива переважно економічна еміграція, а з іншого – рух емігрантів із країн Вишеградської групи традиційно спрямований до країн Західної Європи й Північної Америки. А на це є свої причини – різниця у рівнях доходів на душу населення, якості інститутів та інституцій і перспективах зайнятості. Водночас примітно і те, що серед країн регіону ситуація більш сприятлива в Угорщині й Чехії, для яких властивий значний рівень міграції у межах Центрально-Східної, Південно-Східної та Східної Європи, внаслідок чого ці країни зазвичай детермінуються позитивною кумулятивною міграцією. Ситуацію доповнює той факт, що покращення соціально-економічних показників сприяє рееміграції, яка на рівні регіону більше притаманна саме для Угорщини та Чехії. По-четверте, еміграція з країн Вишеградської групи соціально-економічно вигідна передусім для країн Західної Європи, а не для самих Угорщини, Польщі, Словаччини і Чехії, а тому потребує комплексної й усебічної реакції на національному та регіональному управлінському рівнях.

Список використаної літератури

1. Okólski M., Topińska I. Social Impact of Emigration and Rural-Urban Migration in Central and Eastern Europe : Final Country Report Poland, 2012. 60 p. URL : <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=8839&langId=en>.
2. A continent moving west? EU enlargement and labour migration from Central and Eastern Europe / ed. by R. Black, G. Engbersen, M. Okolski, C. Pantiru. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010. 335 p. URL : <http://eprints.soas.ac.uk/22456/1/373639.pdf>.
3. Wallace C., Chmouliar O., Sidorenko E. The eastern frontier of western Europe: mobility in the buffer zone // New Community. 1996. Vol. 22. № 2. P. 259 – 286. URL : https://www.researchgate.net/publication/23732451_The_Central_European_buffer_zone.
4. Epstein G. Informational Cascades and Decision to Migrate // IZA Discussion Paper. 2002. № 445. URL : <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.668.8200&rep=rep1&type=pdf>.
5. Alvarez-Plata P., Brücker H., Siliverstovs B. Potential Migration from Central and Eastern Europe into the EU-15 – An Update : Report for the European Commission DG Employment and Social Affairs. Berlin, 2003. URL : ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=3400&langId=en.
6. Gross Domestic Product per capita, PPP (current international \$) / World Bank. URL : <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD>.
7. Bauer T., Zimmermann K. An Assessment of Possible Migration Pressure Following EU Enlargement to Central and Eastern Europe // IZA Research Report. 1999. № 3. 108 p. URL: <ftp://repec.iza.org/RePEc/reports/iza3.pdf>.
8. Gross Domestic Product per capita growth (annual %) / World Bank. URL : <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.KD.ZG>.
9. Unemployment, total (% of total labor force) (modeled ILO estimate) / World Bank. URL : <http://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.ZS>.
10. Pytlikova M. Where Did Central and Eastern European Emigrants Go and Why? / SOLE/EALE world conference (San Francisco, 2005). 2006. P. 77—114. URL : https://pure.au.dk/ws/files/482/6_phdchap4_MP.pdf.
11. Fertility rate, total (births per woman) / World Bank. URL : <http://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.TFRT.IN>.
12. Chiswick B., Miller P. Language Skills and Immigrant Adjustment: What Immigration Policy Can Do! // IZA Discussion Paper. 2004. № 1419. URL : <http://ftp.iza.org/dp1419.pdf>.
13. Candidate Countries Eurobarometer. European Commission. 2002. URL : http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/cceb/2002/cceb_2002_highlights_en.pdf.
14. Borjas G. Immigration and Welfare Magnets // Journal of Labor Economics. 1999. Vol. 17. № 4. P. 607—637. URL : <https://pdfs.semanticscholar.org/00a6/5958f563b2ff7b5f218cbf9d47a7c2c28b9c.pdf>.
15. Hatton T., Williamson J. What Fundamentals Drive World Migration? // NBER Working Paper. 2002. № 9159. URL : <http://www.nber.org/papers/w9159.pdf>.
16. Pedersen P., Pytlikova M., Smith N. Selection or Network Effects? Migration Flows into 27 OECD Countries, 1990 – 2000 // IZA Discussion Paper. 2004. № 1104. URL : <http://ftp.iza.org/dp1104.pdf>.

17. Bratsberg B., Raaum O., Røed K. Immigrants, Labor Market Performance and Social Insurance // IZA Discussion Paper. 2014. № 8292. URL : <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.473.7837&rep=rep1&type=pdf>.

18. Kahanec M., Kureková L. Did Post-Enlargement Labor Mobility Help the EU to Adjust During the Great Recession? The Case of Slovakia // IZA Discussion Paper. 2014. № 8249. 37 p. URL : <http://ftp.iza.org/dp8249.pdf>.

19. Granato N. A Work in Progress: Prospects for Upward Mobility Among New Immigrants in Germany. Washington, D.C. : Migration Policy Institute and International Labour Office, 2014. 23 p. URL : <https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/DG-Employment-Germany-Final.pdf>.

20. Massey D., Arango J., Hugo G., Kouaouci A., Pellegrino A., Taylor J. Theories of International Migration: A Review and Appraisal // Population and development review. 1993. Vol. 19. № 3. P. 431—466. URL : <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.667.4527&rep=rep1&type=pdf>.

21. Bodnar K., Szabo L. The Effect of Emigration on the Hungarian Labour Market. MNB Occasional Paper. 2014. № 114. URL : <https://www.mnb.hu/.../mnb-tanulmany-eng-114-1126.pdf>.

22. OECD (2013): Coping with Emigration in Baltic and East European Countries. OECD Publishing, 2013. URL : http://dspace.lu.lv/dspace/bitstream/handle/7/31166/Hazans_OECD_2013.pdf?sequence=1.

23. Kahanec M., Kureková L. Did Post-Enlargement Labor Mobility Help the EU to Adjust During the Great Recession? ... 37 p.

24. Zaiceva A., Zimmermann K. Returning home at times of trouble? Return migration of EU enlargement migrants during the crisis // IZA Discussion Paper. 2012. № 7111. URL : <http://ftp.iza.org/dp7111.pdf>.

25. Hardy T. Labor Outflow from the Visegrad Countries after the EU Accession. Budapest : Central European University, 2010. URL : www.etd.ceu.hu/2010/hardy_timea.pdf.

26. Wallace C. Opening and closing borders: migration and mobility in East-Central Europe // Journal of Ethnic and Migration Studies. 2002. Vol. 28. № 4. P. 603—625. URL : https://etnologia.uw.edu.pl/sites/default/files/wallace_opening_and_closing_borders.pdf.

27. Roy A. Some Thoughts on the Distribution of Earnings // Oxford Economic Papers. 1951. Vol. 3. № 2. P. 135—146. URL : <http://faculty.smu.edu/millimet/classes/eco7321/papers/roy.pdf>.

28. Hardy T. Labor Outflow from the Visegrad Countries after the EU Accession...

29. Ibid.

30. Ibid.

31. Wallace C. Opening and closing borders: migration and mobility in East-Central Europe // Journal of Ethnic and Migration Studies. 2002. Vol. 28. № 4. P. 603—625. URL : https://etnologia.uw.edu.pl/sites/default/files/wallace_opening_and_closing_borders.pdf.

32. Stola D. Two kinds of quasi-migration in the Middle Zone: Central Europe as a space for transit migration and mobility for profit // Patterns of Migration in Central Europe / ed. by C. Wallace, D. Stola. London : Palgrave Macmillan, 2001. P. 84—104. URL : https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2292616.

33. Hardy T. Labor Outflow from the Visegrad Countries after the EU Accession...

34. Bauer T., Zimmermann K. An Assessment of Possible Migration Pressure Following EU Enlargement to Central and Eastern Europe...

35. Sinn H.-W. Germany's Economic Unification an Assessment after Ten Years // CESIFO Working Paper. 2000. № 247. URL : <https://www.cesifo-group.de/DocDL/WP247.PDF>.

36. Gilpin N., Henty M., Lemos S., Portes J., Bullen C. The impact of free movement of workers from Central and Eastern Europe on the UK labour market // Department for Work and Pensions Working Paper. 2006. № 29. URL : http://cream-migration.org/files/Working_paper_291.pdf.

37. Borjas G. Self-Selection and the Earnings of Immigrants // American Economic Review. 1987. Vol. 77. № 4. P. 531—553. URL : <http://www.nber.org/papers/w2248.pdf>.

38. Roy A. Some Thoughts on the Distribution of Earnings...

39. Brücker H., Defoort C. Inequality and the (Self-)Selection of International Migrants: Theory and Novel Evidence // IAB Discussion Paper. 2007. № 26/2007. URL : <http://doku.iab.de/discussionpapers/2007/dp2607.pdf>.

40. Population (Demography, Migration and Projections): Main tables. Eurostat. URL : <http://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/population-data/main-tables>.

K. Bialoblocki

THE CAUSES OF EMIGRATION PROCESSES IN THE COUNTRIES OF THE VISEGRAD GROUP

The article is devoted to analyzing the peculiarities of the emigration processes in the countries of the Visegrad Group prior to their accession, in the course of accession and after joining the EU. The author found out the differences in socio-economic development and birth rates in the countries of Western Europe and the countries of the Visegrad Group. As the result, the cyclical and structural causes of emigration processes in the countries of the Visegrad Group were singled out.

Key words: migration, emigration, emigration process, economic emigration, migration management, the countries of the Visegrad Group.

УДК 35.078.3:340

І. Павлик

ВІДМІННІСТЬ ПОНЯТЬ “ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ” І “ДЕРЖАВНИЙ НАГЛЯД”: НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Проаналізовано основні підходи до визначення змісту понять “державний контроль” і “державний нагляд” у вітчизняній науці державного управління і у юридичній науці, розкрито їх трактування в окремих нормативно-правових актах. Виявлено основні відмінності між контролем і наглядом як складовими контрольної функції державного управління та показано основні підходи у їх юридичному тлумаченні. Доведено, що найважливішими напрямками застосування контрольної функції державного управління в Україні є контроль і нагляд. Запропоновано у якості першого кроку формування у системі сучасного державного управління України таких умов, які б сприяли поступовому звуженню сфери контролю і оптимізації сфери нагляду задля підвищення ефективності управлінської діяльності загалом.

Ключові слова: контроль, нагляд, нормативно-правовий акт, ефективність, державне управління, влада.

Завдання, які виникли перед українською системою державного управління, відповідно до умов Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, вимагають пошуку нових теоретичних підходів задля підвищення ефективності шляхів, форм та методів правового регулювання управлінських відносин на засадах *acquis communautaire* – доробку (надбання) спільноти. Це потребує від України застосування сучасних механізмів та інструментів публічного управління з метою підтримання і розвитку прогресивних суспільних тенденцій і забезпечення належного функціонування державних інститутів. Прогресивний розвиток сучасного суспільства можливий лише завдяки ефективному державному управлінню. Його дієвість забезпечується різноманітними засобами, серед яких важливе місце посідає контрольна функція. При здійсненні реформування державного управління необхідно визначити місце і роль державної контрольної-наглядової діяльності, ефективність якої має відповідати чітким критеріям. Це безпосередньо зумовлює практичну значимість контрольної-наглядової діяльності державних органів.

Управлінська діяльність є загальною функцією для усіх гілок влади. Відповідно, контрольна-наглядова діяльність, будучи частиною управлінської діяльності, також властива усім гілкам влади. Контроль (нагляд) як функція державного управління загалом та органів виконавчої влади зокрема здійснюється у тісному взаємозв’язку з іншими управлінськими функціями. Актуальність забезпечення ефективного контролю (нагляду) зумовлюється тим, що останнім часом спостерігаються зниження виконавської дисципліни, недотримання вимог законодавства, а то й прямі правопорушення, що перешкоджає здійсненню ефективного державного управління та забезпеченню дотримання прав і свобод людини і громадянина.

Осмісленню державного контролю і нагляду як функцій державного управління, обґрунтуванню цих понять із позицій юридичної науки присвятили свої дослідження такі провідні науковці, як О. Андрійко [1], Д. Бахрах [2],

В. Гаращук [3], А. Денисова [4], Т. Кичиліук [5], С. Ківалов [6], Л. Коваль [7], Д. Овсянко [8], М. Руденко [9], О. Серeda [10], В. Тарoєва [11], Х. Ярмaкі [12]. Проте у сучасних наукових розробках не вироблено єдиного підходу до розуміння відмінностей між поняттями “державний контроль” і “державний нагляд” та критеріїв їх розмежування як явищ управління. Саме це й зумовило вибір теми статті.

Мета статті – теоретичне обґрунтування відмінностей у поняттях “державний контроль” та “державний нагляд” як функцій державного управління та складових контрольно-наглядової діяльності на основі чинних нормативно-правових актів.

Запровадження європейських стандартів публічного управління в Україні на сьогодні здійснюється на основі ратифікованої 16 вересня 2014 р. Верховною Радою України та Європейським Парламентом Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами – з іншого. Наступного ж після ратифікації дня Кабінет Міністрів України затвердив план заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС на 2014 – 2017 рр. Таким чином, Угода про асоціацію стала втіленням реалізації положень ст. 11 Закону України “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики”, у якій визначено завдання забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір із метою майбутнього набуття членства в ЄС [13]. Це завдання вимагає приведення положень національних нормативно-правових актів у відповідність до норм ЄС та усунення невідповідностей у їх тлумаченні, що, зокрема, стосується й розуміння термінів “контроль” та “нагляд”.

У вітчизняній науковій літературі тривають дискусії з приводу змістового наповнення понять “контроль” і “нагляд”. Думки дослідників загалом відображають два підходи: перший – це тотожні поняття; другий – це нетотожні поняття, контроль і нагляд є самостійними формами юридичної діяльності. На законодавчому рівні також немає чіткого розмежування понять “контроль” і “нагляд”. Проте для практики управління важливим є твердження А. Денисової про те, що ці поняття потрібно розмежовувати навіть тоді, коли законодавець для визначення назви і регулювання повноважень тих чи інших органів використовує обидва терміни. Можна стверджувати, що спільним у цих термінах є лише мета – забезпечення законності і порядку в державному (публічному) управлінні. Наявність такої мети дає підстави розглядати ці терміни у функціональній єдності, як “контрольно-наглядову діяльність”.

Контрольно-наглядова діяльність як явище досліджується як з погляду науки державного управління, так і з позицій юридичної науки. У першому випадку йдеться про функцію управління, стадію управлінського циклу, реалізацію принципу зворотного зв'язку в управлінні. У другому – про засіб забезпечення законності в реалізації виконавчої влади. Загалом, функція державного контролю в державному управлінні полягає в аналізі та зіставленні фактичного стану у тій чи іншій галузі з вимогами, які визначено перед ними, відхиленнями у виконанні поставлених завдань та причин цих відхилень, оцінкою діяльності й доцільності саме такого шляху [14]. О. Андрійко зазначає, що державний контроль є функцією управління, яка в необхідному співвідношенні існує з іншими, а тому контроль у сфері управління має як самостійне значення, так і є елементом інших функцій управління, засобом перевірки забезпечення виконання функцій управління. З цього можна зробити висновок про те, що контрольно-наглядову діяльність у певному значенні можна розглядати як

самостійну функцію державного (публічного) управління, яка взаємодіє з іншими функціями та відповідно на них впливає.

Окремі науковці висловлюють думку про те, що контрольна діяльність, залишаючись функцією управління, її стадією і формою, все ж таки повинна отримати вищий статус, наприклад стати самостійною контрольною галуззю (гілкою) влади. Зокрема, В.Тароева зазначає, що контрольна влада в Україні конституційно не закріплена. Органи, котрі виконують контрольні повноваження, розосереджені в гілках влади. Натомість, державний контроль у сучасній Україні є важливим завданням публічного управління й одночасно має чітке організаційне оформлення. Тому дослідниця пропонує оформити існування контрольної влади в Україні на законодавчому рівні.

На нашу думку, надання контрольній діяльності як функції державного управління статусу контрольної гілки влади в сучасних реаліях України принципового не вплине на вирішення наявних проблем у контрольно-наглядовій діяльності держави. До того ж, за останні роки у країнах ЄС спостерігається протилежна тенденція, що полягає у звуженні контрольних повноважень державних інституцій унаслідок розширення діяльності громадських організацій та інших об'єднань громадян, державних корпорацій, позабюджетних державних фондів тощо. Важливішим є вироблення єдиного підходу до термінологічної основи контрольно-наглядової діяльності і закріплення відповідного понятійного апарату у національному законодавстві.

У спеціалізованій та довідковій літературі представлені різні підходи до тлумачення поняття “контроль”. Сам термін “контроль” (від франц. controle) означає перевірку чи спостереження з метою перевірки. Водночас, французьке controle (count+role) утворилось від латинського префікса contra, що означає протидію, і слова role, що означає виконання якоїсь дії. Отже, слово “контроль”, окрім значення перевірки, нагляду з метою перевірки, у своєму змісті містить також поняття протидії чомусь небажаному. У такому контексті термін “контроль” потрібно розглядати як перевірку, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, для виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки. Таким чином, у терміні “контроль” відображені: а) певна діяльність; б) суб'єкти відповідної діяльності. Проте в юридичній літературі контроль розглядається здебільшого як певна діяльність. А його важливим завданням, разом із притягненням до відповідальності за правопорушення, є попередження правопорушень в майбутньому та стимулювання усіх зацікавлених сторін (так званих стейкхолдерів) до поведінки в межах правового поля.

Загалом, аналіз юридичної літератури дозволяє зробити висновок, що принципове розмежування між поняттями “контроль” та “нагляд” у контексті державно-правової діяльності вчені-юристи зазвичай не здійснюють або не акцентують на цих відмінностях особливої уваги. Наприклад, у великому юридичному словнику “нагляд” визначається як контроль, що здійснюється, вказується на існування судового нагляду і на те, що судовій владі властива наявність “контрольних повноважень” [15]. В. Чіркін стверджує, що “нагляд” – це також “контроль” [16]. М. Руденко зазначає, що через відповідні служби, інспекції, комітети, комісії, управління, відділи держава здійснює контроль (нагляд) за додержанням правових приписів.

На думку В.Гарашука, контроль відрізняється від нагляду тим, що контролюючий орган, на відміну від наглядового, має право втручатися в

оперативну діяльність підконтрольного (іноді аж до підміни собою керівного органу цього об'єкта – І. П.), а також те, що контролюючі органи (але аж ніяк не наглядові – І. П.) мають право самостійно притягувати винних до юридичної відповідальності. Проте одночасно дослідник зазначає, що чинне законодавство знає випадки, коли контролюючий орган не має деяких із основних контрольних повноважень, що наближує його до нагляду.

Д. Бахрах зазначає, що наглядова діяльність є складовою частиною державного управління, а її головне завдання полягає у забезпеченні якості продукції, послуг і безпеки громадян, суспільства, держави, тоді як контроль містить у собі нагляд за законністю і доцільністю діяльності. Тому у випадках, коли між перевіряючими і тими, хто перевіряється, немає організаційної підпорядкованості, зведення контролю до нагляду потрібне для запобігання втручання в оперативну діяльність суб'єктів влади. З цього твердження можна зробити висновок, що наглядова діяльність, порівняно з контрольною, є значно меншим втручанням у свободу суб'єктів.

Д. Овсянко висловлює думку про те, що нагляд є самостійним видом контрольно-наглядової діяльності, якому властиві свої особливості. З цим погоджується і С. Ківалов, який виділяє судовий, прокурорський та адміністративний нагляд. Л. Коваль не говорить про нагляд як самостійне явище, а лише зазначає, що контроль (нагляд) здійснюється у чотирьох формах: парламентський, прокурорський, адміністративний, судовий. Ю. Битяк стверджує, що існує два види нагляду: загальний і адміністративний [17].

У чинних нормативно-правових актах України терміни “контроль” і “нагляд” зазвичай вживаються у певному поєднанні, чим підкреслюється спільність цілей і задач, що постають перед відповідними органами управління. Відмінності ж між органами контролю і нагляду виявляються переважно у компетенціях, управлінських функціях, що здійснюються ними, в методах виявлення порушень і способах реагування на них.

У ст. 19 Господарського кодексу України зазначено, що органи державної влади і посадові особи, уповноважені здійснювати державний контроль і державний нагляд за господарською діяльністю, їх статус та загальні умови і порядок здійснення контролю і нагляду визначаються законами [18]. У Законі України “Про метрологію та метрологічну діяльність” в розділі “Державний метрологічний контроль і нагляд” відсутнє розмежування понять “контролю” і “нагляду” [19]. Замість Декрету Кабінету Міністрів України від 17 травня 1993 р. “Про державний пробірний нагляд” було прийнято Закон України від 18 листопада 1997 р. “Про державне регулювання видобутку, виробництва і використання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння та контроль за операціями з ними”, у якому термін “органи державного пробірної нагляду” замінено на “органи державного пробірної контролю” [20]. У Законі України “Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення” констатується, що “...державний санітарно-епідеміологічний нагляд – це діяльність органів, установ та закладів державної санітарно-епідеміологічної служби з контролю за дотриманням юридичними та фізичними особами санітарного законодавства...” [21]. Відповідно до ст. 1 Закону України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” № 877-V від 05.04.2007 р., державний нагляд (контроль) визначається як діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади

Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, прийнятного рівня безпеки для населення, навколишнього природного середовища [22]. До прийняття цього закону нормативно-правова база щодо проведення перевірок контролюючими органами складалась із значної кількості нормативно-правових актів різної юридичної сили. Така кількісна неузгодженість, а також відсутність єдності у трактуванні понять і принципів перешкоджала ефективній практичній діяльності органів виконавчої влади при здійсненні ними контрольних функцій.

Проте, загалом, чинне законодавство України не містить чітко сформульовані дефініції “державний контроль” та “державний нагляд”. Законодавець їх термінологічно не розрізняє. Тому в нижчих за юридичною силою нормативно-правових актах має місце поєднання понять “нагляду” і “контролю”. Теоретичні висновки юридичної науки також не дають однозначної відповіді щодо синонімічності зазначених термінів. Через те, не існує єдиного підходу у розумінні відмінностей контрольних та наглядових функцій в системі органів державної влади та органів місцевого самоврядування за предметом, суб'єктами та об'єктами. Для вирішення цього питання передусім необхідно провести термінологічне розмежування цих понять на законодавчому рівні.

Адміністративне право України трактує контроль у більш широкому розумінні – як один із способів забезпечення законності, правопорядку і дисципліни в публічному адмініструванні, тобто як процес нагляду за дотриманням положень нормативно-правових актів різними суб'єктами адміністративного права. У науковій літературі виділяють переважно два види нагляду – адміністративний та прокурорський. Адміністративний (управлінський) нагляд – це спосіб забезпечення законності і дисципліни в публічному адмініструванні, який здійснюється спеціальними суб'єктами публічної адміністрації щодо організаційно не підпорядкованих об'єктів. Наприклад, в Законі України “Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі” адміністративний нагляд визначається як система тимчасових примусових заходів спостереження і контролю за поведінкою окремих осіб, звільнених із місць позбавлення волі. Органи внутрішніх справ, здійснюючи адміністративний нагляд, не можуть самостійно притягти до юридичної відповідальності особу, яка порушує, наприклад, правила адміністративного нагляду, тому що подібні справи вирішує суд (суддя) [23]. В управлінні, незважаючи на наявність відповідних положень у нормативно-правових актах, в сучасних умовах нагляд в Україні практично не здійснюється. Така практика була поширена в часи дії положень Конституції УРСР. Це був “найвищий нагляд” за точним і однаковим виконанням законів на території Української РСР відповідно до вимог ст. 162 [24]. З ухваленням 28 червня 1996 р. Конституції України, в п. 9 “Перехідних положень” було зазначено, що прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинного законодавства функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів – “...до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів” [25]. Тобто, ця функція закріплювалась за прокуратурою тимчасово.

У Резолюції № 1755 (2010) від 04.10.2010 р. “Функціонування демократичних інституцій в Україні” Парламентська асамблея Ради Європи (далі – ПАРЕ) звернула увагу на той факт, що функція прокуратури України щодо загального нагляду

суперечить європейським стандартам і що, зокрема, через наявність цієї функції вона має повноваження, які значно перевищують ті, що необхідні в демократичній державі. У зв'язку з цим ПАРЕ закликала органи державної влади та Верховну Раду України якнайшвидше ухвалити в тісних консультаціях із Венеціанською Комісією закон про прокуратуру, який повністю відповідатиме європейським стандартам та цінностям. Ще раніше у своїх висновках, зокрема Висновку від 17 жовтня 2006 р. (CDL–AD (2006) 029, Європейська Комісія “За демократію через право” (Венеціанська Комісія – І. П.) наголошувала, що скасування у прокуратури загальної функції нагляду буде позитивним кроком, який показує намір розірвати відносини з “радянською моделлю прокуратури” [26].

14 жовтня 2014 р. Верховна Рада України ухвалила Закон України “Про прокуратуру” № 1697-VII, яким позбавила органи прокуратури в Україні функції загального нагляду та усіх пов'язаних із цією функцією повноважень [27]. Проте, згідно із ст. 121 чинної тоді Конституції України, за прокуратурою збереглась функція нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. Це зумовило виникнення протиріччя між Конституцією України та Законом України “Про прокуратуру”. Для його усунення розділ VII Конституції України “Прокуратура” було виключено на підставі Закону України “Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)” [28].

Аналіз чинного законодавства свідчить, що поняття “контроль” і “нагляд” не є синонімами, оскільки законодавство дає підстави у певних випадках розрізняти контрольні і наглядові органи за таким критерієм, як спосіб ініціювання їх діяльності. Тенденція змінювати без будь яких застережень у нормах-приписах термін “нагляд” терміном “контроль”, а не навпаки, свідчить на користь судження про те, що нагляд – це також контроль. Контроль і нагляд не тотожні поняття. Контроль – постійна функція управління, умова забезпечення успішності його діяльності, він завжди професійний, незалежно від того, відомчий чи загальнодержавний. Тобто, нагляд має більш “вузьку” сферу застосування. Контроль потрібно вважати більш широким поняттям, а нагляд необхідно розглядати як елемент контролю, як “звужений контроль”, але звужений лише по відношенню до сфери свого застосування. Нагляд здійснюється за об'єктами, які не підпорядковані органу, що здійснює нагляд, тоді як контроль може здійснюватися як щодо підпорядкованих суб'єктів, так і тих, що не мають прямого підпорядкування. Наявність протилежних точок зору свідчить про помилковість ототожнення інститутів контролю і нагляду, натомість заслуговує уваги твердження, що це дві самостійні форми реалізації контрольної влади у правовій державі.

На сьогодні в Україні відсутній єдиний нормативно-правовий акт, у якому б чітко були визначені загальні засади державного нагляду. Розробка та прийняття такого акта є виправданим через те, що велика кількість контрольних-наглядових органів діють між собою неузгоджено, часто дублюють один одного, безпідставно відволікають підконтрольні структури від виконання властивих їм функцій, чим опосередковано завдають організаційної і матеріальної шкоди не лише цим органам, але й державі загалом. Назріла необхідність вироблення загальноприйнятих стандартів державного контролю та нагляду. Відправним моментом процесу удосконалення систем державного контролю і державного нагляду має стати відповідне законодавче визначення самого нагляду, відмежування його від контролю

та інших подібних функцій управління. Адже, з одного боку, нагляд є засобом адміністративного впливу, видом виконавчо-розпорядчої діяльності, а з іншого – засобом забезпечення режиму законності в державі. Суб'єкти наглядової діяльності зобов'язані піклуватися насамперед про те, щоб не допустити, запобігти настанню шкідливих наслідків, виявити обставини, що можуть бути їх причиною, і вжити певних заходів для усунення виявлених відхилень.

В науці державного управління можна використати методологічні підходи, які застосовані у дослідженнях із трудового права. Наприклад, О. Серeda, аналізуючи положення Трудового кодексу України, вважає, що нагляд та контроль можна відмежовувати за наступними критеріями: наглядові органи мають право втручання в оперативну діяльність піднаглядних об'єктів, самостійно притягати винних до відповідальності; органи контролю не мають права втручання в діяльність підконтрольних об'єктів, а лише можуть висувати відповідну вимогу до роботодавця; не мають права самостійного притягнення винних до відповідальності. Характерно, що нагляду властива зовнішня спрямованість щодо піднаглядних об'єктів: суб'єкти та об'єкти нагляду не є елементами спільної системи органів. Контроль може здійснюватись і “всередині” системи (відомчий або внутрішньовідомчий контроль). Компетенція органів контролю включає можливість втручання в діяльність підконтрольного об'єкту, притягнення винних осіб до відповідальності.

На наше переконання, контрольна функція державного управління в Україні повинна охоплювати два найважливіші напрями – контроль і нагляд. Ці напрями мають бути відображені у повноваженнях інституційно відокремлених організаційно-правових форм на центральному, регіональному та місцевому рівнях управління. Контроль повинен сприяти підвищенню якості здійснення державної влади та втілюватись в організаційно-правових формах державної контрольної діяльності: парламентський контроль, президентський контроль, внутрішній контроль органів виконавчої влади; судовий контроль. Нагляд же має забезпечувати реалізацію контрольної функції державного управління щодо приватних суб'єктів у різних сферах суспільного життя з метою створення належних умов розвитку суспільства загалом та господарської діяльності зокрема.

Отже, практика здійснення державного управління свідчить про наявність відмінностей у поняттях “державний контроль” і “державний нагляд”. Ці відмінності зумовлені предметом, метою, формами та межами наглядової і контрольної діяльності. На сьогодні, в умовах формування системи публічного управління в Україні, виникає нагальна потреба передусім у чіткому нормативно-правовому закріпленні місця і ролі як державного контролю, так і державного нагляду відповідно до тих завдань, які вимагає реалізація політики європейської інтеграції. Запровадження європейських стандартів публічного управління, формування правової держави з ринковою економікою потребує скорочення державного втручання в діяльність підприємств, установ, організацій, у життєдіяльність громадян. Тому, як перший крок, у системі сучасного державного управління України необхідно сформувати такі умови, які б сприяли поступовому звуженню сфери контролю і оптимізації сфери нагляду задля підвищення ефективності управлінської діяльності.

Список використаної літератури

1. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. С. В. Ківалова. Одеса : Юридична література, 2003. 896 с.
2. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. К. : І-т. держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 1999. 38 с.
3. Бахрах Д. Н. Важные вопросы науки административного права // Государство и право. 1993. № 2. С. 32—43.
4. Битяк Ю. П., Зуй В. В. Административное право Украины (Общая часть) : учеб. пособ. Х. : ООО “Одиссей”, 1999. 224 с.
5. Большой юридический словарь. М. : ИНФРА-М, 1998. 790 с.
6. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Х. : [б. в.], 2003. 412 с.
7. Господарський кодекс України // Відомості Верховної Ради України. 2003. № 18; № 19/20, № 21/22. Ст. 144.
8. Денисова А. В. Співвідношення контролю і нагляду // Адміністративне право і процес. 2013. № 2 (4). URL : <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-4-2013>.
9. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. д. ю. н., проф. В. Б. Авер'янова. К. : Юрінком Інтер, 1998. 432 с.
10. Кичилюк Т. С. Державний контроль за використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення : дис. ... канд. юрид. наук 12.00.06 Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право. К. : Національний аграрний університет, 2007. 232 с.
11. Коваль Л. Адміністративне право України (Загальна частина) : курс лекц. К. : Основи, 1994. 154 с.
12. Конституція Української Радянської Соціалістичної Республіки. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/888-09>.
13. Конституція України. К. : Велес, 2007. 48 с.
14. Овсянко Д. М. Административное право : учеб. пособ. ; изд. 3-е, перераб. и доп. М. : Юристъ, 2002. 468 с.
15. Пояснювальна записка до проекту Закону про внесення змін до Закону України “Про прокуратуру” (щодо удосконалення та особливостей застосування окремих положень). URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54826.
16. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі : Закон України № 264/94-ВР від 01.12.1994 р. // Відомості Верховної Ради України. 1994. № 52. Ст. 455.
17. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України № 1401-VIII від 02.06.2016 р. // Відомості Верховної Ради України. 2016. № 28. Ст. 532.
18. Про державне регулювання видобутку, виробництва і використання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння та контроль за операціями з ними : Закон України № 637/97-ВР від 18.11.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. 1998. № 9. Ст. 34.

19. Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення : Закон України № 4004-XII від 24.02.1994 р. // Відомості Верховної Ради України. 1994. № 27. Ст. 218.

20. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України № 2411-VI від 01.07.2010 р. // Відомості Верховної Ради України. 2010. № 40. Ст. 527.

21. Про метрологію та метрологічну діяльність : Закон України № 1314-VII від 11.02.1998 р. // Відомості Верховної Ради України. 1998. № 30/31. Ст. 194.

22. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України № 877-V від 05.04.2007 р. // Відомості Верховної Ради України. 2007. № 29. Ст. 389.

23. Про Прокуратуру : Закон України № 1697-VII від 16 січня 2015 р. // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 2/3. Ст. 12.

24. Руденко М. Про співвідношення державного контролю і прокурорського нагляду (концептуальні зауваження на перехідний період) // Право України. 1997. № 5. С. 29—33.

25. Серeda О. Г. Щодо співвідношення понять нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства // Актуальні проблеми права: теорія і практика. 2013. № 26. С. 496—504.

26. Тарoєва В. В. Інститути контрольної влади в сучасній Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. н. 12.00.01: Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. Одеса : [б. в.], 2010. 21 с.

27. Чиркин В. Е. Контрольная власть // Государство и право. 1993. № 4. С. 10—18.

28. Ярмакі Х. П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні : монографія. Одеса : Юридична література, 2006. 336 с.

I. Pavlyk

DIFFERENCE BETWEEN “STATE CONTROL” AND “STATE SUPERVISION”: NORMATIVE-LEGAL ASPECTS

The article analyses main approaches to the definition of content of concepts “state control” and “state supervision” both in the national science of public administration and in legal science, and reveals their interpretation in individual legal acts. The main differences between control and supervision as the components of control function of public administration are identified and basic approaches to their legal interpretation are shown. It has been justified that the most important directions to apply the control function of public administration in Ukraine are control and supervision. Conditions that would contribute to the stepwise narrowing of the sphere of control and optimization of the sphere of supervision in order to increase the efficiency of administrative activity in general are proposed as the first step to form the system of current state administration of Ukraine.

Key words: control, supervision, normative legal act, efficiency, public administration, authority.

УДК 336.71

**В. Андрієнко,
І. Мігус,
Я. Коваль**

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ ЯК СКЛАДОВОЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Досліджено основні проблеми розвитку економіки України у контексті її ідентифікації як європейської держави, виділено основні зовнішні загрози її фінансової безпеки. Проаналізовано основні загрози фінансовій безпеці України. Оцінено та узагальнено досвід провідних країн європейського простору у напрямі формування та забезпечення економічної безпеки України і на цій основі запропоновано необхідність зміцнення основних її складових у сучасних умовах розвитку суспільства. Охарактеризовано особливості забезпечення фінансової безпеки підприємств у розвинених країнах. Виділено основні завдання, які постають перед службами безпеки підприємств. Подано рекомендації з удосконалення системи забезпечення фінансової безпеки.

Ключові слова: економічна безпека держави, міжнародний досвід, національні економічні інтереси, загрози економічній безпеці, державне управління, національна безпека.

На сьогодні наука державного управління та теорія безпеки переживають досить складний період свого розвитку. Він зумовлений необхідністю переходу від системного осмислення розрізненої сукупності накопиченого досвіду та теоретичних уявлень щодо державного управління й забезпечення безпеки (як національної, так і міжнародної) до побудови цілісних теорій як теоретичних систем знань про науку державного управління та безпеку.

Питання забезпечення фінансової безпеки держави в зарубіжній та вітчизняній науковій літературі розглядаються у межах загальної теорії фінансової безпеки. Серед найбільш вагомих напрацювань у цій сфері доцільно виокремити праці вітчизняних науковців, зокрема О. Барановського, І. Бінька, З. Варналія, О. Власюка, В. Гейця, Б. Губського, М. Єрмошенка, Я. Жаліла, В. Кириленка, С. Кіреєва, Т. Ковальчука, Г. Козаченко, Ф. Медвідя, В. Мунтіяна, О. Сасенка, О. Стародубцевої, А. Сухорукова, В. Шлемка та інших. Однак виникає необхідність аналізу й дослідження міжнародного досвіду забезпечення фінансової безпеки держави, зокрема тих країн, які мають стабільно високий рівень фінансової безпеки, з метою подальшої його адаптації до сучасних умов національної економіки України.

Водночас кожна країна, якою б економічно розвинутою вона не була, жодним чином не застрахована від агресивних проявів іншої держави чи складової її економіки. Тому до першочергових завдань держави належить такий вид діяльності, як забезпечення власної економічної безпеки.

Для політики розвинутих країн характерна розробка стратегічних планових документів щодо зміцнення безпеки підприємств та країни загалом. При цьому суб'єкти підприємницької діяльності мають важливу місію у економічній та

соціальній діяльності країни, а рівень їх захищеності, безпосередньо, залежить від впливів чинників зовнішнього середовища. Розуміючи важливість результатів діяльності підприємства та їх рівень фінансової безпеки, більшість економічно розвинутих країн світу за останні роки зняли більшість адміністративно-законодавчих обмежень та створили сприятливі фінансово-економічні умови діяльності, а також запровадили низку податкових стимулів [1].

Отже, враховуючи міжнародний досвід, доцільно проаналізувати особливостей забезпечення економічної безпеки підприємств на макро- та макrorівнях у найбільш економічно розвинутих країнах (табл. 1).

Таблиця 1

Особливості забезпечення фінансової безпеки підприємств у розвинених країнах

Країна	Основні заходи фінансової безпеки підприємств	
	На макrorівні	На мікрорівні
1	2	3
Німеччина	Чинне законодавство щодо збереження та нерозголошення комерційної таємниці ставить в обов'язок кожної особи, якій вона стала відомою в силу її службового становища чи трудових відносин; населення повинно інформувати відповідні органи про правопорушення	Контрольно-розвідувальні підрозділи, які у взаємодії з приватними охоронно-детективними агентствами виконують функції безпеки як щодо фірми, так і щодо її керівництва й окремих працівників і клієнтів; приватні агентства допомагають в отриманні оперативно-значущої інформації на загальнодержавному рівні
Франція	Діють десятки правових актів, які детально регулюють статус суб'єктів інформаційної діяльності, режим інформаційного обміну і підключення до загальних інформаційних систем, автоматизованих банків даних; систематичне виявлення актів промислового шпигунства відносно компаній – іноземних конкурентів французьких фірм	Власники промислово-торгівельних та фінансово-кредитних установ формують системи безпеки через створення власних або залучення підприємницьких детективно-охоронних агентств; працівники служб безпеки проводять моніторинг міри ризику інформаційної діяльності; розробляють способи протидії та мінімізації широкого спектру загроз і небезпек французькому бізнесу
Японія	Об'єднання Торгово-промислової палати та асоціації корпоративних керівників у формуванні економічної безпеки бізнесу; держава враховує інтереси бізнесу і намагається передбачити ймовірні відповідні заходи урядів-конкурентів і реакцію як своїх, так і закордонних ТНК на певні кроки; економічна розвідка заснована на ефективному розподілі ролей між великим числом організацій, орієнтованих на експорт; підтримка державними органами узгоджених дій між усіма суб'єктами ринку	Відсутність законів, які передбачають відповідальність за розголошення комерційної таємниці, що пов'язано з вихованням у співробітників почуття патерналізму, коли вони вважають себе членами однієї сім'ї; на департаменти кадрів покладається контроль за неухильним дотриманням режиму секретності; забороняють передавати стороннім особам відомості, що містять комерційну таємницю; укладати угоди, які можуть підірвати довіру до компанії з боку клієнтів; влаштовуватися без дозволу керівництва на роботу за сумісництвом

Закінчення табл. 1

1	2	3
США	Широкомасштабна система державної підтримки безпеки бізнесу; держава забезпечує захист секретної інформації на базі жорстких стандартів, вимог і процедур по захисту цінної науково-технічної, технологічної та комерційної інформації приватного сектора; мікроекономічна розвідка ведеться державними службами в інтересах американських корпорацій і в їх боротьбі з іноземними конкурентами; користуючись можливостями спецслужб, корпорації отримують високі конкурентні переваги	Найбільшим попитом користуються програми профілактики і боротьби з економічними злочинами у взаємодії правоохоронних органів країни з державними та приватними установами охоронних і детективних бюро; характерною особливістю американського бізнесу є тенденція безконфліктного вирішення проблем у сфері економічної безпеки; конфіденційна інформація розбивається на блоки, кожному блоку присвоюється свій код, а для кожного співробітника розробляється картка-припис із переліком тих кодів

Примітка: систематизовано автором.

Таким чином, підприємства, в силу своїх власних національних, релігійних, культурних факторів, мають свої специфічні засоби досягнення економічної безпеки підприємства. Спільним у них є те, що вони діють на базі постулатів: наукові знання є ключем у майбутнє; технології є двигуном розвитку фінансової безпеки підприємств; відповідальність керівників компаній полягає у заохоченні розвитку технологій та науки.

Багато країн головну увагу концентрують на розробці теоретико-прикладних засад підвищення фінансової безпеки підприємства та формуванню засад сприятливого середовища діяльності. Найбільших результатів у цій сфері вдалось досягти підприємствам із США, Японії, Німеччини [2]

Дослідивши передовий світовий досвід розвинутих країн світу щодо організації фінансової безпеки підприємств, можна стверджувати, що найефективнішими інструментами забезпечення фінансової безпеки підприємств є удосконалення законодавчої бази, здійснення постійних заходів із профілактики загроз, проведення політики ефективного використання персоналу, використання інновацій у всіх напрямках економічної діяльності підприємства.

Системи забезпечення інформаційної безпеки розвинених країн можуть слугувати моделями для створення такої в Україні. До того ж, створення системи безпеки та вдосконалення законодавства в сфері інформаційної безпеки стає все більш актуальним. Особливо актуальна ця проблема для населення, що все більш активно бере участь у процесах комп'ютеризації, в системах та мережах Інтернету і як користувача, і як активного учасника в обміні інформацією [3].

Встановлення правових основ захисту комерційної таємниці та іншої конфіденційної інформації, що має комерційну цінність, є важливим елементом юридичного забезпечення підприємницької діяльності. У більшості економічно розвинених країн законодавство, що регулює правовий режим комерційної таємниці та встановлює відповідальність за її неправомірне використання, є досить розвиненим нормативним масивом, формування якого здійснюється як на основі національних правових традицій, так і відповідно до сучасних стандартів міжнародної торгівлі [4].

Вивчення досвіду фінансового господарювання розвинутих країн світу доводить загальноновизнаний факт, що саме технологічна революція є одним із тих факторів, які забезпечили цим країнам стабільний розвиток. В умовах глобальної конкуренції інноваційний фактор визначає парадигму економічного розвитку і сутність поняття економічної безпеки. Фінансова безпека – це сукупність умов, при яких зберігається здатність генерувати інноваційні зрушення в економіці з метою забезпечення і захисту стабільного фінансового розвитку, протистояння зовнішнім фінансовим загрозам.

Якісне зростання економіки забезпечується: великими структурними зрушеннями та становленням інтенсивної моделі економічного росту при послідовному збільшенні частки наукомістких галузей промисловості, оновленням виробничої бази внаслідок застосування ресурсів і енергозберігаючої технології, розвитком електроніки та її впровадженням у всі виробничі і невиробничі процеси (електронізація та комп'ютеризація економіки), революційними змінами в комунікаційних системах і переходом до моделі інформаційного суспільства [5].

У розвинених країнах сучасні технології виробництва будь-якої продукції, зокрема і будівельної, змінили свою сутність: стало вигідніше збільшувати обсяги виробництва, обсяги надання послуг виробничого і невиробничого спрямування, революційно зросла продуктивність праці, підвищилися кваліфікаційні вимоги до робочої сили. Щодо перспективи фінансового розвитку, опосередкованою вигодою від інноваційної діяльності стає створення робочих місць на нових виробництвах (підприємствах) унаслідок комерціалізації технологій (створення комерційного продукту) і отримання значної кількості патентів представниками традиційних виробничих галузей промисловості на протигагу галузям високих технологій (аерокосмічної промисловості, комп'ютерної та офісної техніки, зв'язку, фармацевтичної промисловості) [6].

Одним із пріоритетних напрямків у діяльності іноземних спецслужб стало проведення фінансової розвідки, що означає комплексне сприяння спеціальними силами і засобами зовнішньоекономічного курсу держави і комерційної діяльності приватноправових кіл. Одночасно з проведенням фінансової розвідки спецслужби здійснюють заходи з протидії аналогічних дій з боку інших іноземних держав, зокрема спрямовуються у сферу приватного бізнесу [7].

Такий збіг інтересів держави і приватного сектора створює сприятливі умови для активного використання спецслужбами служб безпеки підприємств, приватних розшукових та охоронних агентів для вирішення певних завдань (рис. 1).

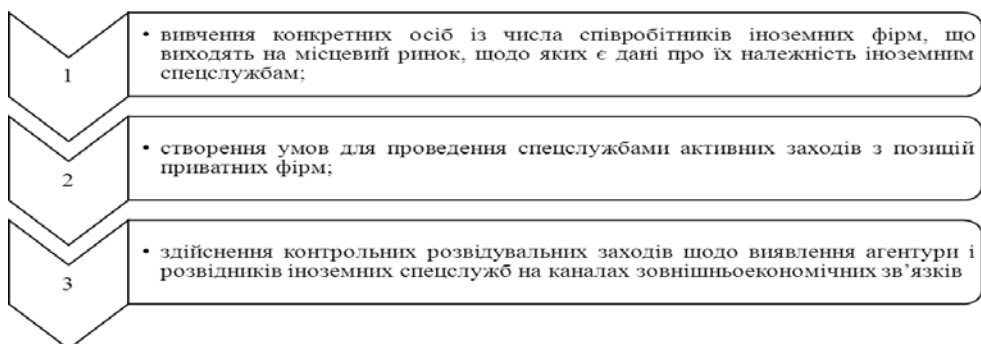


Рис. 1. Завдання, які стоять перед службами безпеки підприємств [8]

Для цього, наприклад, у навчальних закладах, у яких ведеться підготовка фахівців для служб безпеки банків, фірм, підприємств, у разі виходу їх на зовнішньоекономічні організації, слухачів в обов'язковому порядку знайомлять із особливостями діяльності відповідних розвідувальних служб, навчають прийомам виявлення їх агентів.

Держави прагнуть захистити цінну науково-технічну та іншу інформацію від іноземних конкурентів і регламентувати форми та методи захисту цінної інформації приватного сектора. При цьому доцільно зазначити, що у сфері інформаційної безпеки інтереси бізнесу і держави, як і в інших сферах, збігаються. І державні, і приватні органи, служби та організації доповнюють один одного в цілях захисту національних інтересів з метою посилення геополітичного становища і авторитету держави, а також підвищення якості життя населення [9].

Проведення кадрової політики в галузі захисту комерційної таємниці має важливе, вирішальне значення при удосконаленні фінансової безпеки підприємства. Вміння правильно керувати співробітниками, підбирати кваліфіковано кадри, забезпечити захист інформації цінується дуже високо. Важливе значення має психологічний аспект. Вже при прийомі співробітника

служби економічної безпеки необхідно досконало вивчити його характер, оточення, минуле, сім'ю. Окрім простого анкетування, проводиться низка тестів на професійну придатність, визначаються позитивні і негативні риси характеру, іноді проводиться навіть графологічна експертиза. Таким чином, можливість попадання в службу економічної безпеки осіб, невідповідних певній професії, практично виключається зовсім [10].

Великий вплив на працівника має матеріальне забезпечення. За гарної зарплати працівників на підприємстві існує менша ймовірність розкрадання інформації, що представляє цінність для конкурентів. Важливим аспектом є моральний вплив на співробітників.

Також держава повинна активізувати створення незалежних засобів масової інформації, які бережуть власну репутацію та надають достовірну інформацію, що дасть змогу компаніям уникнути багатьох неприємностей і забезпечити належний рівень власної фінансової безпеки [11].

З метою підвищення ефективності фінансової безпеки підприємств державі доцільно сприяти і підтримувати взаємодію між державними правоохоронними органами та приватними охоронними структурами і розглядати їх як партнерів у боротьбі з економічною злочинністю. Створення на їх базі штабних підрозділів із заміщенням певних посад чинним резервом відповідних правоохоронних органів із зв'язку дало б змогу забезпечити відповідний рівень захисту інформації при проведенні спільних заходів.

Враховуючи, що служби фінансової безпеки підприємств поповнюються, здебільшого, звільненими у відставку або у запас співробітниками спецслужб і правоохоронних органів, відомств, де вони працювали, держава зобов'язана піклуватися про їх подальше працевлаштування. Полегшити процес адаптації до нових умов, дати відчуття, що відомство, якому вони чесно прослужили багато років, – це гарантія того, що кращі її кадри завжди будуть носіями загальнонаціональних інтересів. Саме таку політику проводять державні органи індустриально розвинутих країн, де ветерани спецслужб продовжують перебувати під їх опікою, де створюються найбільш сприятливі умови для їх об'єднання і вони залишаються на службі інтересів держави [12].

З метою створення сприятливих умов для розвитку структур безпеки підприємництва та створення ефективних механізмів взаємодії з ними з боку органів державної влади і управління доцільно на законодавчому рівні стимулювати процес формування недержавної системи безпеки. Коректне і найбільш повне втілення в життя практики вироблення законодавчої основи регулювання відносин у сфері безпеки підприємницької діяльності вимагає обов'язкової участі у цьому процесі підприємницьких служб як основного замовника цього виду діяльності на ринку товарів і послуг.

Аналіз підходів до економічної безпеки держави в країнах Європейського Союзу переконливо свідчить про те, що рівень безпеки залежить від безлічі факторів. Для того, щоб не опинитися в становищі держави без власного незалежного економічного майбутнього, Україні необхідно провести цілеспрямовану роботу щодо виходу з економічної кризи, запобігання реальних загроз, боротьби з корупцією, кримінальними елементами в економіці. У цьому контексті дуже важливе не тільки розуміння сутності економічної безпеки на всіх рівнях (міжнародному, національному, регіональному, особистісному), а й конкретні дії управлінських структур щодо наближення рівня економічної безпеки України до європейського рівня [13].

Безумовно, адаптація будь-якого зарубіжного досвіду до умов України досить трудомістка і є не копіюванням всієї системи регулювання, а лише поетапним впровадженням окремих елементів, інструментів, методів, програм. Досвід зарубіжних країн доцільно запозичувати, ґрунтуючись на схожості завдань, цілей, пріоритетів національних стратегій. Необхідно враховувати рівень економічного розвитку, розвитку інститутів управління, забезпечення та контролю над безпекою, використовуючи системний підхід та порівняльний аналіз.

Моделі, які можна запропонувати за результатами вивчення досвіду країн Європейського Союзу, не тільки теоретично, але в деяких випадках і практично можуть бути дієвими в Україні. Впровадження досвіду країн Європейського Союзу в умовах трансформації світової системи економіки на сьогодні є найактуальнішим питанням співробітництва в межах системи Україна – ЄС. Ґрунтуючись на досвіді європейських країн, зокрема і держав – нових членів Європейського Союзу, в Україні повинна формуватися нова ідеологія безпеки, основою якої є досягнення стійкого розвитку економіки шляхом виконання певних завдань і отримання конкретних результатів на основі ефективного використання ресурсів та дотримання вимог законодавства та нормативно-правових документів [14].

Очевидно, що впровадження “кращих” моделей має бути ретельно прораховано і своєчасно. Як показує аналіз досвіду нових країн-членів ЄС, дуже важливо уникнути механічного копіювання практики інших країн, що може призвести до зниження можливостей національних структур безпеки.

У підсумку успішне забезпечення країнами Європейського Союзу національної фінансової безпеки залежить від стійкості і сили їх національних економік. Тільки сильна економіка дає змогу успішно захищати національні інтереси в умовах посиленої глобальної конкуренції та наростання світогосподарських диспропорцій. Отже, держава має не тільки розробляти національну концепцію безпеки, базуючись на світовому досвіді, але, насамперед, проводити реформування економічної внутрішньої та зовнішньої політики з метою захисту всіх суб'єктів господарської діяльності [15].

Проведений аналіз світового досвіду забезпечення економічної безпеки держави показує, що всі високорозвинені країни світу мають власні системи забезпечення національної економічної безпеки й механізми її зміцнення, що використовуються у державній політиці. Безумовно, адаптація зарубіжного досвіду до умов України – досить трудомісткий процес, що передбачає не механічне копіювання всієї системи регулювання, а лише поетапне впровадження окремих елементів, інструментів, методів чи програм. Запозичення зарубіжного досвіду має проводитися в разі наявності подібних цілей і пріоритетів у національних стратегіях, враховуючи рівень економічного та інституціонального розвитку країн із використанням системного підходу і порівняльного аналізу.

Отже, світовий досвід показує, що створення сприятливих умов для фінансової безпеки підприємств сприяє підвищенню ефективності наукової й інноваційної діяльності, що є пріоритетним завданням державної інноваційної політики розвинених країн, адже вплив науково-технічної та інноваційної сфер на розвиток і зростання економічної системи набуває на сучасному етапі вирішального значення. Основним змістом державного регулювання фінансової безпеки підприємств стає саме координація злагодженої роботи усіх ланок господарського механізму, налаштованого на виробництво конкурентоспроможної високотехнологічної інноваційної продукції та підвищення добробуту населення.

Список використаної літератури

1. Якубович З. В. Недоліки методики оцінювання рівня фінансової безпеки підприємств та шляхи їх усунення // Вісник національного університету “Львівська політехніка”. 2011. № 704. С. 71—76.
2. Буковинський С. А. Фінансова криза в Україні: вплив на розвиток економіки та деякі заходи з досягнення фінансової стабілізації // Фінанси України. Вип. 11. С. 10—30.
3. Підхонний О. М., Яструбецька Л. С. Індикатори оцінки рівня фінансової безпеки суб’єктів господарювання // Економічні науки : зб. наук. пр. / Луцький державний технічний університет. Вип. 4 (16). Ч. 2. Луцьк, 2007. С. 73—76. (Серія “Облік і фінанси”).
4. Маргасова В. Г. Зарубіжний досвід забезпечення економічної безпеки регіону // Науковий вісник ЧДІЕУ. 2011. № 1. (9). С. 53—61. (Серія “Регіональна економіка”).
5. Чехович Г. Т. Методичні підходи до оцінки економічної безпеки країн та регіонів // Ефективна економіка. 2013. 5 черв. URL : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2437>.
6. Буковинський С. А. Фінансова криза в Україні... С. 10—30.
7. Сунцова О. О. Особливості реформування комунального сектору в умовах української моделі самоврядування // Актуальні проблеми економіки. 2004. № 6. С. 12—17.
8. Пілько А. Д. Еволюція та перспективні напрями розвитку безпекознавства // Економічна безпека в умовах глобалізації світової економіки : [кол. моногр. : у 2 т. Т. 1]. Дніпропетровськ : “ФОП Дроб’язко С. І.”, 2014. С. 166—177.
9. Шлемко В. Т., Бінько І. Ф. Економічна безпека України: сутність і напрями забезпечення : [монографія]. К., 1997. 143 с.
10. Буковинський С. А. Фінансова криза в Україні... С. 10—30.

11. Фабін І. Я. Теоретичні підходи до визначення сутності та оцінювання економічної безпеки держави // Науковий вісник. Львів, 2010. Вип. 20.8. С. 255—260.
12. Барановський О. І. Фінансова безпека : [монографія]. К. : Фенікс, 1999. 338 с.
13. Губенко І. В. Особливості формування системи показників фінансової безпеки національної економіки // Науковий вісник УДІЕУ. 2011. № 4(12). С. 55—60.
14. Кириченко О. А., Кудря І. В. Вдосконалення управління фінансовою безпекою підприємств в умовах фінансової кризи // Інвестиції: практика та досвід. 2013. № 10. С. 22—26.
15. Запоточний І. В., Захарченко В. І. Державне регулювання регіональної економіки / [за заг. ред. д. е. н., проф. В. І. Захарченка]. Х. ; Львів ; Одеса : ТОВ “Одісей”, 2003. 592 с.

**V. Andrienko,
I. Mihus,
Y. Koval**

INTERNATIONAL EXPERIENCE OF FORMATION OF THE STATE POLICY IN THE FIELD OF PROVIDING FINANCIAL SAFETY AS A COMPLEX OF NATIONAL SECURITY

The article deals with the main problems of the development of Ukraine's economy in the context of its identification as a European state, highlights the main external threats to its financial security. The main threats to financial security of Ukraine are analyzed. The experience of leading European countries in the field of formation and ensuring economic security of Ukraine is assessed and summarized, and on this basis, the necessity of strengthening of its main components in modern conditions of society development is proposed. Characterized features of financial security of enterprises in developed countries. The main tasks facing the security services of enterprises are highlighted. Recommendations on improving the financial security system are provided.

Key words: economic security of the state, international experience, national economic interests, threats to economic security, public administration, national security.

УДК 338.227

З. Бурик

ПРОГНОЗУВАННЯ ПОКАЗНИКІВ СТАЛОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

Запропоновано підходи та показники до оцінювання ефективності державного регулювання сталого розвитку. Досліджено показники сталого розвитку України відповідно до світових рейтингів. Здійснено прогнозування показників сталого розвитку на наступні три роки. Визначено вплив кожного окремого показника на сталий розвиток України. Наведено два сценарії сталого розвитку країни: оптимістичний (позитивні зрушення у намічених тенденціях, покращення ситуації), песимістичний (відсутність суттєвих змін у соціально-економічному житті держави, інерційне продовження існуючих тенденцій).

Ключові слова: державне регулювання, сталий розвиток, показники, прогнозування, національна економіка, ефективність.

Аналіз досвіду економічно-розвинених країн свідчить, що основою формування стратегії сталого розвитку є адекватна цілям соціально-економічного розвитку система показників сталого розвитку. Необхідність напрацювання показників сталого розвитку зазначена в “Порядку денному на XXI століття”, ці показники мали б демонструвати зростання чи зменшення сталості території. Проте складно визначити, які саме індикатори (показники) застосовувати, оскільки у світі налічується доволі багато систем оцінки. Відповідно до міжнародного досвіду, головними індикаторами сталого розвитку держави є міжнародні рейтинги, які розробляють основні міжнародні організації, та за допомогою яких можна розкрити тенденцію змін, проблеми та перспективи на майбутнє. Проте необхідно зазначити, що особливо необхідним є напрацювання системи індикаторів (показників) оцінювання у контексті досягнення ефективності державного регулювання сталого розвитку.

Проблемним питанням ефективності державного регулювання присвячені наукові праці: Й. Кхола, Р. Лайкерта, Г. Райта, Г. Емерсона, В. Авер'янова, Н. Нижник, О. Оболенського, В. Сороко. Питанням прогнозування показників сталого розвитку України присвячені праці закордонних та вітчизняних науковців, серед яких: О. Бобровська [1], Т. Вакарчук [2], К. Корєєва і О. Ростова [3], М. Линдіна [4], О. Фурсіна [5] та інші. Однак на підставі проведеного аналізу виявлено, що недостатньо уваги приділено методології оцінювання ефективності державного регулювання та прогнозування, зокрема макроекономічних показників, що ставить дану проблему в розряд актуальних. Основними цілями статті є поглиблення теоретичних та практичних засад оцінювання ефективності державного регулювання та прогнозування показників сталого розвитку України.

Поняття ефективності – принципово управлінське, що співвідносить результат (ефект) діяльності з наміченими цілями або відповідно до затрачених управлінських ресурсів. Тому іноді розрізняють ефективність як абсолютну властивість (ефект) і ефективність як властивість відносну (власне ефективність). Ефективність характеризує результат (ефект) із погляду оптимальності використання ресурсів – матеріальних, фінансових, трудових, інформаційних [6].

Г. Атаманчук у своїх дослідженнях виділяє різні види ефектів, визначає критерії ефективності, які класифікує за схемою: 1) продуктивний ефект, який пов'язаний із державними інституціями, що виробляють конкретний продукт чи надають соціальну послугу; вимірюється нормативно-вартісними затратними показниками; 2) економічний ефект, який свідчить про потреби щодо того чи іншого продукту (послуги), про співвідношення попиту і пропозиції на нього в суспільстві; 3) соціальний ефект, який розглядається як загальний результат, що отримує суспільство як у процесі виробництва послуги, так і в процесі споживання матеріальних, соціальних і духовних цінностей [7].

У дослідженнях В. Цветкова знаходимо такі поняття: економічна ефективність, цільова ефективність, організаційна ефективність. При цьому, економічна ефективність управління розглядається як результат діяльності системи управління, що забезпечує при найменших витратах досягнення визначеної перед об'єктом управління мети (у класичному підході – результативність). Цільова ефективність визначається як узгодженість результату з метою (ефективність за цілями) [8].

На основі аналізу думок науковців (зарубіжних: Е. Ведунг, Г. Емерсон, Й. Хол, Р. Лайкерт, Г. Райт, С. Савес; вітчизняних: Г. Атаманчук, В. Бакуменко, М. Лесечко, А. Мельник, Н. Нижник, В. Цветков та інших), можна узагальнити такі складові (види) ефективності державного регулювання для досягнення сталого розвитку:

1. Економічність (economy) державного впливу на сталий розвиток – реалізація заходів сталого розвитку з мінімально затраченими ресурсами. Відповідно, цей показник не враховуватиме повною мірою результатів, що відображаються у сталості економічного, екологічного та соціального розвитку, а враховуватиме лише вкладені державою ресурси на отримання продуктів.

2. Ефективність/продуктивність (efficiency) – максимально ефективне використання наявних державних ресурсів, з метою реалізації передбаченого комплексу заходів щодо забезпечення сталого розвитку, для забезпечення максимальної віддачі у вигляді продуктів.

3. Результативність (effectiveness витрати-результативність) – досягнення максимально можливих результатів економічного, екологічного та соціального розвитку держави шляхом реалізації комплексу передбачених системою державного регулювання заходів державного впливу мінімальним внеском фінансових, організаційних, трудових та інших ресурсів.

4. Результативність (effectiveness цільова результативність – результативність за цілями), що визначається правильністю постановки цілей та ступеня їх досягнення у формі результатів.

5. Результативність (effectiveness відповідність результатів окресленим проблемам та стабільність) – досягнення результатів державного регулювання сталого розвитку із задоволенням потреб суспільства та вирішенням нагальних проблем. Для оцінки ефективності (результативності) державного регулювання сталого розвитку пропонуємо проаналізувати ключові цілі/завдання у системі державного регулювання для забезпечення сталого розвитку, та виміряти ступінь їх досягнення (результати), попередньо сформувавши цільові індикатори сталого розвитку. Критеріями досліджуваної ефективності (результативності) державного регулювання сталого розвитку є принципи державного регулювання сталого розвитку (оскільки вони передбачають об'єктивно обумовлені нормативні вимоги,

які сформовані практикою та засобами регулювання зв'язку між цілями і результатами регулювання) (рис. 1).



Рис. 1. Система критеріїв оцінювання ефективності державного регулювання сталого розвитку України (власна розробка автора)

Виділяють такі підходи до побудови індексів та індикаторів сталого розвитку, що будуть використані для аналізу ефективності регулювання сталим розвитком:

1. Система первинних та похідних (окремих) індикаторів, що безпосередньо впливають на сталий розвиток.
2. Система індикаторів, за якими можна оцінювати окремі аспекти розвитку: екологічні, соціальні, економічні тощо.

Інтегральні індекси, за якими можлива комплексна оцінка розвитку країни чи регіону, зазвичай поділяють за такими групами: соціально-економічні; еколого-економічні; соціально-екологічні; еколого-соціо-економічні [9].

3. Забезпечення сталого зростання в сучасних умовах є основою не лише економічного, але й збалансованого розвитку, зокрема забезпечення якості суспільного життя та екологічної сталості. Основа концепції сталого розвитку визначається трьома складовими: економічною, соціальною та екологічною. Серед ключових складових – факторів моделі сталого розвитку, виділяється економічна складова (індекси внутрішнього економічного зростання країни, її конкурентоспроможності, фінансового стану та інноваційності економіки), соціальна складова (задоволеність рівнем життя, розвиток соціальної сфери: освіти, науки, охорони здоров'я) та екологічна складова (раціональне поводження з відходами, використання та охорона водних ресурсів, охорона атмосферного повітря раціональне використання природних ресурсів).

Серед широко-розповсюджених систем світових індикаторів сталого розвитку розповсюдженими є: система індикаторів сталого розвитку ОЕСР; системи індикаторів сталого розвитку КСР ООН; система індикаторів для поліпшення керування природокористуванням у Центральній Америці; система еколого-економічного обліку (СЕЕО) (інтегрованих екологічних і економічних національних рахунків), що була запропонована Статистичним відділом Секретаріату ООН; індикатори світового розвитку та індикатор “дійсних заощаджень”, що запропоновані Світовим банком. Можна узагальнити, що на світовому рівні застосовано 2 підходи до оцінювання сталого розвитку (табл. 1).

Для оцінювання результатів досягнення цілей сталого розвитку держави необхідним є узагальнення наявних систем досліджень сталого розвитку, що визначає пошук об'єктивних та системних факторів оцінювання та розробки низки показників оцінювання.

Комплексне оцінювання ефективності державного регулювання сталого розвитку необхідно здійснювати за такими етапами:

1. Аналіз поточного стану сталого розвитку держави, згідно із глобальними індикаторами (індексами), що демонструватиме зміни на перехідному етапі та допоможе оцінити реальний стан впровадження елементів сталого розвитку в Україні на фоні інших держав.

2. Оцінювання прогнозу досягнення планових індикаторів Стратегії сталого розвитку-2020. Важливим елементом ефективності ДРСР є можливість та реалістичність досягнення планових показників сталого розвитку відповідно до Стратегії.

3. Побудова системи часткових індикаторів сталого розвитку, які є вимірниками окремих підвидів сталого розвитку та на їх основі інтегрального індексу, який узагальнює часткові індикатори.

4. Дослідження гармонійності реалізації заходів державного впливу в рамках забезпечення сталого розвитку, що визначатиме гармонізацію заходів та динаміки ключових елементів сталого розвитку.

5. Виявлення системних проблем у державному регулюванні сталого розвитку країни, враховуючи проведений системний аналіз.

Для першопочаткового визначення ефективності заходів державного регулювання у контексті становлення сталого розвитку потрібно насамперед скористатись аналізом та прогнозуванням рейтингів сталого розвитку України.

Якщо аналізувати сталий розвиток України згідно із рейтингом ООН, то у рейтингу фігурує 188 країн: перші три місця займають Ісландія, Сінгапур і Швеція. Трійку аутсайдерів склали країни Африки: Центральноафриканська Республіка (188-е місце), Сомалі (187-е) і Південний Судан (186-е). Росія займає в цьому рейтингу 119-е місце, поступаючись таким країнам, як Україна і Сирія (118-е і 117-е місця відповідно), а також КНДР (116-е), де населення мре від голоду, і Гондурасу (115-е) – самій злиденній із країн Центральної Америки [10].

Для порівняння: Україна перебуває на 79-му місці у цьому списку (GINI-Index 28,96), що також має бути тривожним сигналом для українського політикуму. Постсоціалістичні країни виявилися “розкиданими” з 28-го до 88-го місця в рейтинговій таблиці за індексом сталого розвитку. Естонія посідає 28-ме місце (Ісп = 0,660), Словаччина – 34-те (Ісп = 0,633), Латвія – 37-ме (Ісп = 0,612), Чехія – 42-ге (Ісп = 0,600), Угорщина – 44-те (Ісп = 0,599), Польща – 61-ше (Ісп = 0,557), Болгарія – 70-те (Ісп = 0,548), Молдова – 84-те (Ісп = 0,510), Україна – 88-ме (Ісп = 0,508). Для цих країн, і особливо для України, важливим є не стільки їхній поточний стан за індексом сталого розвитку, як динаміка якісних змін і масштаби розшарування, що відбулися в цій групі протягом останніх 15 – 20 років. Зважаючи приблизно на однакові стартові умови кінця 80-х рр. XX ст. (а в Україні вони були, мабуть, найкращі), країни цієї групи за історично короткий проміжок часу пройшли через дуже різні політичні, економічні, ментальні зміни. Найкращі приклади успішного сталого розвитку продемонстрували Естонія, Чехія, Словаччина, найгірший – Україна [11] (табл. 1).

Таблиця 1

Оцінювання рівня сталого розвитку України відповідно до світових індикативних показників [12, 13]

Індикатор	2005	2010	2014	2015	2016
Показник “істинних заощаджень” (genuine domestic savings) (% від ВВП)	23,4	16,8	9,9	14,0	15,3
Екологічно-адапована внутрішня продукція (Environmentally adjusted net domestic product, EDP) (млрд дол. США)	100,9	111,7	120,8	108,5	-
Індекс розвитку людського потенціалу (ІРЛП) Human Development Index	0,716	0,734	0,748	0,743	-
Індекс екологічної стійкості (Environmental Sustainability Index)	44,7	-	-	-	-
Індекс екологічної ефективності (Environmental Performance Index)	71,2	58,2	49,01	79,01	79,69
Дійсний показник прогресу (Genuine Progress Indicator, GPI)	0,948	0,986	0,996	-	-
Показник “екологічний слід” (The Ecological Footprint)	159,5	146,0	-	-	-
“Зелений ВВП” (Green GDP, Environmentally-Adjusted Domestic Product, Eco-Domestic Product) (млн дол. США)	81904	127916	-	-	-

Якщо оцінювати рейтинг глобальних загроз для країни, то в їх переліку найбільше значення мають загрози сприйняття корупції, якості життя, загальнодержавної нестабільності, біологічного балансу, соціальних складових, енергетичної безпеки. Для того, щоб визначити можливість досягнення цілей

сталого розвитку у 2020 р., скористаємось аналізом динаміки та прогнозування можливостей досягнення (табл. 2).

Таблиця 2

Прогнозування показників сталого розвитку України, відповідно до Стратегії-2020 та оцінка можливостей їх досягнення у 2020 р. [14 – 18]

Показник	2005	2010	2014	2015	2016	Плановий показник	2020
Місце України в рейтингу Світового банку “Doing Business”	124	142	112	87	83 із 189	1 – 30 місце	нереалістичний
Глобальний індекс конкурентоспроможності	68	80	76	79	85 із 138	1 – 40 місце	нереалістичний
ВВП (за паритетом купівельної спроможності) у розрахунку на одну особу, дол. США	6452,10	7666,22	8683,61	7948,14	8271,78	16000	нереалістичний
Чисті надходження прямих іноземних інвестицій, % до ВВП	7,81	6,45	0,85	3,05	1,08	40 млрд дол. США	нереалістичний
Відношення загального обсягу державного боргу та гарантованого державою боргу до валового внутрішнього продукту, %	33,25	40,63	70,31	80,18	92,8	60%	нереалістичний
Глобальний індекс конкурентоспроможності у боротьбі за таланти	-	43	71	42	41	1 – 30 місце	нереалістичний
Проникнення широкосмугового інтернету, % на 100 осіб	-	8,0	9,2	11,6	34,7	25 абонентів зі 100	досягнення

У світових рейтингах, за глобальним індексом конкурентоспроможності та за індексом сприйняття корупції, Україна втратила свої позиції. І надалі прогнозується зниження її в даних рейтингах, а це негативно може позначитися на здатності

держави в середньостроковій перспективі. Проте в рейтингу Світового банку “Doing Business” її позиція покращилася і до 2020 р. прогнозується зростання України в даному рейтингу, що дасть змогу підвищити інвестиційну привабливість України та залучити додаткові іноземні інвестиції. На економічне зростання держави вказують прогнозовані значення до зростання ВВП (за паритетом купівельної спроможності) у розрахунку на одну особу, чистих надходжень прямих іноземних інвестицій, середньої тривалості життя людини, рівня проникнення широкосмугового інтернету тощо. Окрім того, доцільно зазначити, що досягнення аналізованих індикаторів сталого розвитку, згідно із Стратегією-2020, переважно є нереалістичним.

Для розрахунку та прогнозування інтегрального індикатора ефективності державного регулювання сталого розвитку особливого значення набувають дослідження цільової результативності (досягнення цілей), тобто визначені співвідношення визначених державою цілей/завдань/заходів (сталого розвитку у довгостроковому періоді), що відображаються у конкретному результаті (індикаторах сталого розвитку). Для розробки часткових індикаторів впливу держави на забезпечення сталого розвитку (Eg_i) за вхідну систему цілей/завдань/заходів приймемо ключову дорожню карту сталого розвитку України – Стратегію сталого розвитку України – 2020, враховуючи визначені цією стратегією вектори розвитку та систему триєдиних загальноприйнятих світових вимірів сталого розвитку (економічного (I_{econ}), екологічного (I_{ecol}) та соціального (I_{soc}), додаючи до них інституціональний (I_{inst}) вимір сталого розвитку, на основі яких будуть сформовані індикатори (показники).

Якщо здійснити групування цих та інших індикаторів, отримаємо зведені індикатори економічного, соціального та екологічного розвитку:

1. Економічного розвитку (індикатори загальної конкурентоспроможності, регуляторна політика та підтримка підприємництва, торгівельно-економічна політика, виробнича конкурентоспроможність, інфраструктура економіки, податкове регулювання, інвестиційне стимулювання, науково-інноваційна діяльність).

2. Соціального розвитку (загальна демографічна ситуація, розвиток людського потенціалу, рівень життя та бідності, конкурентоспроможність у галузі охорони здоров'я, конкурентоспроможність у галузі освіти і науки, конкурентоспроможність у галузі культури та спорту, гендерна рівність).

3. Екологічного розвитку (утворення та переробка відходів, енергозберігаючі технології, рівень забруднення атмосферної та водної системи, радіаційний фон). На основі часткових показників можна отримати інтегральні значення.

Враховуючи нелінійність економічних процесів, потрібно використовувати мультиплікативну форму інтегрального індексу (M_{ii}), яку обчислюють за формулою 1:

$$M_{ii} = \sum_{i=1}^n v_i * Eg_i, \quad (1)$$

де: Eg_i – зведені показники економічного зростання, враховуючи три групи чинників, які розкривають даний об'єкт (економічні (I_{econ}), екологічний (I_{ecol}) та соціальний (I_{soc}), інституціональний (I_{inst})); v_i – вагомість групи факторів у структурі загальної суми, до того ж сума вагомостей повинна дорівнювати 1.

Отримане значення інтегрального показника сталого розвитку необхідно порівняти з параметричними критеріями рівня, прийнятими в моделі: високий рівень сталого розвитку: $4 < I_{cp}$; досить високий рівень сталого розвитку: $3,5 < I_{cp} \leq 4$;

середній рівень сталого розвитку: $2,5 < I_{cp} \leq 3$; низький рівень сталого розвитку: $2 < I_{cp} \leq 2,5$; дуже низький рівень сталого розвитку: $I_{cp} \leq 2$.

Далі здійснимо розрахунки інтегрального індексу сталого розвитку та його прогнозування. Охарактеризуємо отримані результати економічного розвитку. Необхідно зазначити, що відхилення індикаторів від нормативних значень за напрямом економічний розвиток є значним (від 0,16 до 0,89), що демонструє недостатню ефективність заходів державного регулювання економічного сектору. За результатами проведених досліджень встановлено, що, загалом, індикатори економічного, соціального, екологічного та інституційного розвитку є нижче нормативних значень, при цьому найменш розвинутим є екологічний та інституційний розвиток. Однак, незважаючи на те, що всі індикатори є нижчими від норми, в більшості із них спостерігається позитивна загальна позитивна динаміка. Тенденції інтегральних показників економічного, екологічного, соціального та інституційного розвитку наведено у табл. 3.

Таблиця 3

Тенденції інтегральних показників економічного, екологічного, соціального та інституційного розвитку

Показник	2005	2010	2014	2015	2016	Темп зростання			
						2016 – 2015	2015 – 2014	2014 – 2010	2010 – 2005
Інтегральний економічного розвитку	0,668	0,857	0,603	0,614	0,609	99,2	101,8	70,4	128,3
Інтегральний екологічного розвитку	0,601	0,491	0,473	0,427	0,515	120,6	90,3	96,3	81,7
Інтегральний соціального розвитку	0,618	0,699	0,774	0,765	0,778	101,7	98,8	110,7	113,1
Інтегральний інституційного розвитку	0,521	0,455	0,461	0,473	0,437	92,4	102,6	101,1	87,3

Упродовж усього періоду мультиплікативний інтегральний індекс має нестабільну динаміку. Так, у 2010 р. він зростає на 0,09, порівняно з 2005 р., натомість у 2014 р., навпаки, зменшується на 0,17, порівняно з 2010 р., у 2015 р. знову зростає на 0,07, порівняно з 2014 р., а у 2016 р. знову зменшується на 0,07. Загалом, упродовж 2005 – 2016 рр. зменшився з 2,41 – у 2005 р., до 2,33 – у 2016 р., тобто на 0,08, що демонструє нам незначне погіршення сталого розвитку держави.

$$2005 = \frac{\frac{4}{1}}{\frac{(0,25 \cdot 0,668) + (0,25 \cdot 0,601) + (0,25 \cdot 0,618) + (0,25 \cdot 0,521)}{0,603}} = \frac{\frac{4}{1}}{\frac{1}{0,603}} = \frac{4}{1,66} = 2,41$$

$$2010 = \frac{\frac{4}{1}}{\frac{(0,25 \cdot 0,857) + (0,25 \cdot 0,491) + (0,25 \cdot 0,699) + (0,25 \cdot 0,455)}{0,6255}} = \frac{\frac{4}{1}}{\frac{1}{0,6255}} = \frac{4}{1,6} = 2,5$$

$$2014 = \frac{\frac{4}{1}}{\frac{(0,25 \cdot 0,603) + (0,25 \cdot 0,473) + (0,25 \cdot 0,774) + (0,25 \cdot 0,461)}{0,58}} = \frac{\frac{4}{1}}{\frac{1}{0,58}} = \frac{4}{1,72} = 2,33$$

$$2015 = \frac{\frac{4}{1}}{\frac{(0,25 \cdot 0,614) + (0,25 \cdot 0,427) + (0,25 \cdot 0,765) + (0,25 \cdot 0,478)}{0,60}} = \frac{\frac{4}{1}}{\frac{1}{1,67}} = 2,40$$

$$2016 = \frac{\frac{4}{1}}{\frac{(0,25 \cdot 0,609) + (0,25 \cdot 0,515) + (0,25 \cdot 0,778) + (0,25 \cdot 0,437)}{0,58}} = \frac{\frac{4}{1}}{\frac{1}{1,72}} = 2,33$$

Прогнозуючи показники сталого розвитку на майбутнє, бачимо, що наймовірнішими є два сценарії сталого розвитку країни: оптимістичний (позитивні зрушення у намічених тенденціях, покращення ситуації), песимістичний (відсутність суттєвих змін у соціально-економічному житті держави, інерційне продовження існуючих тенденцій). За позитивного сценарію має прискоритися процес перетворень і перехід до сталої конкурентної економіки. За нормалізації ситуації буде зберігатися основа для переходу економіки на етапи розвитку і росту. За негативного розвитку ситуації конкурентоспроможність українських товарів і послуг на внутрішньому та зовнішньому ринках буде поступово знижуватися. Здійснимо умовну прогностичну проекцію у табл. 4.

Таблиця 4

**Прогнозування та сценарії розвитку інтегральних показників
упродовж 2017 – 2020 рр. (власна розробка автора)**

Вектор розвитку	Сценарій розвитку	Формула	2017	2018	2019	2020
Економічний розвиток	оптимістичний	–	–	–	–	–
	песимістичний	$-0,075\ln(x) + 0,7418$	0,607	0,596	0,586	0,577
Екологічний розвиток	оптимістичний	$0,0263x^2 - 0,1813x + 0,7562$	0,615	0,776	0,989	1,255
	песимістичний	$-0,0361x + 0,7785$	0,440	0,428	0,418	0,410
Соціальний розвиток	оптимістичний	$0,104\ln(x) + 0,6273$	0,814	0,830	0,844	0,856
	песимістичний	$-0,0157x^2 + 0,1329x + 0,501$	0,733	0,662	0,559	0,425
Зведений індекс сталого розвитку	оптимістичний	$-0,057\ln(x) + 2,4482$	2,35	2,34	2,33	2,32
	песимістичний	$-0,0057x^2 + 0,0083x + 2,432$	2,28	2,21	2,13	2,05

На негативний соціально-економічний розвиток негативно впливає криміналізація економіки, корупція, ухилення від сплати податків та приховування доходів у різних сферах, нереформована система економіки, посилена явищами кризи в багатьох життєво важливих галузях виробництва; низька конкурентоспроможність вітчизняної економіки, яка обумовлена застарілістю технологій більшості підприємств, високою ресурсно- і енергоємністю, низькою інвестиційною активністю; руйнуванням технічного та наукового потенціалу; нестабільна робота фінансових структур, постійний дефіцит обігових коштів; недостатній ступінь свободи підприємництва (рис. 2).

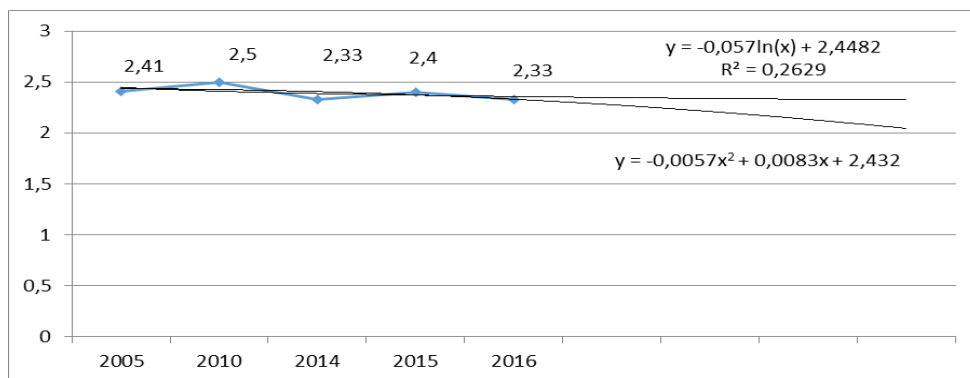


Рис. 2. Прогнозування мультиплікативного інтегрального індексу сталого розвитку України (власна розробка автора)

За оптимістичного сценарію, інтегральний показник екологічного, соціального та інституційного розвитку зростатиме прискореними темпами, а мультиплікативний інтегральний індекс незначно змінюватиметься. За песимістичного сценарію, найбільшими темпами скоротиться інтегральний показник соціального та інституційного розвитку.

Висновки

Аналізуючи результати прогнозування сталого розвитку та ефективності державного регулювання сталого розвитку, можна простежити практичну неможливість досягнення планових індикаторів розвитку, відповідно до Стратегії – 2020, нижче нормативних показники економічного, екологічного, соціального та інституційного та інтегрального розвитку, недостатньо оптимістичні прогнози щодо покращання даних показників та низький рівень гармонійності часткових показників, що є свідченням незбалансованого та неефективного регулювання для забезпечення сталого розвитку держави. На наступні роки реалістично-прогнозними є поступове покращання економічної складової, погіршення демографічної ситуації та, відповідно, зменшення кількості економічно активного населення, зростання доходів громадян, подальше поступове падіння в освітньому секторі. У сфері екології, відбуватиметься стабілізація накопичення відходів. Для вирівнювання негативних соціально-еколого-економічних процесів необхідним є впровадження злагоджених концептуальних засад удосконалення стратегічного планування сталого розвитку країни, з акцентом на заходи щодо розвитку виробничо-підприємницького середовища, стимулювання фінансової активності та забезпечення інноваційності та енергоефективності виробництва.

Список використаної літератури

1. Бобровська О. Ю. Еволюція прогнозування розвитку соціально-економічних процесів: стан і напрямки удосконалення // Публічне адміністрування: теорія та практика. 2011. Вип. 2 (6). URL : [http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2011-02\(6\)/11boysnu.pdf](http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2011-02(6)/11boysnu.pdf).
2. Вакарчук Т. С. Державне регулювання та прогнозування розвитку національної економіки // Економічний Нобелівський вісник. 2014. № 1 (7). С. 66—75.

3. Кореева Е. Б., Ростова Е. П. Методы социально-экономического прогнозирования. Самара : Изд-во Самар. гос. аэрокосм. ун-та, 2011. 60 с.
4. Лындина М. И., Орлов А. И. Методы прогнозирования для ракетно-космической промышленности // Научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. 2014. № 103 (09). URL : <http://ej.kubagro.ru/2014/09/pdf/13.pdf>.
5. Фурсін О. О. Методологія дослідження соціально-орієнтованого управління в контексті економічного прогнозування // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії. 2009. Вип. 38. С. 94—105.
6. Волкова Н. В. Визначення ефективності державного управління освітою. URL : http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/e-journals/Dutp/2009-1/doc_pdf/VolkovaNV.pdf.
7. Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : учеб. пособ. М. : ОАО “НПО” Экономика, 2000. 302 с.
8. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / кол. авт. ; наук. кер. В. В. Цветков. К. : Оріяни, 1998. С. 37.
9. Єріна А. М. Статистичне моделювання та прогнозування : [навч. посіб.]. К. : КНЕУ, 2001. 170 с. ; Плюта В. Сравнительный многомерный анализ в экономических исследованиях. М. : Статистика, 1980. 143 с.
10. Чайникова Л. Н. Изыскание метода прогнозирования уровня стратегической конкурентоспособности региона // Вопросы современной науки и практики. Университет им. В. И. Вернадского. 2009. № 12 (26). URL : http://vernadsky.tstu.ru/pdf/2009/12/rus_35_2009_12.pdf.
11. Згуровський М. Україна у глобальних вимірах сталого розвитку. URL : https://dt.ua/SCIENCE/ukrayina_u_globalnih_vimirah_stalogo_rozvitku.html.
12. Офіційний сайт Світового банку. URL : <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&country=UKR#>.
13. Environmental Performance Index. URL : <http://epi.yale.edu/downloads>.
14. URL : www.ukrstat.gov.ua.
15. Офіційний сайт Державної казначейської служби. URL : <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog>.
16. Transparency International Ukraine. URL : <https://ti-ukraine.org/cpi>.
17. DOING BUSINESS. URL : <http://russian.doingbusiness.org>.
18. BDO INTERNATIONAL BUSINESS COMPASS. URL : <https://www.bdo-ibc.com/home/>.

Z. Buryk

FORECASTING INDICATORS OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF UKRAINE

The article proposes approaches and indicators for assessing the effectiveness of state regulation of sustainable development. The indicators of sustainable development of Ukraine according to world ratings are investigated. Forecast of indicators of sustainable development for the next three years is carried out. The influence of each individual indicator on sustainable development of Ukraine is determined. Two scenarios of sustainable development of the country are presented: optimistic (positive changes in the planned tendencies, improvement of the situation),

pessimistic (lack of significant changes in the socio-economic life of the state, inertial continuation of existing tendencies).

Key words: state regulation, sustainable development, indicators, forecasting, national economy, efficiency.

УДК 351:004(477)

**І. Клименко,
Г. Лозова,
Л. Акімова**

ЗАСТОСУВАННЯ БЛОКЧЕЙН-ТЕХНОЛОГІЙ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

Проаналізовано зарубіжний досвід використання блокчейн-технологій у сфері публічного управління та окреслено перспективи їх запровадження в Україні.

Ключові слова: блокчейн-технологія, публічне управління, електронне урядування, інформаційне забезпечення.

Глобалізація економіки, інтелектуалізація праці, розвиток та поширення інформаційно-телекомунікаційних технологій призвели до віртуалізації економічних відносин та появи віртуальної економіки, нової концепції економічних відносин, основаної на використанні інформаційних технологій та мережових систем, спрямованої на виробництво нематеріальних благ, інформації та знань, де роль держави в публічному управлінні суттєво трансформується.

Актуальність наукових досліджень щодо використання блокчейн-технологій у сфері публічного управління зумовлена інституціональними проблемами, з якими стикається суспільство в процесі розвитку інформаційної економіки. Це, насамперед, проблеми довіри, високих витрат на ведення державних реєстрів та управлінням великими масивами інформації, ризиків інформаційних атак та можливості пошкодження або втрати даних через різні обставини, зокрема внаслідок шахрайства, крадіжки або несанкціонованого використання даних реєстрів.

Питання впровадження блокчейн-технологій у сферу публічного управління, бізнес-структури широко обговорюються серед політиків, юристів, фахівців галузі інформаційних та телекомунікаційних технологій, державного управління. Серед останніх публікацій за порушеною тематикою доцільно назвати роботи таких науковців і практиків, як: Д. і А. Тапскотт [1], М. Свон [2], О. Данильченко [3], М. Уолпорт [4], О. Болдачева та О. Стреленко [5].

На сьогодні в Україні широко не застосовуються блокчейн-технології у сфері публічного управління (проголошені наміри і підписані деякі контракти) не проаналізовані переваги та складності їх впровадження. З огляду на це, метою статті є проаналізувати зарубіжний досвід використання блокчейн-технологій у сфері публічного управління та окреслити перспективи їх запровадження в Україні.

Блокчейн-технологія дає змогу вирішити зазначені вище проблеми оптимальним чином, мінімізувати витрати з боку учасників електронної взаємодії, відкриває нові можливості у створенні та управлінні електронними реєстрами та просуванні їх в умовах мережової економіки. Блокчейн-технологія може бути впроваджена для вирішення завдань управління інформаційним забезпеченням, зокрема для ведення публічних реєстрів, у таких сферах, як: банківська система, фінансова сфера, діловодство, медицина тощо. У 2017 р. Всесвітній економічний форум визнав блокчейн-технологію однією з найперспективніших. Блокчейн-

технологія є, на нашу думку, найважливішою сучасною технологією, що забезпечить інноваційний прорив та прогрес суспільства протягом наступних десятиліть у сфері BigData, інноваційних технологій та у сфері публічного управління.

Технологія “блокчейн” була створена Сатоші Накомато в 2008 р. Основні принципи роботи цієї системи P2P (система Peer-to-Peer) описано в його роботі “Біткоін: P2P електронна готівкова система”. Блокчейн – це механізм, що забезпечує високий ступінь обліку та ідентифікації інформації, дає змогу поширювати цю інформацію між користувачами мережі, одночасно працювати з нею декільком користувачам, фіксуючи час кожної транзакції. Блокчейн-технологія допомагає нівелювати пропущення транзакцій через помилки людей або техніки, не можливо внести зміни в реєстр транзакцій. Блокчейн-технологія є першим цифровим носієм для рівноправних вузлів вартісного обміну, що працює на основі цільового протоколу глобально розподілених обчислень і шифрування без участі третьої сторони – довіреної особи. Блокчейн є реєстром транзакцій, рахунків, баз даних, тощо на основі договору (SMART CONTRACT) та цільового протоколу.

Блокчейн-технологію Д. і А. Тапскотт, автори книги “Революція блокчейн”, порівнюють із цифровою бухгалтерською книгою, яка може бути запрограмована для обліку всього, що має цінність. Де реєстр – це бухгалтерська книга, а окремий блок – це рядок. При цьому рядки зашифровані і записуються у суворій послідовності, де кожен наступний рядок містить інформацію про попередній. Окрім того, одночасно існує велика кількість копій такого реєстру або окремих його частин, а нові записи вносяться одночасно в усі копії за згодою всіх або більшої частини власників реєстру [6]. М. Свон, авторка книги “Блокчейн: Схема Нової економіки”, наголошує, що актив, представлений на блокчейн-технології, стає “SMART-активом”, угоди з яким можна здійснювати за допомогою угод SMART CONTRACT [7]. Ідея “SMART-активів” полягає у тому, щоб керувати власністю та доступом до активу, зареєструвавши його як цифровий актив у блокчейн та маючи секретний цифровий ключ. Надання активу SMART властивостей дає змогу проводити операції з активом, не потребуючи наявності високого рівня довіри між учасниками угоди.

Сутність використання зазначеної технології для управління записами в публічних реєстрах полягає у створенні єдиної системи, національної або міжнародної, для конкретного реєстру (наприклад, реєстру майнових прав), де учасники могли б розмішувати інформацію про об’єкти, визначати способи їх використання та контролювати обіг як комерційний, так і некомерційний. Використання блокчейн-технології допомагає повністю перейти у цифровий формат, що природньо відповідає роботі з інформацією. Ця система передбачає наявність єдиних стандартів обміну інформації на основі SMART CONTRACT, що робить її зручною і зрозумілою як для постійних користувачів, так і для нових суб’єктів.

На думку окремих експертів, у майбутньому може відбутися витіснення традиційної моделі управління записами в публічних реєстрах моделлю на основі блокчейн-технології, за допомогою якої можна суттєво скоротити витрати правовласників на фіксування своїх прав на об’єкт та оплату послуг відповідних посередників, наприклад нотаріусів або державних реєстраторів. Наприклад, О. Данильченко вважає, що блокчейн-технологія може бути адаптована для здійснення будь-яких операцій, так чи інакше пов’язаних із реєстрацією, обліком або передачею різних активів (фінансових, матеріальних і нематеріальних); водночас ні тип, ні кількість учасників, ні їх географічне розташування не мають значення, що може змінити в майбутньому саму модель державного управління [8].

Основними напрямками використання блокчейн-технології у публічній сфері можуть стати:

1. Державне управління. Блокчейн-технологія дає змогу вести децентралізовані державні реєстри, зокрема реєстри прав власності на землю, нерухоме майно тощо. Використовуватися як файлове сховище величезних масивів інформації. Завдяки їй можна ефективно управляти будь-якими активами чи інформацію через високу прозорість операцій.

2. Державний та приватний електронний документообіг.

3. Опитування суспільної думки.

4. Аудит проведених державних закупівель чи поставок.

5. Захист інтелектуальної власності на основі смарт-контрактів.

6. Аграрний сектор, зокрема для ведення реєстру ідентифікації тварин, який допомагає відстежити шлях продукції тваринництва від моменту народження тварини і до моменту постачання продукції в роздрібну мережу.

7. Енергетика – для перерозподілу та обміну надлишками енергії між користувачами мережі.

8. Банківський сектор – для ведення, наприклад, реєстрів банківських гарантій.

9. Медицина – для ведення відповідних реєстрів.

Уряд України зацікавлений у використанні блокчейн-технології у системі державного управління. У квітні 2017 р. Державне агентство з питань електронного урядування України і компанія BitFury підписали меморандум про співпрацю в сфері блокчейн-технологій [9]. Проект передбачає переведення всіх державних даних, що зберігаються в електронному вигляді, на блокчейн-платформу. Заплановано перевести на нову систему державні реєстри, соціальні служби, органи безпеки, охорони здоров'я та енергетики України. У підсумку це дасть змогу Уряду України контролювати всі зміни, що відбуваються з державними активами, зокрема результати конкурсів із приватизації. Як зазначає К. Ярмоленко, радник голови Державного агентства електронного управління України, Міністерство Юстиції України в 2017 р. готове до впровадження блокчейн-технології у системі продажів конфіскованого майна “СЕТАМ” і в базових реєстрах, оскільки технологія унеможливило махінації в записках державних реєстрів як зсередини при підкупі адміністратора або реєстратора, так і ззовні при кібератаках [10].

У 2017 р. автоматизовану систему проведення електронних аукціонів із оренди та продажу державного майна з використанням блокчейн-технології планують запустити в Одеській області. А у Вишгороді (Київська область) буде запроваджена заснована на блокчейн система голосування для місцевих виборів.

Необхідно відзначити, що Україна йде у фарватері цієї прогресивної технології.

Аналізуючи міжнародний досвід, можна зазначити, що першою країною, де був запущений державний реєстр на блокчейн-платформі, була Естонія, де з 1 грудня 2015 р. діє програма надання нотаріальних послуг естонським онлайн-резидентам. Проект здійснюється за підтримки державної програми “Е-резиденція” резиденції (e-Residency). А вже в 2017 р. керівництво програми (e-Residency) Естонії запропонувало провести перше в світі державне ICO, яке б дало змогу здійснювати інвестиції в біткоінах тим, хто має статус онлайн-резидента.

Уряд Швеції з 2016 р. проводить тестування заснованої на блокчейн- системі реєстрації та обліку прав на землю. Кадастрова служба Швеції (Lantmäteriet),

об'єднавши зусилля з блокчейн-стартапом ChromaWay, консалтинговою фірмою Kairos Future і телекомунікаційною компанією Telia, запустила новий проект з метою перенесення в цифровий формат записів на право володіння нерухомим майном.

Національне агентство по реєстрації суб'єктів господарювання Грузії запустило у 2016 р. пілотний проект, заснований на технології блокчейн, для реєстрації прав на землю. Такий досвід є позитивним прикладом використання блокчейн-технології та свідчить про її розповсюдження у сфері державного управління.

Токійська енергетична компанія Eneres при підтримці влади префектур Фукусіма тестує можливості запуску реєстру на основі блокчейн-технології для її застосування у сфері відновлювальної енергетики та, зокрема, для побудови “розумних мікромереж”. Метою експерименту є вивчення можливостей побудови економіки спільного використання в сфері енергетики. Відповідно до задуму розробників, завдяки блокчейн-технології жителі, у яких установлені сонячні панелі або інші джерела відновлювальної енергії, можуть ділитися надлишками з іншими учасниками мережі, отримуючи при цьому певну винагороду.

В квітні 2017 р. у Бразилії запущено спільний проект між бразильськими муніципалітетами міст Пелотос и Морро Редондо та американським блокчейн-стартапом Ubitquity, що спеціалізується на реєстрації нерухомості.

Британський дослідник М. Уолпорт у своїй праці “Технологія розподіленого реєстру: за рамками блокчейн” наголошує, що в перспективі блокчейн-технології і система SMART CONTRACT можуть використовуватися для контролю за рухом товарів, менеджменту послуг, зокрема послуг, що надає держава, для боротьби з контрафактною продукцією і шахрайськими діями в різних сферах [11].

Інтерес до блокчейн-технології проявляють і уряди колишніх пострадянських республік. Зокрема, уряд Татарстану в 2017 р. почав використовувати блокчейн-технологію у державному секторі, у сфері архівної справи. Національний банк Білорусі в липні 2017 р. оголосив про створення на базі блокчейн-технології інформаційної мережі, яка може бути використана для вирішення широкого спектру сучасних та перспективних банківських та небанківських завдань, зокрема найближчим часом заплановано запуск реєстру банківських гарантій Білорусі. Цифрова трансформація економіки визначається як один із пріоритетів програм соціально-економічного розвитку Білорусі до 2020 р.

За прогнозами американської аналітичної компанії Transparency Market Research, світовий блокчейн-ринок у 2024 р. досягне 20 млрд дол., а річне зростання – приблизно 59%. При цьому за підсумками 2015 р. блокчейн-ринок оцінювався в 316 млн дол. Аналітики Grand View Research вважають, що у 2016 р. блокчейн-ринок пройшов відмітку в 604,5 млн дол. [7].

Розвиток блокчейн технології надає поштовх новим реалізаціям електронного урядування, а саме в сфері захищеності інформації від фальсифікації. Дані про громадян, нерухомість, сертифікати, дозволи, права на власність тощо після занесення в державні блокчейн-реєстри змінити практично неможливо. Дані державних реєстрів можна використовувати як повноцінні документи, що мають юридичну силу і доступні всім зацікавленим сторонам [13]. Успішність запровадження блокчейн технології в електронному урядуванні залежить від вирішення таких завдань: реалізації юридично вивіреного та контрольованого механізму внесення інформації/даних у державні реєстри (блокчейн-технологія

гарантує тільки незмінність даних, а не їх точність і вірогідність); керування правами доступу до даних реєстрів і контрактів у розрізі ролей та смарт-контрактів; впровадження багатомірної системи ідентифікації користувача на базі біометричних даних; реалізація глобальної синхронізації даних (гарантія того, що виконання будь-якої операції в будь-який момент часу і в будь-якому вузлі дасть однаковий результат); розробка механізму валідації інтерфейсів користувача; наскрізне використання ресурсів Дата-центрів. Бар'єрами в застосуванні блокчейн-технологіями можуть бути: юридичні обмеження, новизна технології; відсутність знань та навиків роботи персоналу з технологією; відсутність достатньої державної підтримки та висока вартість.

Висновки

Отже, можна констатувати, що 2017 р. стане переламним роком для впровадження блокчейн-технології у сфері публічного управління зарубіжних країн та України, дасть змогу забезпечити високий рівень довіри суспільства до органів публічної влади, прозорість електронної взаємодії між органами публічної влади, громадянами та бізнес-структурами, економії бюджетних ресурсів шляхом прозорих державних закупівель, зниження рівня корупції. Перспективою подальшого дослідження є інституалізація запровадження блокчейн технологій в сфері публічного управління.

Список використаної літератури

1. D. & A. Tapscott. Blockchain revolution: How the Technology Behind Bitcoin is Changing Money, Business, and the World. URL : <http://dontapscott.com/books/blockchain-revolution>.
2. Swan M. Blockchain Blueprint for a New Economy // O'Reilly Media Final Release Date. 2015. January. P. 22.
3. Данильченко О. Блокчейн: юрист из машины // ЮРИСТ&ЗАКОН. 2017. № 21. июнь. URL : http://uz.ligazakon.ua/magazine_article/EA010438.
4. Уолпорт М. Технология распределения реестра: за рамками блокчейн. URL : <https://drive.google.com/file/d/0B9yzAtU8an7tdHlUZEQ0bnlWY0k/view>.
5. Болдачев О., Стреленко О. Блокчейн против бюрократии: электронное государство на основе технологии распределенного реестра. URL : <http://isedworld.org/2017/06/07/%d0%b1%d0%bb%d0%be%d0%ba%d1%87%d0%b5%d0%b9%d0%bd-%d0%bf%d1%80%d0%be%d1%82%d0%b8%d0%b2-%d0%b1%d1%8e%d1%80%d0%be%d0%ba%d1%80%d0%b0%d1%82%d0%b8%d0%b8-%d1%8d%d0%bb%d0%b5%d0%ba%d1%82%d1%80%d0%be%d0%bd>.
6. D. & A. Tapscott. Blockchain revolution...
7. Swan M. Blockchain Blueprint for a New Economy...
8. Данильченко О. Блокчейн: юрист из машины...
9. Україна підписала угоду з найбільшим блокчейн-проектом BitFury. URL : <https://hromadske.ua/posts/ukraina-pidpysala-uhodu-z-naibilshym-blokchein-proektom-bitfury>.
10. Министерство Юстиции Украины на пороге внедрения технологии блокчейн. URL : <http://www.embassyofbitcoin.com>.
11. Уолпорт М. Технология распределения реестра: за рамками блокчейн...
12. Blockchain Technology Market (Type – Public Blockchain, Private Blockchain, and Consortium Blockchain; Application – Financial Services and Non-financial Sector) –

Global Industry Analysis, Size, Share, Growth, Trends, and Forecast 2016 – 2024. URL : <http://www.transparencymarketresearch.com/blockchain-technology-market.html>.

13. Болдачев О., Стреленко О. Блокчейн против бюрократии...

**I. Klymenko,
G. Lozova,
L. Akimova**

APPLICATION OF BLOCKCHAIN TECHNOLOGIES IN PUBLIC ADMINISTRATION

This article describes of foreign experience of using blockchain technology in the public administration and outlines the prospects for their introduction in Ukraine.

Key words: blockchain technology, public administration, e-governance, information support.

УДК 351.77:61

А. Кланца

ВПЛИВ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я НА ФОРМУВАННЯ (СТАЛИХ УМОВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ) НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

Проаналізовано вплив системи охорони здоров'я на створення умов сталого забезпечення національної безпеки держави. Охарактеризовано її структурно-функціональне призначення щодо утвердження цінності життєдіяльності людини, яка визначає її спроможність як імперативу національної безпеки держави.

Ключові слова: система охорони здоров'я, національна безпека, держава, реформування, екологічний розвиток, глобальна безпека світу, життєдіяльність нації.

Розвиток ресурсного потенціалу сильної держави визначається її спроможністю забезпечити належний рівень надання медичних послуг громадянам та їх можливістю оплачувати такі послуги. Це своєю чергою визначається рівнем соціально-економічного та політичного розвитку держави та її інститутів, які забезпечують функціонування системи охорони здоров'я, від структурно-функціонального впливу якої залежить і рівень національної безпеки держави. Для кожної держави, наявність функціонально потужної системи охорони здоров'я є “важливим показником національного престижу, стабілізуючим фактором довіри до всіх гілок влади, органів управління та політико-економічної системи в цілому, в здоров'ї акумулюється не лише добробут індивідів та сім'ї, воно є необхідною умовою високого трудового потенціалу нації, показником рівня культури, найбільш яскравий критерій ефективності державного управління” [1]. З огляду на це, здоров'я та його охорона як імператив національної безпеки держави мають бути найвищим пріоритетом державної політики щодо утвердження гарантій належної життєдіяльності громадян. Все це порушує питання про артикуляцію впливу системи охорони здоров'я на формування та забезпечення сфери національної безпеки держав.

Цей дослідницький контекст базується на тому, що в межах будь-якої держави, незалежно від параметрів її розвитку та ресурсної спроможності щодо забезпечення належної якості життя, здоров'я громадян є стратегічною метою її функціонування та стабільності гарантування національної безпеки. Це, на думку К. Декстера обумовлено тим, що “здоров'я нації безпосередньо впливає на кількість працездатного населення та на демографічну ситуацію в країні, адже доти, доки людина перебуває у здоровому фізичному, психологічному та соціальному стані, вона працює й розвивається як особистість, реалізуючи свої функції заради інтересів суспільного блага” [2]. Зважаючи на це, найбільшою цінністю для людини є її здоров'я, а найбільшою цінністю для держави та безпеки її функціонування є людина, відтак її основні інститути мають спрямовувати свою діяльність на забезпечення умов належної життєдіяльності людини. Саме тому традиційна технологія національної безпеки найбільш успішних держав базується на реалізації політики антропоцентризму, спрямованої на забезпечення та підвищення якості та

тривалості життя людини. Майже аксіоматичним є факт – чим більше розвинена в соціально-економічно та політичному відношенні держава, чим результативнішою є її модернізаційна та інноваційна політика у різних сферах суспільного життя, тим ефективнішою є її система охорони здоров'я, тим якіснішим є життя людини, а відтак й більш захищеною є її система національної безпеки.

Підтвердженням цієї сентенції є відповідні статистичні показники, які характеризують Ліберію, як країну, яка має найнижчу якість системи охорони здоров'я у світі, а відтак й системи національної безпеки та США, як країни, яка має найвищу якість систем охорони здоров'я й відповідно системи національної безпеки. Поясненням цього є той факт, що у США ВВП більше, ніж у Ліберії в 7270 рази, завдяки чому країна має одну із найкращих медицину у світі, населення країни зростає, тоді як тривалість життя в Ліберії 41,8 роки [3]. Це свідчить про те, що пріоритетом для кожної держави має бути розвиток системи охорони здоров'я, зокрема у напрямку забезпечення тривалості життя. Так, зокрема, до прикладу в рейтингу країн-лідерів за тривалістю життя перші позиції посідають Японія середня тривалість життя населення якої становить – 83,6 роки, Франція – 81,7 роки та США 78,7 роки [4]. З огляду на це, держави перехідного періоду з нестабільною соціально-економічною та політичною ситуацією, мають базувати свою політику на зниженні показників смертності з одночасним підвищенням показників очікуваної тривалості життя.

У більшості сучасних дослідницьких підходів артикулюється проблема впливу різних аспектів охорони здоров'я на формування сталих умов забезпечення національної безпеки держави, це тим самим формує нове уявлення про роль системи охорони здоров'я як інституційного інструменту збереження та укріплення здоров'я населення як загальнонаціонального пріоритету. На підставі цього більшістю вчених систематизовано основні проблеми, які характеризують загальні тенденції системи охорони здоров'я з погляду національних та глобальних критеріїв забезпечення якості надання медичних послуг, тривалості життя та гарантій сфери реалізації національних інтересів, які визначають ресурсний потенціал національної безпеки держави. Переважною мірою йдеться про те, що держава як ефективна управлінська інституція, визначаючи здоров'я як пріоритет національних інтересів, тим самим створює концептуальній й технологічні передумови для сталого забезпечення національної безпеки держави. З огляду на це, аби чітко ідентифікувати методологію впливу системи охорони здоров'я на стале забезпечення національної безпеки держави, доцільно систематизувати основні проблеми, які супроводжують її функціонування у загальнонаціональному та глобальному масштабі. До таких проблем у межах різних дослідницьких й експертних підходів належать такі:

1. *Кадрові проблеми*, вказують на об'єктивну потребу кваліфікованих медичних кадрів, які б забезпечували “ефективне функціонування інститутів держави у сфері охорони здоров'я, слугували підвищенню якості життя та здоров'я громадян, підвищенню їх соціального добробуту” [5]. З огляду на це, І. Бейтес особливу увагу звертає на “персональну відповідальність управлінців не лише за власне здоров'я, але й здоров'я своїх підлеглих, приділяючи особливу увагу рівню своєї фізичної підготовки у ролі проведення спеціального тестування” [6].

2. *Відсутність внутрішньоузгодженої системи оздоровлення нації*, яка б передбачала реалізацію спільної діяльності міністерств, відомостей, федерацій, професійних спілок, бізнес-структур, громадських об'єднань, які б слугували

утвердженню нових індикативних організаційних форм забезпечення системи охорони здоров'я. Йдеться передусім про створення певних організаційних структур, які б виключали дублюючі функції органів державної влади та розширювали простір для самоорганізаційної діяльності відповідних структур у сфері охорони здоров'я.

3. *Не врахування факторів, що створюють загрози здоров'ю нації та національній безпеці, які обумовлені загальносвітовим тенденціями та конкретними умовами розвитку певних держав.* З огляду на це, головним показником результативності державної політики у сфері охорони здоров'я є врахування загальносвітових тенденцій та прилаштування конкретнодержавних умов розвитку до них, аби у такий спосіб належно реагувати на критерії вимог, які висуюються сучасним світом до організації систем забезпечення якості життя та продовження його тривалості. Беручи це до уваги, пріоритетом для більшості держав є “створення власної та оригінальної моделі забезпечення життєдіяльності людини та її гармонійного розвитку у сучасному світі” [7].

4. *Актуалізовані проблеми екологічного розвитку* визначають зміст системи охорони здоров'я та детерміновано впливають на забезпечення національної безпеки держави. Не вирішення екологічних проблем безпосередньо відображається на показниках якості здоров'я населення, тривалості життя нації, а відтак й на реалізації безпекових функцій держави. Найбільшою екологічною небезпекою стала катастрофа на Чорнобильській АЕС, яка спровокувала значну кількість різних захворювань населення окремих держав, що таким чином погіршило стан його здоров'я, послабивши у такий спосіб ресурсний потенціал забезпечення національної безпеки держави.

5. *Низькі показники заробітної плати, які гарантують низьку тривалість життя населення.* Аналізуючи особливості впливу охорони здоров'я на забезпечення стабільності національної безпеки держави, класифіковано основні фактори, які створюють небезпеку здоров'ю нації та національній безпеці держави. До них безпосередньо належать:

- погіршення здоров'я населення;
- девальвація традиційних спортивно-оздоровчих цінностей;
- загострення проблем сім'ї;
- моральна деградація особистості;
- зростання злочинності неповнолітніх;
- збільшення кількості дітей, народжених із особливостями психофізичного розвитку [8].

Врахування наведених вище факторів у системі організації охорони здоров'я слугуватиме усесторонньому розвитку людини, підвищенню показників якості її життя та тривалості, а це тим самим буде ресурсною основою для посилення національної безпеки держави. В іншому випадку, недостатня увага з боку держави до здоров'я людини та забезпечення її повноцінного життя з урахуванням загальносвітових та внутрішньополітичних викликів послаблюватиме ресурсний потенціал національної безпеки держави, та її слабкість як геополітичного суб'єкта цивілізаційного розвитку.

З огляду на це, аби система охорони здоров'я населення слугувала умовою забезпечення національної безпеки держави має бути запроваджено державну політику покращення показників стану здоров'я. Зважаючи на такі завдання, на

думку М. Фетхелла, держава має базувати свою діяльність на реалізації відповідних пріоритетів у даній сфері:

- використовувати досвід інших держав із розвиненою медициною для розвитку охорони здоров'я;
- збільшувати витрати на медицину з року в рік;
- вдосконалювати законодавство, спрямовуючи його на покращення системи охорони здоров'я;
- підвищувати оплату праці медичних працівників до рівня середньомісячної зарплати;
- забезпечувати зростання ВВП за рахунок стимулювання економічної діяльності в державі;
- здійснювати активну пропаганду здорового способу життя [9].

З огляду на це, ефективна діяльність держави у сфері охорони здоров'я громадян створює позитивний ефект для здоров'я нації, гарантуючи сталі умови для забезпечення національної безпеки держави. Зважаючи на це, Л. Гейсен вказав на “стратегічну координуючу роль сфери охорони здоров'я, яка повинна гарантувати доступність та безплатність медичної допомоги, її високу якість, яка включає застосування високих технологій для медичної промисловості, що тим самим має забезпечити відповідні умови сталості для національної безпеки держави” [10]. При цьому вчений під охороною здоров'я розуміє “системну та щоденну реальність життєзабезпечення нації та кожної конкретної людини, як важливий інститут безпеки нації та найвищий пріоритет цивілізованої держави” [11].

Відтак, аби гарантувати позитивний вплив охорони здоров'я на забезпечення національної безпеки держави, А. Джаффер визначив основні напрямки реформування системи охорони здоров'я серед яких такі:

– *усунення командно-адміністративних методів управління сферою охорони здоров'я, подолання бюрократизації та диспропорційного розвитку її окремих сфер*, в результаті цього пріоритетом для розвитку даної галузі має бути відновлення профілактичних заходів та підвищення рівня професіоналізму серед медичних працівників;

– *децентралізація управління у сфері охорони здоров'я* як найбільш ефективний спосіб покращення медичного обслуговування та оптимального розподілу ресурсів з урахуванням регіональних особливостей;

– *державні гарантії охорони здоров'я*, що передбачає визначальну роль держави у наданні гарантій своїм громадянам на отримання медичної допомоги незалежно від форм її організації чи фінансування, що враховує широку державну відповідальність та зобов'язання перед громадянами. В протилежному випадку зниження обсягу та якості медичної допомоги є свідченням порушення конституційних прав громадян на її доступність;

– *утвердження платної охорони здоров'я*, що враховує розвиток платних медичних послуг та платної медицини загалом у напрямку запровадження профілактичних та реабілітаційних програм, пластичної хірургії, певних розділів стоматології, медичної освіти, професійного вдосконалення, реалізації певних науково-дослідницьких проєктів. Переважно надання платних послуг має стосуватись додаткових форм покращення якості медичних та будь-яких сервісних послуг у даній сфері (діагностики, лікування та реабілітації);

– *стратегія розвитку сучасної медицини*, яка має забезпечити належну якість життя людини, задоволення її фізичного, психологічного та соціального добробуту,

що має стати надійним інструментом глибокого та багатопланового аналізу ключових складових здоров'я людини. Це безпосередньо вимагає стандартизації, сертифікації, ліцензування та акредитації у сфері медицини;

- *реструктуризація галузі охорони здоров'я*, передбачає зміну примату лікарняної системи надання допомоги на діагностично-відновлювальні принципи охорони здоров'я шляхом запровадження донозологічного моніторингу рівнів здоров'я населення та створення необхідної інфраструктури (центри діагностики, професійного здоров'я, відновлювальної медицини);

- *мобілізаційне вирішення питань управління*, передбачає розроблення та запровадження розгорнутої концепції інтелектуалізації системи розвитку творчих здібностей медичних працівників шляхом утвердження нової ідеології, центральною ланкою якої є уявлення про особистість лікаря та новітні медичні технології. Це безпосередньо зумовлює вкладення значних довгострокових інвестицій на підготовку та перепідготовку медичних кадрів, зокрема керівних та створення їх кадрового резерву;

- *тактичне залучення медичної громадськості до процесів розвитку охорони здоров'я*, що враховує активну роль професійних та громадських медичних організацій у процесах вирішення відповідних медичних питань (зокрема, що стосується реорганізації медичної освіти, використання певної медичної інформації та технологій, утвердження новітньої медичної етики), що слугуватиме просуванню необхідних громадськості рішень у відповідній сфері та реалізації конкретних проектів;

- *розширення соціальної бази охорони здоров'я* передбачає створення єдиної загальнодержавної системи медичної просвіти та оперативної медичної інформації, шляхом включення до систем охорони здоров'я громадян, що має забезпечити підвищення ефективності профілактичної роботи, запровадженню цивілізованих форм збереження та захисту людей, популяризації здорового способу життя;

- *захист соціальних та професійних інтересів медичних працівників*, які забезпечують розроблення програми захисту життя громадян, і стосуються питань узаконення правового захисту не лише пацієнтів, але й медичних працівників, наділених правом відповідальності за людське життя. Це передбачає запровадження ефективної системи захисту медичних працівників від необґрунтованих звинувачень та непідтверджених скарг [12].

Визначені вченим напрямки реформування системи охорони здоров'я вказують на стратегічну роль людського потенціалу, який має бути її об'єктом як то окремий громадянин чи безпосередньо медичний працівник. Концентрованою ідеєю для її функціонування як фактору сталого забезпечення національної безпеки має бути вдосконалення державної підтримки медичної сфери та впровадження новітніх медичних технологій, спрямованих на забезпечення якості та продовження тривалості життя людини.

Аналізуючи вплив охорони здоров'я на сферу національної безпеки, Д. Уокелл визначив стратегічні кроки стабілізації соціально-економічної ситуації в державі, які характеризують рівень здоров'я населення та рівень захищеності національної безпеки держави. До них вчений зараховує:

- формування конкурентного середовища;
- запровадження ефективних інструментів перерозподілу ресурсів та накопичення коштів на цілі охорони здоров'я;

– усунення тотального ринкового дефіциту медичних послуг та лікарських засобів та медичної техніки;

– запровадження стратегічної державної політики у сфері охорони здоров'я, яка б включала участь всіх суб'єктів управлінської вертикалі [13].

Запропоновані вченим стратегічні кроки мають слугувати еволюційному реформуванню охорони здоров'я як системи яка має бути “гарантом отримання максимального ефекту від використання застосованих у ній ресурсів та гарантом забезпечення конституційних прав громадян на охорону здоров'я” [14].

Таким чином, здійснений нами аналіз впливу системи охорони здоров'я на створення умов сталого забезпечення національної безпеки держави дозволив охарактеризувати її структурно-функціональне призначення щодо утвердження цінності життєдіяльності людини, яка визначає її спроможність як імперативу національної безпеки держави, на підставі цього вказано на індикатори залежності сфери національної безпеки від якості та тривалості життя, зменшення показників смертності та систематизовано основні проблеми та фактори, які створюють небезпеку здоров'ю нації та національній безпеці держави, визначено пріоритети покращення показників стану здоров'я громадян та напрямки реформування системи охорони здоров'я та стратегічні кроки стабілізації соціально-економічної ситуації в державі, які розкривають рівень здоров'я населення та рівень захищеності національної безпеки держави. Це все порушує питання щодо аналізу основних факторів, показників, індикаторів та моделей громадського здоров'я як умови національної безпеки держави, що і буде предметом окремого розгляду.

Список використаної літератури

1. Terry R. F., van der Rijt T. Overview of research activities associated with the World Health Organization: results of a survey covering 2006/07 // Health Research Policy and Systems, 2015. URL : <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/20815938>.

2. Decoster K, Appelmans A, Hill P. A health systems research mapping exercise in 26 low and middle-income countries: narratives from health systems researchers, policy brokers and policy-makers. Geneva : World Health Organization, 2012. URL : <https://www.gov.uk/dfid-research-outputs/a-health-systems-research-mapping-exercise-in-26-low-and-middle-income-countries-narratives-from-health-systems-researchers-policy-brokers-and-policy-makers>.

3. Policy research programme, best evidence for best policy. London : Department of Health, 2017. URL : <https://www.nihr.ac.uk/funding-and-support/funding-for-research-studies/funding-programmes/policy-research-programme>.

4. Ibid.

5. UNDP/World Bank/WHO Special Programme for Research and Training in Tropical Diseases (TDR). Research capacity building in developing countries. Geneva : World Health Organization and TDR. URL : http://www.who.int/trypanosomiasis_african/partners/tdr/en.

6. Bates I. Indicators of sustainable capacity building for health research: analysis of four African case studies // Health Research Policy and Systems. URL : <https://health-policy-systems.biomedcentral.com/articles/10.1186/1478-4505-9-14>.

7. Planning, Monitoring and Evaluation Framework for Research Capacity Strengthening Revision 2016 ESSENCE Good practice document series. URL : http://www.who.int/tdr/publications/Essence_frwk_2016_web.pdf?ua=1.

8. House of Commons Science and Technology Committee Building scientific capacity for development Fourth Report of Session 2016 – 17 Report. URL : http://www.gla.ac.uk/media/media_245855_en.pdf.

9. A practical guide for health researchers / by Mahmoud F. Fathalla p. WHO Regional Publications, Eastern Mediterranean Series. URL : http://www.who.int/ethics/review-committee/emro_ethics_dsa237.pdf.

10. Gilson L. ed. Health policy and systems research: a methodological reader. Geneva : World Health Organization, 2016. URL : http://www.who.int/alliance-hpsr/resources/alliancehpsr_abridgedversionreaderonline.pdf?ua=1.

11. Ibid.

12. Ghaffar A et al. The 3D Combined Approach Matrix: an improved tool for setting priorities in research for health. Geneva, Global Forum for Health Research, 2009. URL : http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/globalhealth/ghp-new/Events%202013/wp_backgroundpaper1_health_RandD_v3.pdf.

13. Okello D. COHRED Working Group on Priority Setting. A manual for research priority setting using the ENHR strategy. Geneva : Council on Health Research for Development, 2000. URL : http://www.cohred.org/publications/library-and-archive/a_manual_for_researc_1_0.

14. Ibid.

A. Klantsa

INFLUENCE OF HEALTH CARE SYSTEM ON FORMATION (STABLE CONDITIONS OF ENSURING) OF NATIONAL SECURITY OF THE STATE

The article analyzes the influence of the health care system on the creation of conditions for ensuring the national security of the state. Characterized its structural and functional purpose, in relation to the affirmation of the value of human life, which determines its ability as an imperative of national security of the state.

Key words: health care system, national security, state, reform, ecological development, global security of the world, the livelihoods of the nation.

УДК 351:504.062.2

О. Матюшенко

УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В ЕКОЛОГІЧНІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ

Тотальна глобалізація та індустріалізація сучасного суспільства зумовлює проблему забруднення навколишнього середовища й вимагає забезпечення раціонального природокористування. Ці процеси потребують від державних інституцій ефективного контролю та нагляду, впровадження попереджувальних природоохоронних заходів, розробки методів раціонального використання природних ресурсів та екологічно чистих технологій. Досліджено нормативно-правове регулювання функціонування інституту громадських інспекторів в екологічній сфері. Запропоновано рекомендації щодо покращення законодавства, яке регламентує їх діяльність.

Ключові слова: громадський контроль, громадські інспектори, державне регулювання, екологічна сфера, механізм державного управління, Міністерство екології та природних ресурсів, Україна.

Теоретико-методологічні засади державної екологічної політики досліджувалися такими вченими, як: Я. Адаменко, Н. Андусевич, Р. Білоскурський, О. Бондарь, В. Глуха, А. Качинський, О. Коленов, В. Кремень, Н. Малиш, К. Рихтер, К. Ситник, М. Хвесик, В. Хопфенбек та інші [1 – 4].

Різні аспекти державного регулювання в екологічній сфері України були предметом дослідження таких вчених, як: В. Бакуменка, О. Веклич, Я. Витвицького, М. Волошин, Б. Данилишина, Л. Качаровської, А. Керничної, В. Кравціва, О. Олефіренко, М. Хилька, Є. Хлобистова та інших [5 – 11].

Роль громадських організацій в екологічній сфері досліджувалася у працях українських учених, а саме: Г. Анісімової, О. Белякова, Н. Кобецької, О. Колбасова, М. Красної, В. Крисаченка, Н. Малишевої, М. Малишка, О. Мостяєва, М. Орлова, Т. Слинько, Ю. Шемшученка та інших.

Проте, незважаючи на ці дослідження, залишається актуальним наукове завдання покращення нормативно-правового забезпечення функціонування громадських інституцій в екологічній сфері і правовий механізм впливу громадськості на формування та реалізацію державної політики в екологічній сфері України. Про це, зокрема, наголошено в Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, схваленої відповідним розпорядженням Кабінету Міністрів України: “...відсутність реального впливу громадянського суспільства на прийняття екологічно значущих рішень призводить до екологічного правового нігілізму, а також дискредитації та фактичного руйнування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища лобістами великого промислового і аграрного бізнесу” [12].

Парадигма платності природокористування є основою механізму державного управління охороною навколишнього природного середовища і полягає у функціонуванні фінансово-економічних регуляторів ресурсного забезпечення екологічних цільових програм та мотивування виробників товарів до підвищення

рівня екологічності цих товарів і технологій, застосованих у процесі їх виробництва. Особливостями механізму державного управління в екологічній сфері є, на думку різних фахівців, такі:

- інфраструктурний тип товарів та послуг в екологічній сфері;
- довготривалість основних відтворювальних процесів у природокористуванні;
- поєднання економічних і природних процесів;
- специфіка відносин власності на природні ресурси;
- специфіка ринкових відносин в екологічній сфері;
- значна роль держави в управлінні природокористуванням [13].

В аналітичній записці Національного інституту стратегічних досліджень України “Взаємодія громадськості з органами державної влади в екологічній сфері: оцінка сучасного стану” визначені такі фактори, які зумовлюють низьку ефективність та результативність взаємодії громадськості з органами державної влади в екологічній сфері:

- надмірна плинність кадрів у профільних органах державної влади, які формують і реалізують політику держави в екологічній сфері;
- низький рівень фахової професійної підготовки, що призводить до підвищення ризику прийняття хибних рішень та їх небезпечних наслідків;
- випадки нехтування експертними висновками, суспільного інтересу, громадської думки;
- випадки маніпулювання громадською думкою для усунення лише “потрібних” екологічних проблем;
- політична несформованість “зеленої демократії”;
- відсутність або незначний вплив громадських організацій на формування порядку денного державної екологічної політики;
- формування державної екологічної політики та реалізація її завдань на всіх рівнях часто ґрунтується не на пріоритеті національних інтересів та екологічної безпеки, а на групових (корпоративних) інтересах [14].

Погоджуючись із вищевизначеними факторами, ми вважаємо за потрібне виокремити також проблему нормативно-правового забезпечення функціонування інституту громадських інспекторів в екологічній сфері. Особливо це стосується відображення і закріплення у нормативно-правових актах власне питання здійснення дій громадських інспекторів у випадках виявлення порушення чинного екологічного законодавства, а також проблеми мотивування і професійно-фахової компетентності цих інспекторів.

Здійснений ретроспективний аналіз становлення інституту громадських інспекторів в екологічній сфері дав змогу визначити основні його етапи. На заміну старого наказу “Про затвердження положень про територіальні органи Держекоінспекції України” № 429 від 04.11.2011 р. Міністерство екології та природних ресурсів України 11 серпня 2017 р. затвердило новий наказ “Про затвердження положень про територіальні органи Держекоінспекції” № 312. Відповідно до цього наказу, функцію здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням територіальними органами центральних органів виконавчої влади, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування в частині здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності і

господарювання, громадянами України, іноземцями та особами без громадянства, а також юридичними особами-нерезидентами вимог законодавства щодо таких сфер:

- екологічна та радіаційна безпека;
- охорона земель, надр;
- охорона, раціональне використання вод та відтворення водних ресурсів;
- охорона атмосферного повітря;
- охорона, захист, використання та відтворення лісів;
- раціональне використання, відтворення і охорона об'єктів тваринного світу;
- охорона, використання і відтворення риби та інших водних живих ресурсів;
- наявність дозволів, лімітів та квот на спеціальне використання природних ресурсів, дотримання їх умов;
- охорона, утримання і використання зелених насаджень;
- використання, охорона і відтворення об'єктів рослинного світу;
- дотримання правил створення, поповнення, зберігання, використання та державного обліку зоологічних, ботанічних колекцій і торгівлі ними;
- дотримання положень Конвенції про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення (CITES);
- ведення мисливського господарства та здійснення полювання;
- збереження об'єктів рослинного та тваринного світу, занесених до Червоної та Зеленої книг України, формування, збереження і використання екологічної мережі;
- охорона і використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду;
- поводження з відходами;
- хімічні джерела струму в частині забезпечення екологічної безпеки виробництва хімічних джерел струму та утилізації відпрацьованих хімічних джерел струму, ведення обліку обсягів накопичення відпрацьованих хімічних джерел струму та передачі їх для утилізації;
- щодо дотримання вимог реєстрації в суднових документах операцій із шкідливими речовинами та сумішами, баластними та лляльними водами;
- щодо дотримання заходів біологічної і генетичної безпеки стосовно біологічних об'єктів природного середовища під час створення, дослідження та практичного використання генетично модифікованих організмів у відкритій системі [15].

31 травня 2017 р. Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 616-р схвалено Концепцію реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, у загальній частині якої констатовано низький рівень реалізації екологічної політики в Україні. Зокрема, у сфері функціонування екологічного моніторингу виокремлено такі проблеми:

- відсутність реального впливу громадянського суспільства на прийняття екологічно значущих рішень;
- дискредитація та фактичне руйнування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища лобістами великого промислового і аграрного бізнесу;
- низький кваліфікаційний рівень державних інспекторів з охорони навколишнього природного середовища (спричинений низькою заробітною платою, застарілою матеріально-технічною і лабораторною базою, недостатнім обсягом фінансування, високим рівнем корупції, непрозорою системою прийняття рішень щодо порушників природоохоронного законодавства);

- відсутність системи відповідальності суб'єктів господарювання за порушення вимог природоохоронного законодавства;
- відсутність єдиних електронних реєстрів природних ресурсів;
- неналежний рівень інформаційного обміну (функцію здійснення нагляду (контролю) в екологічній сфері здійснюють: Держекоінспекція, Держгеонадра, Держлісагенство, Держгеокадастр, Держрибагентство, Держпродспоживслужба, Укртрансбезпека);
- відсутність відкритого доступу до актуальних даних екологічного моніторингу стану навколишнього природного середовища і відсутність власне єдиної державної системи моніторингу [16].

Цією концепцією передбачено ліквідацію Держекоінспекції та її територіальних підрозділів і утворення Державної природоохоронної служби, на яку будуть покладені усі функції Держекоінспекції.

З тексту оприлюдненої Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища незрозуміло, яким саме чином має здійснюватися громадський контроль за зеленими насадженнями, засміченням землі, полюванням, а також за дотриманням режиму об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення, боротьба з бракон'єрством. Також законодавчо не врегульоване питання матеріально-технічного забезпечення діяльності громадських інспекторів з охорони навколишнього природного середовища – природоохоронних інспекторів на базі місцевих громад.

П.10 III розділу Положення про Державну екологічну інспекцію в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, затвердженого Наказом Міністерства екології та природних ресурсів України № 312 від 11.08.2017 р., визнано, що *державні (виділено нами. – О. М.)* інспектори з охорони навколишнього природного середовища відповідної території наділяються, відповідно до законодавства, правом носіння форми встановленого зразка, правом носіння та зберігання вогнепальної зброї в порядку, визначеному законодавством. Ці саме питання щодо *громадських* інспекторів не регламентовані. Відмінністю громадських інспекторів від державних також є те, що вони не мають повноважень на свій розсуд застосовувати до порушників, у випадку виявлення порушень законодавства в екологічній сфері, засоби покарання.

Загалом розгляд питання громадського контролю в екологічній сфері починається з наказу Міністерства охорони навколишнього природного середовища України “Про Положення про громадський контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища” № 81 від 04.08.1994 р., який був покликаний замінити Положення про громадського інспектора охорони природи, затверджене наказом Держкомприроди УРСР № 11 від 15.03.1985 р.

На сьогодні чинним є Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України “Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля” № 88 від 27.02.2002 р., який замінив Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України № 150 від 05.07.1999 р., який, своєю чергою, замінив Наказ Мінприроди № 81 від 04.08.1994 р. [17 – 19].

Згідно з чинним наказом Мінекології, громадські інспектори отримують посвідчення встановленого зразка, що підтверджують їх повноваження, яке видається на один рік із правом щорічного продовження за результатами оцінки

щоквартальних та щорічних звітів громадського інспектора про виконану роботу [20]. Такі громадські інспектори здійснюють природоохоронну діяльність на громадських засадах, без звільнення від основної роботи і без додаткової оплати праці та у межах території, вказаної у посвідченні.

У прийнятій концепції передбачено розширення повноважень громадських інспекторів з охорони навколишнього природного середовища щодо природоохоронного моніторингу і нагляду (контролю). Також декларується запровадження спеціальних освітніх програм для підвищення їх професійної кваліфікації.

Проаналізувавши цю концепцію, викликає подив, яким чином громадяни (громадські інспектори) зможуть здійснювати моніторинг за станом навколишнього природного середовища, відслідковуючи зміни основних екологічних параметрів стану довкілля, якщо на сьогодні, за оцінками експертів, власне Державна екологічна інспекція його (моніторингу) не здійснює [21].

Висновки

Здійснивши ретроспективний аналіз становлення інституту громадських інспекторів в екологічній сфері, визначено основні його етапи, а саме: 1) період 1991 – 1994 рр. – дія Положення про громадського інспектора охорони природи (видає Держкомприроди УРСР); 2) період 1994 – 1999 рр. – дія Положення про громадський контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища (видає Мінприроди України); 3) період 1999 – 2002 рр. – дія Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля (видає Мінприроди України); 4) період новітній (2002 – до сьогодні) – дія Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля (видає Міністерство екології та природних ресурсів України).

На основі здійсненого аналізу виокремлено проблему відображення і закріплення у нормативно-правових актах алгоритму дій та повноваження громадських інспекторів у випадках виявлення порушень чинного екологічного законодавства, а також проблеми мотивування і професійно-фахової компетентності цих інспекторів. Також визначені відмінності правового статусу державних та громадських інспекторів з охорони довкілля.

Напрямом подальших досліджень повинні стати розробка і внесення до чинного законодавства змін, що регулюватимуть правовий статус громадського інспектора з охорони довкілля, його матеріально-технічне забезпечення, освітні професійні програми з навчання і підвищення кваліфікації інспекторів, регламентуватимуть надання методичної та діагностичної допомоги у здійсненні їх діяльності. Необхідно також виокремити питання володіння і використання зброї та спецзасобів під час здійснення запобігання і протидії неправомірній та злочинній діяльності в екологічній сфері.

Список використаної література

1. Білоскурський Р. Р. Механізми державного регулювання в системі еколого-економічного розвитку України // Український журнал прикладної економіки. 2017. Т. 2. Вип. 1. С. 14—27.
2. Коленов О. М. Напрямки вдосконалення механізму формування та реалізації державної екологічної політики в Україні // Актуальні проблеми державного управління. 2014. № 1. С. 80—86.

3. Хвесик М. А., Степаненко А. В. Екологічна криза в Україні: соціально-економічні наслідки та шляхи їх подолання // Економіка України. 2014. № 1. С. 74—86.

4. Глуха В. В. Теоретичні засади розвитку державної екологічної політики України // Держава та регіони. 2016. № 1 (53). С. 37—42. (Серія “Державне управління”). URL : http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/1_2016/4.pdf.

5. Буркинський Б. В., Хумарова Н. І. Інституційний механізм реалізації екологоорієнтованих стратегічних планів розвитку національної економіки // Екологічні науки. 2013. № 2. С. 139—148.

6. Витвицький Я. С., Кернична А. Є. Механізм державного управління в екологічній сфері на регіональному рівні та напрями його вдосконалення // Актуальні проблеми державного управління. 2012. № 2. Вип. 27 (2). С. 178—186.

7. Екологічна складова політики сталого розвитку : [монографія] / Б. М. Данилишин ; Рада по вивч. продукт. сил України. Донецьк : Юго-Восток, Лтд, 2008. 256 с.

8. Екологічне управління в розвинутих країнах світу в порівнянні з Україною / В. Р. Лозанський. Х., 2000. 68 с.

9. Олефіренко О. В. Основні напрямки забезпечення ефективності державного екологічного управління в Україні // Ефективність державного управління. 2014. Вип. 40. С. 41—47. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2014_40_7.

10. Формування та реалізація національної екологічної політики України / [Веклич О. О., Волошин С. М., Жарова Л. В. та ін.] ; за наук. ред. С. О. Лизуна / ДУ ІЕПСР НАН України. Суми : Університетська книга, 2012. 336 с.

11. Хлобистов Є. В. Імплементація положень конвенцій Ріо до національної політики сталого розвитку: еколого-економічні прогалини регуляторної діяльності / Є. В. Хлобистов // Ефективна економіка. 2014. № 9. URL : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=3314>.

12. Про схвалення Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 616-р від 31.05.2017 р. // Офіційний вісник України. 2017. № 76. 26 верес. С. 38. Ст. 2336.

13. Витвицький Я. С., Кернична А. Є. Механізм державного управління в екологічній сфері... С. 179.

14. Взаємодія громадськості з органами державної влади в екологічній сфері: оцінка сучасного стану : аналіт. зап. / Національний інститут стратегічних досліджень. URL : <http://www.niss.gov.ua/articles/1435>.

15. Про затвердження положень про територіальні органи Держекоінспекції : Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України № 312 від 11.08.2017 р. // Офіційний вісник України. 2017. № 75. 26 верес. С. 440. Ст. 2318.

16. Про схвалення Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища... С. 38.

17. Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України : Постанова Кабінету Міністрів України № 275 від 19.04.2017 р. // Офіційний вісник України 2017. № 36. 5 трав. С. 73. Ст. 1131.

18. Про Положення про громадський контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища : Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України № 81 від 04.08.1994 р. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0229-94>.

19. Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони навколишнього природного середовища : Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України № 150 від 05.07.1999 р. // Офіційний вісник України 1999. № 37. 1 жовт. С. 119. Ст. 1879.

20. Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля : Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України № 88 від 27.02.2002 р. // Офіційний вісник України. 2002. № 12. 5 квіт. С. 265. Ст. 631.

21. У Мінприроди недостатньо сили, щоб перезапустити систему контролю та нагляду. URL : <http://epl.org.ua/announces/u-minpryrody-ne-dostatno-syly-shhob-perezapustyty-systemu-kontrolyu-ta-naglyadu>.

O. Matyushenko

IMPROVING THE LEGAL MECHANISM OF STATE REGULATION IN ECOLOGICAL SPHERE OF UKRAINE

Total globalization and industrialization of modern society raises the problem of environmental pollution and requires the provision of rational nature management. These processes require state institutions of effective control and supervision, the introduction of preventive environmental measures, the development of methods for the rational use of natural resources and environmentally sound technologies. The normative-legal regulation of the functioning of the institute of public inspectors in the ecological sphere is researched. Recommendations on improvement of the legislation regulating their activity are offered.

Key words: public control, public inspectors, state regulation, ecological sphere, public administration mechanism, Ministry of Environment and Natural Resources, Ukraine.

УДК 336.225

О. Бойко

ЕФЕКТИВНІСТЬ СИСТЕМИ ПОДАТКОВОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

Обґрунтовано сутність податкового адміністрування в Україні. Проаналізовано положення щодо ефективності здійснення податкового адміністрування та вибору основних напрямів його ефективного формування. Охарактеризовано видатки на адміністрування у різних країнах світу. Дано оцінку витрат на податкове адміністрування в Україні та обґрунтовано причини необхідності реформування системи податкового адміністрування.

Ключові слова: податкове адміністрування, податкова система, видатки на адміністрування, податкові надходження, ефективність адміністрування.

Показники ефективності системи податкового адміністрування є важливими маркерами при аналізі будь-якої податкової системи світу. Адже вони дають громадянам розуміння того, скільки вартує для них утримання податкових служб, свідчать про наявність чи відсутність сприятливого податкового середовища для економічної активності суб'єктів підприємницької діяльності задля забезпечення економічного зростання країни, “легкість” провадження бізнесу та справляння податків, рівень довіри платників податків до податкових інституцій. Податкове адміністрування повинно базуватися на засадах формування зрозумілих і необтяжливих умов оподаткування, а податкова політика держави повинна бути спрямована на розвиток підприємництва, підвищення податкової культури та забезпечення балансу інтересів усіх учасників податкових відносин. Тому актуальною постає проблема формування наукових основ формування ефективних механізмів податкового адміністрування.

Питання функціонування та ефективності системи податного адміністрування в Україні та його впливу на процес реформування податкової системи країни перебували в центрі дослідження вітчизняних учених О. Бандурки, В. Андрушенка, А. Крисоватого, Л. Тарангул, О. Кужель, В. Федосова, С. Юрія, В. Геєця, В. Мельника та інших. Різні аспекти їх наукових праць відображені при комплексному оцінюванні ефективності системи податкового адміністрування, розробці нових підходів до системного моніторингу процесів податкового адміністрування та розробці конкретних заходів щодо гармонізації взаємовідносин між платниками податків та податковими органами. Водночас недостатньо досліджено причини необхідності реформування системи податкового адміністрування для розробки комплексних заходів з її вдосконалення.

Метою статті є дослідження сутності поняття податкового адміністрування, вивчення наявних проблем функціонування даної системи, проведення комплексної оцінки її ефективності, пошук шляхів підвищення ефективності функціонування системи податкового адміністрування шляхом перетворення податкової служби у якісну сервісну службу з метою формування “клієнтоорієнтованої” системи підходу до платників податків, формування у них податкової свідомості та довіри до податкових органів, та, підтримуючи світові тенденції, гармонізація відносин учасників процесу.

Питання ефективності будь-якого процесу чи явища завжди було актуальним, оскільки це є співвідношенням результату та затрат на його одержання. У будь-якому випадку ефективність системи податкового адміністрування необхідно розглядати через призму розрахунку витрат на процеси адміністрування певних видів податків (до яких потрібно зарахувати як матеріальну складову (фактичні витрати на утримання податкових служб), так і морально-якісну складову (витрати часу на адміністрування податків та довіра платників до податкових органів) та продуктивність і реальний ефект від здійснення цього процесу.

У цьому контексті, на нашу думку, потрібно проаналізувати теоретичні засади сутності процесу податкового адміністрування, його об'єктів і суб'єктів та ефективності цієї системи загалом.

Адміністрування – це управління, організація, виконання, нагляд, контроль шляхом організаційно-розпорядчої діяльності (у формі наказів та розпоряджень) органів управління. Адміністрування процесів оподаткування – це комплекс заходів, спрямованих на забезпечення законодавчих та нормативно-правових актів. Об'єктом адміністрування є процес узгодження й погашення податкових зобов'язань платників податків. А метою адміністрування є забезпечення погашення податкових зобов'язань платників шляхом оптимального втручання у їх господарську діяльність через застосування законодавчо встановлених механізмів і процедур. Податкове адміністрування є комплексом правових, економічних та фінансових заходів держави для формування системи оподаткування, забезпечення своєчасної і повної сплати податків та зборів із метою задоволення потреб суспільства загалом, а також розвитку економіки країни шляхом перерозподілу фінансових ресурсів. Під податковим адмініструванням розуміють сукупність норм і правил, методів, засобів і дій, за допомогою яких спеціально уповноважені органи держави здійснюють управлінську діяльність у податковій сфері, спрямовану на контроль за дотриманням законодавства про податки і збори, за правильність їх нарахування та повнотою сплати та притягнення до відповідальності порушників податкового законодавства [1].

Суб'єктами податкового адміністрування є: платники податків або податкові агенти (фізичні та юридичні особи, які мають обов'язок із сплати податків; контролюючі органи (органи державної фіскальної служби); органи стягнення (спеціальні податкові органи та органи виконавчої служби); судові органи (які розглядають спори між сторонами).

Нерідко податкове адміністрування асоціюють із податковим менеджментом як сукупністю принципів і методів управління, спрямованих на підвищення ефективності податкової системи держави. При цьому важливим є оптимальна організація відносин між суб'єктами податкового адміністрування та, зокрема, встановлення партнерських відносин між податковими органами та платниками податків.

Для того, щоб дати об'єктивну оцінку ефективності податкового адміністрування в Україні потрібно провести аналіз основних показників такої оцінки з погляду на вищезгадані суб'єкти. Насамперед, використовуючи досвід світової практики, необхідно надати оцінку ефективності системи податкового адміністрування в Україні, аналізуючи фактичні показники податкових надходжень із витратами на утримання апарату податкової служби. Адже загальноприйнятою є практика обрахунку показника ефективності – відношення адміністративних витрат на 100 грошових одиниць стягнутих податків [2].

Доцільно зауважити, за період 2011 – 2016 рр. в Україні у структурі доходів зведеного бюджету України податкові надходження складали від 78% до 83%. І при цьому проведеним аналізом відмічається позитивна динаміка зменшення адміністративних витрат на утримання органів податкового адміністрування з 1,79 у 2011 р. до 0,97 у 2016 р. Це означає, що якщо ще у 2011 р. на акумулювання 100 грн податкових надходжень витрачалося 1,79 грн, то у 2016 р. – 0,79 грн (табл. 1). Відповідні розрахунки проведено автором із врахуванням даних звітів Державної казначейської служби про виконання зведеного бюджету України за відповідні роки [3].

Таблиця 1
Ефективність адміністрування податків в Україні упродовж 2011 – 2016 рр.

Показник	Роки					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Витрати на утримання Державної податкової служби, млрд грн	4,5	4,4	–	–	–	–
Витрати на утримання Державної митної служби, млрд грн	1,5	1,3	–	–	–	–
Витрати на утримання Міністерства доходів і зборів, млрд грн	–	–	6,0	5,5	–	–
Витрати на утримання Державної фіскальної служби, млрд грн	–	–	–	–	5,1	6,3
Фактичні видатки бюджету на утримання служби (витрати на адміністрування податків), млрд грн	6,0	5,7	6,0	5,5	5,1	6,3
Зведені доходи державного бюджету, млрд грн	399	446	433	456	652	783
Податкові надходження в структурі доходів зведеного бюджету, млрд грн	335	361	354	368	507	651
Відсоток податкових надходжень у структурі зведеного бюджету, %	84	81	82	81	78	83
Індекс витрат на адміністрування податків	1,79	1,58	1,69	1,49	1,00	0,97

У наведених у табл. 1 даних помітно чітку тенденцію до збільшення сум податкових надходжень, особливо в 2015 – 2016 рр.: у 2015 р. сума податкових надходжень у порівнянні з 2014 р. зросла майже у 1,4 раза, а у 2016 р. порівняно з 2015 р. ще у 1,3 раза. Загалом, сума податкових надходжень за аналізований період 2011 – 2016 рр. зросла майже вдвічі. При цьому на видатки на адміністрування податків в Україні зменшуються та за останніми даними складають менше 1% усіх податкових надходжень.

Необхідно зазначити, що видатки на адміністрування податків у різних країнах світу постійно змінюються. Так, наприклад, у США в 2000 р. було зібрано більш 2 трлн дол. доходу і оброблено 226 млн податкових декларацій. Це коштувало

платникам податків 39 центів на кожні 100 дол. зібраного доходу, що склало найнижчі адміністративні витрати з 1954 р.

За ініціативою Президента США Б. Клінтона у 1998 р. було розпочато реформу податкової служби США. Головним принципом реформи стала перебудова ставлення податкової служби до платників. До процесу реорганізації періодично залучалось майже 3 тис. фахівців податкової служби та значна кількість зовнішніх радників. Головним гаслом реформ стало: “Чим більше ти платиш податків, тим якісніші послуги ти отримуєш” [4].

Це так звана філософія нового підходу, яка полягає у тому, що всі учасники податкового процесу не просто формально дотримуються діючих норм законодавства, але на перше місце ставлять досягнення (на основі закону) справедливого балансу приватних інтересів платників податків із публічними інтересами держави і суспільства. Відповідно, податковим органам пропонується перебудувати свою роботу на основі “клієнтоорієнтованого” підходу. Такий підхід передбачає, що податковий інспектор повинен бути не тільки контролером, а й консультантом, допомагати платнику податку, розуміти його цілі, враховувати галузеву специфіку і на основі цього вибудовувати рівні і довгострокові відносини. Подібна модель уже багато років успішно працює у Німеччині. Як приклад подібних взаємин можна навести дві статті (163 та 227) Закону про збори ФРН, які дозволяють податковим органам “обчислювати податок у меншому розмірі або звільняти платника податків від його податкових обов’язків, якщо нарахування податку в даному конкретному випадку було б несправедливим обтяженням” [5].

Це є яскравим прикладом сучасного втілення принципів справедливості та економії оподаткування, вперше окреслених ще А. Смітом у його видатній праці “Дослідження про природу та причини багатства народів”, який вважав жажливим той податок, який заважає людині займатися справою і є обтяжливим для неї, а для збору якого використовується велика бюрократична машина. Хороший податок ніколи не змушує людину від нього ухилятися [6].

Необхідно врахувати, що індекс витрат на адміністрування податків є лише кількісним показником оцінки результативності системи адміністрування, але це однозначно дає розуміння того, скільки вартує утримання служби для платників податків та для українського суспільства загалом.

Однак автором проведено ще розрахунки витрат населення, в тому числі економічно активного населення працездатного віку, на податкове адміністрування за період 2011 – 2016 рр. Із проведених розрахунків (табл. 2), видно, що у цей період у середньому витрати на справляння податків на душу населення в Україні складали від 119,22 грн до 146,89 грн. Із кожної економічно активної людини працездатного віку справлялося від 287,24 грн у 2014 р. до 361,55 грн у 2016 р. При цьому у період, що аналізувався, спостерігається зростання податкових надходжень з розрахунку на одну економічно активну людину працездатного віку більш ніж у 2 рази, зокрема з 17 448,50 грн у 2011 р. до 37 609,61 грн у 2016 р. Розрахунок автором проведено на підставі даних звітів Державної казначейської служби про виконання зведеного бюджету України та Державної служби статистики України за відповідні роки [7, 8].

Таблиця 2

**Розрахунок витрат кожного члена суспільства на утримання органів
ДФС України протягом 2011 – 2016 рр.**

Рік	Витрати на адміністрування податків (утримання служб) тис. грн	Податкові надходження в структурі доходів зведеного бюджету, тис. грн	Кількість постійного населення, тис. осіб	Витрати на справляння податків на душу населення, грн/ос. (2/4)	Кількість економічно активного населення працездатного віку тис. осіб	Вартість адміністрування на 1 економічно активну людину, грн/ос. (2/6)	Податкові надходження з розрахунку на 1 економічно активну людину, грн/ос. (3/6)
2011	6 006 111,1	334 691 903,5	45 598, 2	131,72	19 181,7	313,12	17 448,50
2012	5 717 471,4	360 567 217,4	45 453,3	125,79	19 317,8	295,97	18 665,02
2013	5 976 144,6	353 968 121,7	45 372,7	131,71	19 399,7	308,05	18 246,06
2014	5 467 657,6	367 511 931,1	45 245,9	120,84	19 035,2	287,24	19 306,96
2015	5 097 955,6	507 635 899,7	42 759,7*	119,22	17 396,0*	293,05	29 181,19
2016	6 256 160,7	650 781 678,6	42 590,9*	146,89	17 303,6*	361,55	37 609,61

Примітка: дані без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим і м. Севастополя та частини зони проведення АТО.

Із наведеного можна зробити висновок про значний податковий тягар для економічно активного населення працездатного віку, при тому, що спостерігається тенденція до зменшення кількості населення (зокрема за рахунок окупації Автономної Республіки Крим та проведення військових дій на Сході України).

Тому виникає питання щодо ефективності згаданої системи і виникає необхідність проведення аналізу її діяльності за кількісно-якісними показниками та незалежного оцінювання наявного податкового клімату в Україні. Адже ефективність є складною економічною категорією і знаходиться відповідно під впливом багатьох зовнішніх факторів: економічних, правових, соціальних тощо. Наразі, дані проведених у 2015 р. досліджень Національної ради реформ свідчать про низький рівень довіри до органів Державної фіскальної служби України. Так, органам податкової служби скоріше довіряють лише 20% респондентів та не довіряють 72% респондентів. Якістю роботи податкової інспекції задоволені лише 18% респондентів. Більшість опитаних (92%) вважає, що податкову систему потрібно реформувати. Найбільш важливими результатами такої реформи респонденти визначають подолання корупції в податкових органах (76%), стимулювання розвитку бізнесу (63%), спрощення системи оподаткування (61%) [9].

Необхідно зазначити, що податкові органи в Україні набули іміджу одних із найкорумпованіших органів державної влади, хоча у європейських країнах вони зазвичай користуються високим професійним іміджем, повагою та довірою громадян.

Складність української податкової системи в адмініструванні підтверджується звітами компаній “PricewaterhouseCoopers” та “World Bank Group” відповідно до даних яких податкова система України в останні роки належить до несприятливих для розвитку бізнесу та є складною моделлю сплати податків: у рейтингу з 189 країн світу вона посіла в 2015 і 2016 рр. відповідно 108 та 107 місця. Так, загальна податкова ставка в Україні, за даними звітів вказаних компаній, складала 52,9% у 2015 р. та 52,2% у 2016 р. Загалом, на податкове адміністрування українцями витрачалося по 350 год. у 2015 – 2016 рр. [10, 11].

До прикладу, в США та Великобританії, які посідали, відповідно, 47 та 16 місця у 2015 р. та 53 та 15 місця у 2016 р. у цьому ж рейтингу, загальні податкові

ставки складали відповідно 43,8% та 33,7% у 2015 р. та 43,9 та 32,0% у 2016 р. На податкове адміністрування американцями витрачалося по 175 год., британцями – по 110 год. у ці роки [12, 13].

Складність податкової системи, надмірне податкове навантаження та неефективність системи податкового адміністрування є основними факторами тінізації економіки та корупції в системі, тому саме реформування податкової системи має стати тим основним чинником протидії цим процесам.

Серед типових проблем податкового адміністрування визначаються: недостатня прозорість системи електронного адміністрування податку на додану вартість та затримка з поверненням бюджетного відшкодування до її запровадження, одностороннє розірвання фіскальною службою договорів про визнання електронних документів, порушення мораторію на податкові перевірки платників із обсягом доходу до 20 млн грн за попередній календарний рік; призначення та проведення податкових перевірок за відсутності достатніх підстав, процесуальні порушення в її ході та/або прийняття необґрунтованих рішень за її результатами; неефективність процедури адміністративного оскарження – обмежений строк оскарження для платника податків, формальні підходи податкових органів, обмежена особиста відповідальність посадових осіб податкових органів. Проблеми управлінської та виконавської дисципліни відбуваються переважно через часті зміни керівництва, фіксуються контрольними заходами Рахункової палати. Слабке матеріально- та програмно-технічне забезпечення зумовлює довгу обробку інформації та прецедент втрати даних. Експерти також наголошують на слабкому рівні комунікацій усередині служби та з громадськістю, недостатності інформації, однобічно позитивних показників висвітлення роботи ДФС на відомчому сайті [14].

Отже, основними внутрішніми причинами необхідності реформування системи податкового адміністрування в Україні є [15]:

1. Надмірна фіскальна спрямованість податкової системи країни.
2. Неузгодженість податкового та галузевого законодавства, значна кількість і частота внесення змін та доповнень до нього, що значно ускладнює роботу контролюючих органів, стримує розвиток національної економіки, створює додаткові ризики і бар'єри для залучення іноземних інвестицій.
3. Недосконалість законодавства про трансферне ціноутворення та недостатня регламентація порядку здійснення податкового контролю за ним.
4. Висока вартість адміністрування окремих видів податків і зборів порівняно з доходами бюджету, що формуються за рахунок їх справляння.
5. Недосконалість механізму оподаткування суб'єктів малого бізнесу за спрощеною системою, що призвело до зниження рівня податкової культури та свідомості у суспільстві, застосування схем мінімізації податкових зобов'язань та ухилення від оподаткування.
6. Нерівномірне податкове навантаження, що зумовлює зростання тягаря оподаткування на сумлінних платників податків, позбавлених податкових пільг.

Урядом України проводиться ряд заходів щодо реформування податкової системи та вдосконалення системи податкового адміністрування: широко впроваджується електронне декларування та звітування, взято курс на перетворення фіскальної служби в комплексну службу сервісного типу для обслуговування платників податків. Проте, на нашу думку, для ефективного функціонування системи податкового адміністрування в Україні, поряд із зменшенням надмірної

фіскальної спрямованості податкової системи, необхідно провести ряд комплексних заходів із:

- системного аналізу затратних у адмініструванні податків і зборів та винайдення шляхів для зменшення затрат на їх адміністрування;

- запровадження системи моніторингу даних щодо вартості адміністрування окремих видів податків і зборів із метою врахування їх фактичних показників та їх динаміки при змінах податкового законодавства;

- проведення аналізу причинно-наслідкових зв'язків фіскальної ефективності окремих видів податків та їх вплив на розмір податкових надходжень;

- широкого проведення заходів щодо підвищення податкової культури та запровадження та культивування принципу високої моральної свідомості платника та громадянина, а також партнерських відносин між представниками фіскальних служб та платниками;

- запозичення та впровадження зарубіжного досвіду податкового адміністрування, зокрема в частині проведення роз'яснювальної та консультативної роботи із платниками, зокрема через інтернет-ресурси;

- прозорості дій влади під час впровадження змін в умовах оподаткування та відкритих кампаній щодо тих чи інших змін, для розуміння населенням кроків влади та переваг на довгострокову перспективу.

Висновки

Можна стверджувати, що в сучасних умовах функціонування економіки України необхідні дієві й зважені заходи державного регулювання задля підвищення ефективності системи податкового адміністрування в Україні, які сприятимуть підвищенню якості роботи фіскальних органів, відновленню довіри суспільства до представників владних повноважень, забезпечать стабільність податкових надходжень до казни та сприятимуть залученню інвестицій в економіку країни. Адже основною метою усіх державних заходів безумовно повинно бути економічне зростання економіки України та добробуту населення загалом.

Список використаної літератури

1. Бандурка О. М., Понікаров В. Д., Попова С. М. Податкове право : навч. посіб. К. : Центр учбової літератури, 2012. 312 с.

2. Донченко Т. В., Безвух С. В. Сучасні аспекти адміністрування податків в Україні // Вісник Хмельницького національного університету. 2016. № 4. URL : <http://elar.khnu.km.ua/jspui/bitstream/123456789/5315/1>.

3. Звіт про виконання Державного бюджету. URL : <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/index>.

4. Податкова система : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / [Лютий І. О., Демиденко Л. М., Романюк М. В. та ін.] ; за ред. І. О. Лютого. К. : Центр учбової літератури, 2009. 456 с.

5. Максименко А. В. Позиція України під призвою міжнародного податкового адміністрування. URL : <http://www.sworld.com.ua/konfer26/782.pdf>.

6. Смит А. Исследования о природе и причинах богатства народов // Антология экономической классики. М. : МП “Эконов-Ключ”, 1993. С. 396.

7. Звіт про виконання Державного бюджету. URL : <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/index>.

8. Державна служба статистики. URL : <http://www.ukrstat.gov.ua>.

9. Моніторинг сприйняття реформ у суспільстві (реформа управління державною власністю, податкова реформа, децентралізація, оцінка реформаторів). URL : <http://prev.reforms.in.ua/sites/default/files/documents/tns-nrc/2015>.

10. Paying Taxes 2015. The Global Picture. Price water house Coopers and the World Bank Group. 115 p. URL : <http://www.pwc.com/gx/en/paying-taxes/pdf/pwc-paying-taxes-2015>.

11. Paying Taxes 2016. The Global Picture. Price water house Coopers and the World Bank Group. 115 p. URL : <http://read.pwc.com/i/601095-paying-taxes-2016>.

12. Paying Taxes 2015. The Global Picture. PricewaterhouseCoopers and the World Bank Group...

13. Paying Taxes 2016. The Global Picture. PricewaterhouseCoopers and the World Bank Group...

14. Касперович Ю. В. Податкові механізми відновлення соціально-економічного розвитку в контексті реформи 2016 року. № 74. Серія "Економіка". URL : http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/podatkov_i_mehanizmu-f6424.pdf.

15. Мельник М. І., Лешух І. В. Податковий контроль в Україні: проблеми та пріоритети підвищення ефективності : монографія. Львів : ДУ "Інститут регіональних досліджень ім. М. І. Долишнього НАН України", 2015. 330 с.

О. Boiko

EFFICIENCY OF TAX ADMINISTRATION SYSTEM IN UKRAINE

The article substantiates the essence of tax administration in Ukraine, analyzes the provisions on the efficiency of tax administration and choice of the main directions of its effective formation, analyzes the costs for administration in different countries worldwide. The costs estimate for tax administration in Ukraine has been provided and the reasons behind the need to reform the tax administration system have been justified.

Key words: tax administration, tax system, administration costs, tax revenues, administration efficiency.

УДК 65.012.8:33

З. Гбур

УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Охарактеризовано сутність та зміст механізму забезпечення економічної безпеки та виявлено, що він є багатоструктурною складовою частиною національної безпеки, яка складається із взаємозалежних та взаємопов'язаних складників: функціонально-структурних, секторально-галузових, просторово-територіальних (регіональних), які взаємодіють між собою та навколишнім середовищем із метою ефективного функціонування системи загалом. Перераховано права і переваги України, які сприятимуть забезпеченню стабільного і довгострокового економічного зростання при функціонуванні ефективного механізму забезпечення економічної безпеки. Розглянуто різні види механізму забезпечення економічної безпеки України. Проаналізовано нормативно-правову базу, на якій ґрунтується зазначений механізм. На основі проведеного аналізу запропоновано деякі шляхи з удосконалення організаційного механізму забезпечення економічної безпеки України.

Ключові слова: економічна безпека, складові економічної безпеки, організаційний механізм, світова економіка.

Сучасні умови господарювання у більшості національних економік є досить складними й унеможливають забезпечення економічної безпеки лише фрагментарними заходами. Необхідна комплексна спеціальна організація діяльності державної влади, яка направлена на максимальний захист від внутрішніх і зовнішніх загроз та створення безпечного макроекономічного середовища.

На сьогодні питання створення комплексного механізму забезпечення економічної безпеки України достатньо широко досліджується та вивчається, однак удосконалення організаційного механізму є дуже складним процесом, враховуючи умови постійних трансформаційних процесів та поглинаючу стагнацію економіки України.

Теоретико-методологічне формування та забезпечення механізму економічної безпеки національної економіки досліджувалися у роботах А. Амоша, А. Баланди, О. Власюка, В. Геєця, В. Глушкова, М. Єрмошенка, О. Кальмука, Т. Ковальчука, О. Коротича, О. Кравченка, Т. Луцик-Дубової, О. Мартина, В. Мартиненка, Є. Овчаренка, А. Пономаренка, В. Приходської, О. Рудьковського, А. Сухорукова, Ю. Харізашвілі, О. Федорчака, І. Федоровича, О. Шевчука, В. Шлемка, Г. Чеховича, О. Юркевича, Н. Юрківа, О. Якименка та інших. Незважаючи на достатньо велику чисельність сучасних наукових напрацювань із цієї проблематики та базових учень економістів, які є фундаторами в царині науки про економічну безпеку, недостатньо дослідженими залишилися питання вдосконалення організаційного механізму забезпечення економічної безпеки України.

Метою статті є пошук шляхів вдосконалення організаційного механізму забезпечення економічної безпеки України.

Економічна безпека – це складна і багатофакторна система, яка матеріальною основою для формування інших компонентів національної безпеки. Забезпечення

економічної безпеки є однією з головних проблем держави, оскільки виникнення численних соціально-економічних проблем у країні, як правило, обумовлено неможливістю держави вживати запобіжні заходи або своєчасне їх здійснення. З огляду на це, держава повинна забезпечити такий рівень безпеки, який гарантуватиме внутрішню і зовнішню стабільність, необхідну для нормального економічного функціонування, активну участь країни в міжнародному розподілі праці та конкурентоспроможність, одночасно це створить основу для забезпечення достатнього рівня безпеки.

Механізм забезпечення економічної безпеки – це багатоструктурна складова частина національної безпеки, яка складається із взаємозалежних та взаємопов'язаних складників: функціонально-структурних, секторально-галузових, просторово-територіальних (регіональних), які взаємодіють між собою та навколишнім середовищем із метою ефективного функціонування системи загалом. Стабільне функціонування основних підсистем економічної безпеки забезпечує стійкість та міцність реального та фінансового секторів економіки, довгострокове економічне зростання та високу якість життя населення.

Як правило, економічна безпека держави є системою, основні функції якої поділяються на п'ять груп: захисна, регуляторна, попереджувальна, інноваційна та соціальна.

Необхідно зазначити, що така класифікація функцій державної системи економічної безпеки є загальноприйнятою, оскільки ці функції взаємопов'язані та взаємозалежні, і часто завдання однієї функції можуть повторюватися при визначенні іншої функції. Ефективність забезпечення державної економічної безпеки залежить від можливості повного функціонування цих функцій разом і одночасно. Крім того, проблеми цих функцій можуть бути змінені у забезпеченні окремих компонентів економічної безпеки.

Науковець В. Андрійчук зауважує, що “економічна безпека – це стан економічної системи, який дозволяє їй розвиватися динамічно, ефективно і вирішувати соціальні завдання та при якому держава має можливість виробляти і втілювати в життя незалежну економічну політику” [1].

Складовими економічної безпеки, згідно із “Методичними рекомендаціями щодо розрахунку рівня економічної безпеки України”, затвердженими Наказом Міністерства економічного розвитку та торгівлі №1277 від 29.10.2013 р., є: виробнича, демографічна, енергетична, зовнішньоекономічна, інвестиційно-інноваційна, макроекономічна, продовольча, соціальна, фінансова безпека [2].

Однак, на нашу думку, до елементів економічної безпеки держави повинні належати тільки ті, які супроводжують комплекс економічних процесів та суміжних із ними явищ, зокрема можна підкреслити важливість інвестиційно-інноваційної, фінансової, зовнішньоекономічної, продовольчої та енергетичної безпеки країни.

Як влучно зазначають Ю. Ніколаєнко та Т. Шишлов, таке розуміння сутності економічної безпеки передбачає принаймні два концептуальні висновки [3].

1. Економічна безпека країни повинна забезпечуватися передусім ефективністю самої економіки, тобто разом із державними засобами захисту вона має захищати себе сама на базі високої продуктивності праці, суб'єктів мікроекономіки, якості продукції, конкурентоспроможності тощо.

2. Забезпечення економічної безпеки держави не може здійснюватися суто ринковими механізмами саморегуляції, бо вони ефективно працюють на макрорівні тільки за наявності раціональної структури економіки, яка сама по собі не

створюється. Тому економічна безпека національної економіки повинна формуватися і підтримуватися всією системою механізмів саморегулювання і регулювання, тобто за допомогою державних органів та інститутів ринку.

На нашу думку, механізм забезпечення економічної безпеки України має будуватися з урахуванням науково обґрунтованого та практичного досвіду країн із розвинутою ринковою економікою, які демонструють випереджаючі темпи економічного та соціального зростання.

Як зауважує О. Тимошенко, механізм забезпечення економічної безпеки держави – це система економічних, інституційно-правових, мотиваційних важелів, засобів, інструментів, які передбачають здійснення своєчасної діагностики та моніторингу внутрішніх та зовнішніх загроз функціонуванню національної економіки з метою своєчасного їх виявлення та попередження, розробці заходів щодо нейтралізації їх впливу на інтегральний рівень економічної безпеки та повну ліквідацію загроз [4].

При формуванні механізмів регулювання світової економіки в умовах глобалізації повинно йтися про добровільні угоди, згідно з якими держави зобов'язуються дотримуватись багатосторонніх договорів, визначених правил у сфері торгівлі, від виконання яких очікують певних переваг. За таких умов економічна безпека, насамперед України, має можливість одержати такі права і переваги світовій арені, які сприятимуть забезпеченню стабільного і довгострокового економічного зростання [5]:

- розширений і недискримінаційний доступ українського експорту товарів і послуг на ринки країн-членів цієї організації;
- забезпечення контролю за необ'єктивним ставленням до оцінки українських товарів і послуг на ринках більшості країн світу;
- встановлення контролю за недопущенням необґрунтованих обмежень щодо ввезення в Україну товарів з інших країн;
- створення сприятливих умов для українських виробників товарів щодо розвитку конкурентоспроможних у світовому масштабі товарів і постачальників послуг тощо.

Науковець О. Кальмук також додає, що у механізмі забезпечення економічної безпеки об'єктивно мають поєднуватися ринкові та адміністративні важелі та методи. Таке поєднання проявляється у використанні економічних важелів управління забезпеченням економічної безпеки, які своєю чергою регламентуються адміністративно-правовими методами [6].

Автори виділяють різні види механізму забезпечення економічної безпеки України. Зокрема, О. Тимошенко пропонує таку класифікацію [7]:

1. Економічний – це сукупність економічних важелів, прийомів, інструментів та методів планування і контролю, за допомогою яких здійснюється належне забезпечення економічної безпеки національної економіки.
2. Інституційно-правовий – нормативно-правове забезпечення та законодавче регулювання створення та реалізації механізму економічної безпеки.
3. Організаційно-управлінський – забезпечує обґрунтування ефективних систем державного управління економічною безпекою та взаємодію органів державної влади в контексті розробки програм, концепцій та інших документів.
4. Мотиваційно-превентивний – сукупність адміністративно-управлінських та соціально-політичних стимулів, що спонукають державних службовців до виконання визначених завдань на високому рівні в контексті належного

забезпечення економічної безпеки.

5. Інформаційно-аналітичний – аналіз та оцінка функціонування економічної системи з урахуванням впливу факторів внутрішнього та зовнішнього середовища.

Основними елементами механізму регулювання економічної безпеки є:

- своєчасний моніторинг стану та розвитку економічної системи національної економіки з метою виявлення реальних та потенційних зовнішніх та внутрішніх загроз у розрізі основних функціонально-структурних компонент економічної безпеки;

- порівняння виявлених загроз із пороговими значеннями з метою їх поділу на небезпечні та особливо критичні;

- вжиття адекватних заходів щодо негайної нейтралізації виявлених особливо небезпечних загроз та вжиття заходів з боку держави щодо їх недопущення та попередження [8].

Тобто, ефективна взаємодія елементів механізму забезпечення економічної безпеки як між собою, так і з навколишнім середовищем, дасть змогу створити безпечне макроекономічне національне середовище лише за умов створення та реалізації механізмів її забезпечення із захисту всіх суб'єктів економічної діяльності.

Механізм забезпечення економічної безпеки України передбачає використання важелів державного рівня, до яких належать ставки та механізми оподаткування, амортизаційна політика, умови регулювання фінансового ринку, фінансово-банківське регулювання, соціальні стандарти, а також інструментів регулювання суб'єктів ринкової економіки, що враховує різні форми залучення кредитних ресурсів, податкову культуру, страхування, рівень бюджетного фінансування.

Основу державної політики щодо забезпечення економічної безпеки держави мають становити чітко визначені індикатори загроз, критерії оцінки та нормативно-правові документи щодо оцінки рівня економічної безпеки та концепція її забезпечення.

Конструктивні елементи механізму правового забезпечення економічної безпеки одночасно є юридичними засобами адміністративно-правового впливу на суспільні відносини, що виникають внаслідок організації та здійснення цієї діяльності. Необхідно погодитися з тим, що правові засоби як складові механізму правового регулювання застосовують і у процесі регулювання в певній послідовності.

Насамперед доцільно підкреслити, що забезпечення економічної безпеки України організовується та здійснюється відповідно до Конституції України, загальновизнаних принципів і норм міжнародного права, міжнародних договорів України, Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами – з іншого, законів, нормативно-правових актів Президента України та Кабінету Міністрів України, відомчих нормативних актів [9]. У законодавстві, що регулює діяльність у досліджуваній сфері, виділяється типова ієрархічна (вертикальна) структура, зумовлена відмінністю в правовій силі актів, що видають різні нормотворчі органи.

Юридичну цілісність досліджуваної структури норм забезпечує Конституція України, яка зумовлює взаємну узгодженість нормативно-правових актів і спільність їхніх вихідних принципів. Вихідні конституційні норми, володіючи найвищою юридичною силою, слугують верхнім рівнем ієрархії досліджуваної системи

законодавства.

Важливою групою джерел забезпечення економічної безпеки є закони. Особливе місце в системі правових актів займають Закони України “Про основи національної безпеки”, “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики”, у яких зазначено, що безпека в економічній сфері України є складовою національної безпеки України загалом [10, 11].

У контексті забезпечення економічної безпеки особливого значення набуває комплекс програмних документів – стратегій, концепцій, доктрин, у яких висвітлюється офіційна позиція держави стосовно різного роду питань.

В Україні такими документами є:

- Стратегія сталого розвитку “Україна-2020” (Основні положення) [12];
- Стратегія національної безпеки України [13];
- Концепція боротьби з тероризмом [14];
- Воєнна доктрина України [15] тощо.

З огляду на це, зазначимо, що значення та місце правових заходів у забезпеченні економічної безпеки важко переоцінити, оскільки від їх вироблення, прийняття, а надалі – застосування залежать легітимність різних форм і методів забезпечення економічної безпеки, зміст і організація цієї діяльності, її результативність.

Необхідно зазначити, що на законодавчому рівні до сьогодні існує низка суперечностей та невідповідностей між нормативно-правовими актами, які регулюють економічні питання держави.

Розвиток соціально-економічної ситуації у державі свідчить, що необхідний комплексний підхід до забезпечення економічної безпеки. Зокрема напрацювання комплексу заходів, які б дозволили завчасно виявляти та ліквідувати загрози економічній безпеці, в такий спосіб створюючи умови для ефективного та динамічного розвитку економіки. Особливо актуальним таке упередження загроз є в умовах гібридної війни Російською Федерацією з Україною.

Висновки

Удосконалення організаційного механізму забезпечення економічної безпеки через адміністративну реформу центральних органів виконавчої влади, впорядкування нормативно-правової бази, удосконалення наявних і розроблення нових механізмів управління економічною безпекою, створення концепції забезпечення економічної безпеки дасть змогу підвищити конкурентоспроможності національної економіки, забезпечувати національні економічні інтереси та сприяти розвитку національної економічної безпеки.

Список використаної літератури

1. Андрійчук В. Г. Економічна безпека України: стан, критерії виміру та превентивні заходи її зміцнення // Економіка, фінанси, право. 2013. № 6. С. 12—17.
2. Методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічної безпеки України : затверджені Наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі № 1277 від 29.10.2013 р. URL : <http://www.me.gov.ua>.
3. Ніколаєнко Ю. В., Шишлов Т. А. Сутність та необхідність регулювання економічної безпеки національної економіки // Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2016. № 10 (2). С. 44—47. (Серія : Міжнародні економічні відносини та світове господарство).

4. Тимошенко О. В. Система економічної безпеки національної економіки та комплексний механізм її забезпечення // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. 2016. № 18. С. 56—61.

5. Кордюк Н. І. Економічна безпека України в умовах глобалізації // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. 2012. Вип. 2. С. 83—89. (Серія економічна).

6. Кальмук О. Механізми забезпечення економічної безпеки України // Схід. 2011. № 2(109). С. 42.

7. Тимошенко О. В. Система економічної безпеки національної економіки та комплексний механізм її забезпечення... С. 56—61.

8. Ніколаєнко, Ю. В., Шишлов Т. А. Організаційно-економічний механізм регулювання економічної безпеки національної економіки // Ефективна економіка. 2016. № 11. С. 12.

9. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України № 1678-VII від 16.09.2014 р. // Відомості Верховної Ради України. 2014. № 40. Ст. 2021.

10. Про основи національної безпеки : Закон України № 964-IV від 19.06.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. 2003. № 39. Ст. 351.

11. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України № 2411-VI від 01.07.2010 р. // Відомості Верховної Ради України. 2010. № 40. Ст. 527.

12. Про Стратегію сталого розвитку “Україна-2020” : Указ Президента України № 5/2015 від 12.01.2015 р. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#n10>.

13. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року “Про Стратегію національної безпеки України” : Указ Президента України № 287/2015 від 26.05.2015 р. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.

14. Про Концепцію боротьби з тероризмом : Указ Президента України № 230/2013 від 25.04.2013 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/230/2013>.

15. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року “Про нову редакцію Воєнної доктрини України” : Указ Президента України № 555/2015 від 24.09.2015 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/555/2015>.

Z. Hbur

IMPROVEMENT OF ORGANIZATIONAL MECHANISM FOR SECURITY OF ECONOMIC SECURITY OF UKRAINE

This article describes the essence and content of the mechanism for providing economic security and finds that it is a structural component of the national security that consists of interrelated and interrelated components: functional-structural, sectoral-sectoral, spatial-territorial (regional), which interact with each other and the environment for the purpose of effective functioning of the system as a whole. Listed the rights and benefits of Ukraine, which will contribute to ensuring stable and long-term economic growth in the functioning of an effective mechanism for ensuring economic security. Various types of mechanism for ensuring economic security of

Ukraine are considered. The normative and legal basis on which this mechanism is based is analyzed. On the basis of the analysis, some ways to improve the organizational mechanism of ensuring economic security of Ukraine are proposed.

Key words: economic security, components of economic security, organizational mechanism, world economy.

УДК 338.242.4

Н. Комарівська

МЕТОДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ АГРАРНИХ ХОЛДИНГІВ В УКРАЇНІ

Розглянуто теоретичні аспекти державного регулювання діяльності аграрних холдингів в Україні через методи державного регулювання. Досліджено вплив держави на підприємства холдингового типу в аграрній галузі України як на об'єкт регулювання. Науково обґрунтовано потребу державної підтримки підприємств холдингового типу.

Ключові слова: методи державного регулювання, державна підтримка, аграрний сектор, оподаткування, орган влади, конкуренція, бюджетна дотація, кредитування, експорт.

Проведені дослідження засвідчують, що вчені за різними ознаками класифікують методи державного регулювання у сільському господарстві, залишаються питання, що потребують подальшого вивчення. Дослідження направлено на визначення та обґрунтування методів регулювання підприємств холдингового типу.

Державне регулювання аграрної галузі є досить доречним, сприяє цьому розвиток сільського господарства у світі, Україна не стоїть осторонь. Завданням дослідження є визначення методів державного регулювання діяльності аграрних холдингів в Україні. У процесі вивчення методів державного регулювання у сільському господарстві та регулювання аграрних холдингів корисними стали здобутки В. Галанця, М. Дем'яненка, Т. Заяць, О. Кузьміна, М. Маліка, П. Саблука, Г. Черевка та інших. Дослідження питань наукового обґрунтування державного регулювання аграрної галузі відображено у працях М. Білінської, В. Воротіна, М. Гамана, В. Гейця, В. Юрчишина.

Мета статті полягає у проведенні дослідження аспектів державного регулювання аграрних холдингів; визначенні методів державного регулювання діяльності аграрних холдингів; аналізі ефективності впливу методів на діяльність холдингових підприємств.

Тривалий шлях розбудови України спричинив пошук нових вимог у державному регулюванні та управлінні, основою розвитку стала людина й суспільство загалом. Перехід до ринкової економіки вимагає підсилити роль, визначити місце держави у національній економіці – галузі сільського господарства, впливаючи на фізіологічний розвиток людини, недотримання звичайної умови забезпечить зникнення нації.

Сільське господарство – галузь, що відіграє ключову роль у забезпеченні населення достатнім рівнем екологічно чистим продуктом виробництва. Державна підтримка сільськогосподарського виробника – це цілісна система економічних, організаційних та правових засобів, направлених на розвиток аграрної галузі.

Виникнення проблем у сільському господарстві можна пояснити використанням застарілих засобів та методів державного регулювання, які не є ефективними в умовах глобальних трансформацій. Зростання ефективності сільськогосподарського виробництва супроводжувалося розпочатими у 90-х рр.

XX ст. реформами, направленими на створення конкурентних умов, запровадження ринкових форм розвитку сільського господарства. Та очікуваного результату не спостерігалось, основою не стали особливості цієї галузі, адже держава сконцентрувала зусилля на регулятивній функції розвитку. Поетапний перехід до ринкового господарювання створив ситуацію, у якій сільське господарство потрапило у залежність від галузей промисловості, ослабивши продовольчу безпеку й забезпечивши ринок продуктами імпортного виробництва. Загострилася суперечка між управліннями та науковцями, між теоретичним та практичним поглядом щодо впливу державного та ринкового інструменту на розвиток аграрного комплексу.

Проведення соціальної реформи в сільському регіоні неможливо здійснити без державної підтримки ключових сфер для жителів села: система охорони здоров'я, освіта, культура – це надасть можливість в разі підвищити показники соціального розвитку населення. Досвід останніх років у соціально-економічному процесі свідчить про критичний стан села – низький рівень доходів, безробіття, міграція селян, зубожіння населення, високий рівень соціального напруження, критичний демографічний стан, деградація матеріально-технічної бази увійшли у повсякденне життя населення. Доступність до соціальних послуг жителів села та жителів міста створює соціальний статус й моральний розрив – вкрай важлива підтримка держави.

Потреба в державному регулюванні є важливим аспектом розвитку соціальної політики стосовно жителів села. Н. Кондратьєв у своїй праці “Організація народного господарства” “регулювання” проаналізував таким чином: “щоб проникнення регулюючої свідомої ролі держави в підрозділ народного господарства відбулося найменш безболісно, необхідна плановірність і узгодженість дій органів влади. Потрібно, щоб був центральний мозок усього управління економічним життям країни. Потрібно, щоб він висував плани дій і погоджував дії окремих галузей управління. Тільки тоді народне господарство може бути більш-менш організовано і перейнято єдиною керівною волею. Тільки тоді можна очікувати й більш нормального перебігу економічного життя країни” [1].

Держава забезпечує розвиток та зростання сільськогосподарського виробництва шляхом застосування комплексу заходів, створюючи умови для ринкових відносин. Щоб забезпечити достатній рівень населенню продовольством, держава здійснює регулювання напрямів галузі, зокрема: забезпечує розвиток аграрних виробників, підтримує виробництво екологічної продукції, сприяє розбудові соціальної інфраструктури. Розмір державного впливу залежить від економіки країни та соціального розвитку й балансування пропозиції та попиту на продукцію сільськогосподарських виробників.

Окрім того, низький рівень фінансового забезпечення спричинило виникнення проблем в агропромисловому комплексі України, держава відіграє важливу роль у підтримці національних виробників, визначає розмір цієї підтримки. Зарубіжні виробники постійно відчувають підтримку з боку держави – один із чинників, що відображає стан розвитку економіки. Враховуючи особливості вітчизняного виробництва, український виробник безумовно потребує державної підтримки, тим самим держава, здійснюючи підтримку, сприяє конкурентним відносинам, попередить виникнення продовольчої небезпеки.

До того ж, держава передбачає комплекс заходів у формі фінансової підтримки, управлінської та консультативної допомоги, системи податкових преференцій й заходів державної антимонопольної політики. Надання в Україні

державної підтримки аграрним підприємствам забезпечило поступлення коштів до державного бюджету, внесення змін у податкову політику сприяло своєчасній сплаті податків, змінило обсяги власних оборотних коштів аграрних виробників, зокрема сільськогосподарські підприємства власною продукцією забезпечили переробні підприємства.

Специфіка надання державної підтримки кожної країни особлива: так, у Німеччині, Франції, Японії фінансову допомогу аграрним виробникам надають банки, корпорації, які фінансує держава. Також державну допомогу отримують й виробники у Великій Британії та Сполучених Штатах Америки шляхом фінансування приватних інвестиційних компаній та венчурних фондів [2].

Нормативне підтвердження важливості сфери аграрного виробництва й сільського господарства відображено у Законі України “Про державну підтримку сільського господарства України” [3]. Цей закон містить основи державної політики у бюджетній, кредитній, ціновій, регуляторній та інших сферах державного управління щодо стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції та розвитку аграрного ринку, а також забезпечення продовольчої безпеки населення. Закон передбачає тимчасове адміністративне регулювання цін та тимчасову бюджетну дотацію. Відповідно “адміністративне регулювання” – це комплекс адміністративних заходів, спрямованих на упередження чи зупинку спекулятивного або узгодженого встановлення цін продавцями та покупцями об’єктів державного цінового регулювання на організованому аграрному ринку, яке не може бути виправлено за стандартними процедурами державних інтервенцій. Адміністративне регулювання, згідно з зазначеним вище законом, застосовується у двох випадках, а саме: на випадок проведення Аграрним фондом консультацій учасниками біржового процесу з приводу інтервенцій, коли не досягається згода щодо зменшення або збільшення ціни попиту до рівня, що не перевищує рівень максимальної або мінімальної інтервенційної ціни; з дня прийняття рішення про запровадження адміністративного регулювання й триває протягом шести місяців термін дії цього режиму.

Уряд України може застосовувати такі види адміністративного регулювання або їх комбінацію: обмеження рівня торгової знижки на гуртовому або роздрібному ринку визначеного об’єкта цінового регулювання; встановлення граничних рівнів рентабельності до витрат; встановлення граничних цін продажу об’єкта державного цінового регулювання на рівні максимальної інтервенційної ціни або його придбання на рівні мінімальної інтервенційної ціни [4]. У дослідженні звернуто увагу на такий аспект: режим адміністративного регулювання поширюється на правовідносини, які виникають як на організованому, так і на неорганізованому ринках України з окремим об’єктом державного цінового регулювання. Аграрні холдинги є безпосередніми учасниками відносин на організованому ринку, володіючи правом виходу на міжнародні фондові біржі [5]. Одним із методів адміністративного регулювання державні органи у діяльності аграрних холдингів застосовують стандарти – затверджені норми виробництва (технологія виробництва, якість, вага, термін зберігання). Обов’язкова умова та вимога для виробників продукції, виробництво якої передбачає наявність стандартів, – виробник підтверджує відповідність продукції заявленим стандартам. Одночасно суб’єкти господарювання різних форм власності, крім норм стандартизації, використовують норми сертифікації – безпечна продукція для здоров’я, життя та навколишнього середовища. Відсутність нових, удосконалених старих адміністративних методів

спричиняє ситуацію, в якій підприємства, аграрні холдинги виробляють продукцію більше норми, що призводить до кризи в економіці. Правовий метод регулювання встановлює контроль органу влади за діяльністю аграрних холдингів у дотриманні прав та обов'язків відповідно до нормативних актів. Закони є основними документами, що координують і регулюють діяльність суб'єкта господарювання, своєю чергою, розпорядження, постанови, рішення, законодавчі акти виконують роль тимчасового регулювання.

Ринок є площиною для суб'єктів господарювання різних форм власності – малі, середні, великі, вітчизняні та зарубіжні підприємства. Орієнтуються у діяльності підприємства та виробники на кінцевий результат – отримання прибутку, попит та пропозицію, конкуренцію, що є двигуном розвитку ринкових відносин, виключені будь-які вільні відносини взаємодії між суб'єктами господарювання, що спричиняє розвиток монополізму та нестабільність економіки. Задля збалансованості відносин влада застосовує механізми які спрямовані на інтереси суспільства. Регулювання діяльності сільськогосподарських підприємств виробників здійснюється прямими та непрямими методами регулювання, надаючи органам влади можливість впливати на взаємозв'язки й процеси. Саме через нестабільність в економічному та соціальному розвитку держава здійснює регулювання. У сільському господарстві, агропромисловому комплексі держава проводить регулювання з метою запобігання кризи та підтримки виробників на випадок монопольної боротьби.

Політична та економічна нестабільність, воєнні дії на Сході, непередбаченість державної політики, затяжний процес реформування, політика оподаткування суб'єктів господарювання, низький рівень фінансування сільськогосподарських виробників та аграрного комплексу не забезпечують галузь іноземними інвестиціями, як – результат низький рівень поступлення в аграрну галузь.

За свідченнями Державної служби статистики, поступлення іноземних інвестицій в економіку країни, зокрема в сільське господарство, на 1 січня 2016 р. становило 502,2 млн дол. США, до кінця року спостерігалось відчутне зниження у грошовому еквіваленті на 2,2 млн дол. США [6]. Зокрема, спостерігається наявність іноземного капіталу у відносинах із орендодавцями землі. Проведені дослідження науковцями Оклендського університету (Нова Зеландія) свідчать, що у розпорядженні іноземних компаній перебуває майже 2,2 млн га, або 5,3% сільськогосподарських земель України [7].

Діяльність аграрних холдингів визначено можливістю виходу на світові фондові біржі, розміщення акцій надало можливість залучити іноземне кредитування, підприємства скористалися низькими відсотками – конкурентна прерогатива від інших сільськогосподарських підприємств.

До того ж, вихід на міжнародні фондові біржі відкриває аграрному холдингу один із шляхів збільшення власного капіталу, та ситуація змінилася після 1 липня 2017 р., коли вартість акції аграрних холдингів, розміщених на міжнародних фінансових біржах, знизилась на 2,78 млрд дол. США, що менше на 5,7%, ніж порівняно з 1 червнем 2016 р. (-165,4 млн дол. США). Причиною ситуації слугувало припинення виплати податку на додану вартість при експорті у червні 2016 р. [8].

Аграрні холдинги на 50 – 60% фінансують власне виробництво, банківський кредит у розрахунку становить лише половину від власного фінансування. Кредитні відсотки за користування у національній валюті на грудень 2016 р. становлять 20,4% та іноземної валюти – 10,7% [9].

За даними Національного банку України, залишки кредитів на рахунках банків станом на кінець лютого 2016 р. становили 841,97 млрд грн (станом на кінець грудня 2015 р. – 787,8 млрд грн), із яких 40,6% – кредити, надані в національній валюті, 59,4% – в іноземній. З них лише 50,5 млрд грн (6,0%) – кредитні кошти, надані підприємствам сільського, лісового та рибного господарств (станом на кінець грудня 2015 р. – 48,4 млрд грн або 6,1%).

Із загальної суми прострочених кредитних зобов'язань (187,6 млрд грн, із яких 18,6% – у національній валюті та 81,4% – в іноземній) тільки 3,6% (6,68 млрд грн) – кредити, надані підприємствам аграрної галузі. Станом на кінець грудня 2015 р. загальна сума прострочених кредитів становила 157,1 млрд грн, із яких 5,9 млрд грн (3,8%) – надані підприємствам сільського, лісового та рибного господарств. Відбулося збільшення загальної заборгованості майже на 30 млрд грн, та за кредитами, наданими підприємствам галузі, – на 0,79 млрд грн [10].

Політична ситуація, економічна нестабільність спричинили неплатоспроможність українських банків, що призвело до ліквідації, ситуація вплинула і на кількість банків із іноземним капіталом. У цьому випадку незначна кількість банків здійснюють кредитування аграрних підприємств та холдингів. За наявності вільних коштів фінансові установи не намагаються скеровувати кошти у ризикову сферу економіки.

Держава сприяє та створює умови для розвитку виробників сільськогосподарської продукції, тим самим забезпечує рентабельність. Розроблена процедура цільового фінансування та ефективного використання коштів має становити цільну систему державної підтримки аграрним підприємствам. Своєчасна допомога забезпечує підприємства обладнанням, технікою, новітніми технологіями, проводиться будівництво нових та реконструкція старих приміщень, облаштування інфраструктури, вихід на експортний ринок, еквівиробництво продуктів харчування.

Аграрним холдингам держава скерує підтримку шляхом надання дешевих кредитів та відшкодування лізингових платежів, отриманий кредит є кредитною субсидією, що скерується на покриття відсотків за наданий банком кредит як у національній валюті, так і в іноземній. Окрім того, відшкодування лізингового платежу аграрному холдингу здійснюється частково за придбану техніку та обладнання.

Відповідно у Законі України “Про бюджет України на 2015” спрямовано фінансову підтримку аграрним виробникам державного бюджету у розмірі: 25,6 млн грн – кредити фермерським господарствам; 71,7 – виділено Аграрному фонду; 300 млн грн – фінансова підтримка заходів агропромислового комплексу шляхом здешевлення кредитів. За підсумками 2014 р., фактично використано кошти в сумі 290,6 млн грн, залишок становив 9,4 млн грн. Фінансова підтримка підприємств агропромислового комплексу сільськогосподарських підприємств за кошти місцевих бюджетів у 2015 році становила 114,7 млн грн, або 81,7% від передбаченого. Спрямовані бюджетні кошти дали змогу здешевити кредити сільськогосподарських підприємств загальним обсягом 7,8 млрд грн, зокрема: 3,2 млрд грн – ті, що залучені у 2014 р., та 4,6 млрд грн – кредити поточного року. Своєю чергою, Законом України “Про бюджет України на 2016 рік”, поточного року також передбачено всього 300 млн грн фінансової підтримки заходів у агропромисловому комплексі шляхом здешевлення кредитів та 50 млн грн – на державну підтримку тваринництва [11].

Заплановане фінансування аграрної галузі у 2016 р. у розмірі 350 млн грн не занадто велике, порівняно з попередніми роками фінансування сягало 20 млрд грн на рік. Розроблені положення з питань політики підтримки аграрного сектора не визначають чіткого, дієвого механізму надання державної підтримки. Завдання держави – не лише скеровувати свою діяльність у напрямку державної підтримки, а й сприяти створенню стабільних умов для здійснення господарської діяльності [12].

Спеціалізується більший відсоток аграрних холдингів на виробництві сировини для власних переробних підприємств: зернові, олійні культури, садівництво, виноградарство тощо. Галузь рослинництва у розвитку має перевагу над галуззю тваринництва – невеликі затрати, термін окупності, високий відсоток рентабельності. Зокрема, незначний відсоток аграрних холдингів займаються розведенням тваринництва для власного виробництва та забезпечення рослинництва органічними добривами. Різке знецінення національної валюти створило виробникам (аграрним холдингам) не вигідні умови імпортувати готову продукцію та сировину на переробку. Ринок потребує продукцію українського виробника, окрім цього, користується попитом у споживача. Аграрні холдинги та великі підприємства, що здійснюють розвиток тваринництва, зможуть отримувати прибуток, запровадивши такі чинники: залучення (кваліфікованих працівників із зарубіжним досвідом, новітні технології, заробітна плата покращить ефективність праці) працівників, вартість та витрати на покриття електроносіїв.

У Законі України “Про Державний бюджет України на 2017 рік” передбачено допомогу сільськогосподарським підприємствам у розмірі 5,5 млрд грн, це – 1% від ВВП усієї країни [13]. Отримають державну підтримку ті галузі, що знаходяться у вкрай важкому становищі, саме: молочна, м’ясна, машинобудівна галузі. Механізм нарахування розміру державної підтримки передбачає подання податкової декларації та додатків. Отримують перевагу ті виробники – підприємства, холдинги, що будуть забезпечувати власний ринок продукцією, а незначний відсоток продукції йтиме на експорт. Даним виробникам не буде компенсовано податок на додану вартість при експортуванні, втративши спеціальний режим сплати податку на додану вартість, зазнали б не значних збитків. Та внесені зміни до податкового законодавства, відповідно до якого з 1 січня 2017 р. ліквідовано порядок оподаткування окремих суб’єктів господарювання, бюджетна дотація компенсує частину сплаченого податку на додану вартість тільки тим підприємствам-виробникам, що є платниками податку. Отримати бюджетну дотацію зможуть не всі сільськогосподарські виробники, а лише ті, що займаються розведенням великої рогатої худоби молочних порід, розведенням іншої великої рогатої худоби, розведенням свиней, свійської птиці, виробництвом м’яса, виробництвом м’яса свійської птиці, переробленням молока, виробництвом масла та сиру, виробництвом еко-продукції.

Завдяки цьому, державна підтримка виглядатиме таким чином: кошти у розмірі 4 млрд грн (1,5 млрд грн передбачено на розвиток сільськогосподарських програм) рівномірними частинами розділено на календарний рік й пропорційно розподілятимуть між заявленими підприємствами, холдингами залежно від розміру сплаченого податку до бюджету. Аграрні холдинги, що направляють на експорт м’ясну сировину та продукцію, відчують підтримку держави через механізм повернення податку на додану вартість у розмірі 20% від експортованої продукції. Кошти, передбаченні на програми розвитку аграрного комплексу у розмірі 1,5 млрд грн заплановано направити у два напрями: придбання техніки вітчизняного

виробництва (її компенсація) та розроблення програм кредитування, страхування аграрного комплексу [14].

На нашу думку, методи підтримки позитивно впливають на розвиток галузі, налаштовують аграрні холдинги переглянути погляди щодо розвитку тваринництва, збільшивши поголів'я ВРХ, адже вітчизняний споживач купує продукцію власного виробництва й готовий підтримувати виробника.

У випадку відміни режиму оподаткування в галузі рослинництва аграрні холдинги не відчують значних втрат з декількох причин: орендна плата за землю значно менша як у колег за кордоном; встановлений фіксований податок, що дає змогу сплачувати менший відсоток податку в бюджет; “мертві ділянки”, які не потребують орендної плати – додатковий прибуток.

Український науковець В. Галанець висловив власне бачення, щодо методів державної прямої та непрямої підтримки. У структуру прямих методів віднесено фінансування з бюджету, бюджетні компенсації, бюджетні дотації, дотації спеціальних фондів, розробка цільових програм. Держава за допомогою непрямих методів здійснює пільгове оподаткування, підтримує ціни, фінансує дослідження та розробки, професійну підготовку кадрів, інформаційне забезпечення, розвиток соціальної інфраструктури [15]. Погоджуємося із баченням вченого щодо методів державної підтримки, оскільки така форма підтримки вплине на галузь рослинництва, тваринництва, чим забезпечить резерв Аграрному фонду. На нашу думку, державну непряму підтримку бажано додатково доповнити методами кредитування та страхування.

Держава як об'єкт господарювання через органи влади не лише фінансує розвиток галузей економіки, а й виконує функцію державного регулювання. Науковці визначають поняття “метод” як поєднання засобів, інструментів, що використовують у виконанні завдань та функцій регулювання. Таким чином, методи – це інструменти впливу державного органу влади на суб'єкти господарювання, щоб забезпечити та створити умови, які передбачені стратегією розвитку національної економіки. Г. Мостовий дослідив методи регулювання й визначив їх за типами та видами впливу, своєю чергою, до методу за типом впливу автор відносить економічний (засоби, грошово-кредитна політика, бюджетна політика, регулювання облікової ставки, фіксовані ціни, податки, дотації) та адміністративний (заходи, заборона, примус, дозвіл, захист навколишнього середовища, припинення “тіньового бізнесу”) методи. За видом впливу віднесено прямий (визначення стратегічних цілей, державна підтримка замовлень, нормативні вимоги до якості продуктів, правові та адміністративні обмеження, ліцензування операцій з експорту та імпорту) та опосередкований (оподаткування, регулювання цін, їх рівень, плата за ресурси, кредитні пільги, митне регулювання експорту та імпорту) методи [16]. Г. Гайдуцький поділяє на дві групи методи державного регулювання, використовуючи ознаки: форми впливу та засоби впливу. За формами впливу: прямі (дотації, інвестиції, цільові програми, субвенції, субсидії) та непрямі методи (податки, регулювання цін, кредити, страхування) регулювання, за засобами впливу – правові, адміністративні, економічні і пропагандистські методи [17].

Досліджуючи методи регулювання, поділяємо думку у класифікації з Г. Мостовим та Г. Гайдуцьким, але спробуємо згрупувати під іншим поглядом. Розглядаючи методи регулювання аграрних холдингів, поділяємо на загальні та спеціальні. До загальної групи відносимо економічні та адміністративні методи, спеціальна група містить правові методи регулювання. Методи загальної групи

поширені від рівня міста до рівня області, від рівня відділу до рівня державного, зокрема у сільському господарстві процес регулювання скеровано на процес виробництва продукції. Невід'ємною частиною загальних методів, що характеризують їх, є спеціальні методи, які у поєднанні забезпечують загальне регулювання господарства та галузі загалом.

Необхідність економічних методів регулювання для підприємств сільського господарства у створенні органами влади мотивів для впливу на їх господарську поведінку. Держава зобов'язана створити умови сільськогосподарському підприємству, холдингу у прийнятті рішення самостійно надати перевагу тим напрямкам, що притаманні національній економіці країни. Економічний вектор державного регулювання в аграрній галузі – це зв'язок сфери послуг, торгівлі, зв'язок між виробництвом та переробкою, страхування, фінансування, кредитування, податкова, соціальна, цінова політика.

Порівняно з іншими галузями народного господарства, сільське господарство залежить від географічного й природного чинника та наявних ресурсів (земельні, сировинні, водні ресурси, кліматичні умови). Процес виробництва є сезонним, природні умови впливають не лише на сам процес виробництва, а й на кінцевий результат праці. Безумовно, вплив згаданих чинників на сільське господарство потребує застосування адміністративних методів регулювання. На відміну від економічних методів, адміністративні методи в сільському господарстві необхідні для встановлення стандартів якості, потреб ринку зовнішнього та внутрішнього, обов'язкового виконання контрактів. До адміністративних методів сільського господарства нами віднесено: забезпечення та підтримання рівня життя населення, конкурентність суб'єктів господарювання, виконання програм розвитку, захист продовольчого ринку від зовнішнього впливу. Адміністративні методи вступають у діяльність внаслідок дії економічних методів для забезпечення прав та інтересів населення, забезпечення навколишнього середовища.

Досвід країн, що вступили у ринкові відносини, закріпили адміністративні методи у державному регулюванні і сприяють ефективному виробництву й добробуту. Адміністративний метод регулювання нерозривно пов'язаний із економічним методом, відсутнє окреме існування, адміністративний метод спричинить негативний наслідок, за умови відсутності економічного підтвердження.

На проведення господарської діяльності, функціонування підприємство отримує дозвіл один із небагатьох методів державного регулювання на виробництво продукції, не виняток підприємства аграрної галузі – аграрні холдинги, з метою запобігання потраплянню неякісної сільськогосподарської продукції, контроль за діяльністю, де ринок не має впливу, захист економічного інтересу країни та соціального права й інтересу споживача. Як приклад, понад 70% обсягу промислової продукції виробляється на недержавних підприємствах [18]. Звернуто увагу на такий метод регулювання, як державне замовлення, що використовується в сільському господарстві на виробництво продукції та сировини. Спостерігається в останні роки послаблення цього методу регулювання, виникненню ситуації слугував перехід до ринкових відносин. Економіка західних країн побудована таким чином, щоб отримати державне замовлення, виробники погоджуються пройти важкий шлях, забезпечуючи тим самим ринок збуту за вигідними цінами, а у майбутньому вихід на державний рівень. Державне замовлення є мотивом розроблення нових технологій, що слугуватиме розвитку нового виробництва.

Доцільно зауважити, метод регулювання – державні програми, що враховують як інтереси суб'єктів господарювання, так і інтереси самої держави. Для ефективної роботи програми відстежують та аналізують стан бюджетної, кредитно-фінансової системи, рівень життя населення та їх вплив на розвиток підприємництва [19].

Квота як засіб державного регулювання економіки вводиться з метою прямого встановлення державою підприємствам їхньої частки у виробництві, збуті, експорті, імпорті товарів [20]. Європейська комісія у жовтні 2016 р. прийняла рішення про збільшення квот на сільськогосподарську продукцію, за підрахунками економістів, це забезпечить поступлення до бюджету приблизно 200 млн дол. на рік. Українська сільськогосподарська продукція у загальній частці обігу серед країн Європейського Союзу становить 33,9% й має простір для додаткового експорту. За перше півріччя 2016 р. аграрії виконали на 85% поставки продукції на європейський ринок за умови, що споживач обачно ставиться до якості продукції.

Діяльність аграрних холдингів в Україні регулюють Закони “Про холдингові компанії в Україні”, Закон “Про акціонерні товариства”, “Господарський кодекс України”, “Цивільний кодекс України”, Указ Президента “Про холдингові компанії, що створюються в процесі корпорації та приватизації”, розпорядження та інші нормативно-правові акти. Розглядаючи нормативно-правове забезпечення діяльності аграрних холдингів, зазначимо про наявність недоліків у законодавчому регулюванні. Звернуто увагу на невідповідність у законодавчому забезпеченні цього суб'єкта господарювання. Проведений аналіз дає підстави говорити про відсутність правового упорядкування діяльності аграрних холдингів, спостерігаємо невідповідність, недосконалість, неефективність методів правового регулювання діяльності аграрних холдингів. Сприяє такій ситуації значне прийняття урядом, владою нових законів, у яких відсутній зв'язок, послідовність, прив'язка з чинними законодавчими актами.

Італійський філософ, письменник Н. Макіавеллі зазначає, що немає справи, важчої заміслом, сумнівноїшії успіхом, небезпечнішої при здійсненні, ніж запроваджувати нові закони [21]. Особливість правового методу у важкому, довготривалому процесі розроблення та прийняття закону, “гостроти” додає той факт, що новий уряд розробляє закон на конкретний період часу, не аналізуючи переваги та недоліки попереднього чинного закону.

Висновки

Підсумовуючи, доцільно зазначити, що предметом дослідження стали методи, які впливають на діяльність аграрних холдингів. Проблеми, що повсякчас присутні у діяльності аграрного комплексу, констатувати можна через низьке фінансування та реальний стан економіки, що безумовно потребує державної підтримки. Державна підтримка великим підприємствам та аграрним холдингам можлива стабільними умовами, правилами діяльності та створенням сприятливої атмосфери для звичайного ведення бізнесу. Підтримка холдингів не має бути хаотичною, шляхом застосування методів, оскільки саме держава здійснює політику державного регулювання.

Дослідивши методи за різними ознаками, об'єднує все “вплив”, через який здійснюється регулювання, чи то через типи впливу, види впливу, форми та засоби впливу. Визначає вплив, на нашу думку, саме тип дослідження, віднесені наприклад, методи до виду впливу (податки, кредити тощо) відображені у типах та формах впливу. Згруповані загальним та спеціальним видом методи регулювання

відображають конструктивний вплив на діяльність аграрних холдингів. Загальний метод містить економічні та адміністративні методи, відповідно спеціальний – правові методи регулювання. Необхідність економічних методів регулювання для аграрних холдингів – у створенні органами влади мотивів для впливу на їх господарську поведінку. На відміну від економічних методів, адміністративні методи необхідні для встановлення стандартів якості, потреб ринку зовнішнього та внутрішнього. Правовий метод регулювання встановлює контроль органу влади за діяльністю аграрних холдингів у дотриманні прав та обов'язків відповідно до нормативних актів. Таким чином, методи регулювання діяльності аграрних холдингів – це способи, інструменти, що використовують органи влади для здійснення контролю завдань у галузі сільського господарства й виробництва.

Досягнення правового упорядкування діяльності аграрних холдингів, оскільки спостерігається неефективність методів правового регулювання, потребує швидкого вивчення, розроблення та удосконалення. Саме це, на нашу думку, визначає перспективи подальших розвідок у цьому напрямку.

Список використаної літератури

1. Гіндес О. Г. Політичні аспекти розвитку агропромислового виробництва // Стратегія забезпечення сталого розвитку України : матер. доп. міжнар. наук.-практ. конф. (20 травня 2008 р.) : у 3 ч. Ч. 3. К. : РВПС України НАН України, 2008. С. 71, 72.
2. Формування державної економічної політики в епоху глобальних трансформацій : монографія. К. : ТОВ НВП “Інтерсервіс”, 2011. С. 31.
3. Про державну підтримку сільського господарства України : Закон України № 1877-15 від 01.01.2017 р. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1877-15>.
4. Там само.
5. Там само.
6. Україна у цифрах у 2016 році : стат. зб. / за ред. І. Є. Вернера. К. : Державна служба статистики України, 2017. URL : http://istmat.info/files/uploads/53010/ukraina_v_cifrah_2015.pdf.
7. Фінансове забезпечення сільськогосподарських підприємств. URL : <http://propozitsiya.com/ua/finansove-zabezpechennya-silskogospodarskih-pidpriemstv>.
8. Неповорнення експортного ПДВ негативно вплинуло на котирування українських публічних агрохолдингів від 05.07.2016 р. URL : http://ucab.ua/ua/pres_sluzhba/novosti/nepovernennya_eksportnogo_pdv_negativno_vplinulo_na_kotiruvannya_ukrainskikh_publichnikh_agrokholdingiv?category=29779.
9. Грошово-кредитна та фінансова статистика за 2016 рік. URL : https://bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=71195.
10. Там само.
11. Про державний бюджет 2015 рік : Закон України № 80-19 від 29.12.2015 р. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80-19>.
12. Кутовий Т. Боюсь, що цьогоріч 10 млрд. грн. не буде... URL : <http://minagro.gov.ua/pressroom?nid=21343>.
13. Про Державний бюджет України на 2017 рік : Проект Закону № 5000 від 15.09.2016 р. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60032.
14. Аграрний бюджет 2017 “віджатися” і стати ефективнішим чи “померти”?. URL : <https://agropolit.com/spetsproekty/217-agrarniy-byudjet-2017-vidjatisya-i-statii-efektivnishim-chi-pomerti>.

15. Галанець В. В. Державне регулювання аграрного сектора економіки України : монографія. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2013. С. 21.
16. Мостовий Г. І. Агробізнес: державне регулювання : монографія. Х. : Основа, 2002. С. 69.
17. Гайдучкий Г. І. Госпрозрахунковий механізм міжгалузевих зв'язків в АПК. К. : Урожай, 1999. С. 67.
18. Швайка Л. А. Державне регулювання економіки : підручник. К. : Знання, 2008. С. 49. (Вища освіта ХХІ століття).
19. Яковенко Р. Державне регулювання підприємництва в Україні. URL : http://www.rusnauka.com/13_NPN_2010/Economics/-65901.doc.htm.
20. Швайка Л. А. Державне регулювання економіки... С. 53.
21. Там само. С. 47.

N. Komarivska

METHODS OF PUBLIC REGULATION OF AGRARIAN HOLDINGS' ACTIVITIES IN UKRAINE

This article considers theoretical aspects of public regulation of agrarian holdings' activities in Ukraine through the methods of public regulation. The article examines the influence of the State on holding enterprises in the agrarian sector of Ukraine as on the object of regulation. The necessity of state support for holding enterprises has been scientifically substantiated.

Key words: methods of public regulation, state support, agrarian sector, taxing, government authority, competition, budget dotation, crediting, export.