

9. Статистика / [С. С. Герасименко, А. В. Головач, А. М. Єріна та ін.]. - К. : КНЕУ, 2000. - 467 с.

10. Теорія ймовірностей і математична статистика. - Ч. II. Математична статистика / [Жлуктенко В. І., Наконечний С. І., Савіна С. С. та ін.]. - К. : КНЕУ, 2001. - 336 с.

11. Kolosok V. Analysis of key indicators of investment activity in Ukraine / V. Kolosok, S. Rashevskiy // Business and Management - 2010. - Vilnius Gediminas Technical University, 2010. - V. II. - P. 1021-1026.

12. Vereskun M. The management of concentration and consolidation of industrial capital processes organization / M. Vereskun, V. Kolosok // Business and Management - 2010. - Vilnius Gediminas Technical University, 2010. - V. II. - P. 1113-1118.

13. Офіційний сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.

14. Офіційний сайт групи Систем Капітал Менеджмент [Електронний ресурс]. - Режим доступу : www.scm.com.ua.

V. Kolosok, M. Vereskun, K. Drobotina, Y. Uhrovata

COMPARISON OF ENTERPRISE EFFICIENCY OF MINING-METALLURGICAL CORPORATE STRUCTURES UKRAINE

Article contains foundation the approach to the analysis of corporate structure of the Ukrainian mining and metallurgical holdings. In particular, analyzed the organization of their assets and traditional copyright approaches. Formulated a hypothesis about the relationship between key performance indicators of mining-metallurgic complex Ukraine and holding "Metinvest" and verified it with correlation coefficients. The conclusion about the comparability of results of analysis by industry and corporate-structured approach.

Key words: mining-metallurgic complex, corporate structure, key performance indicators, holding "Metinvest".

© В. Колосок, М. Верескун, К. Дроботіна, Ю. Угровата
Надійшла до редакції 26.11.2011

УДК 351.332 (477)

ПОГЛИБЛЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ СУЧАСНОГО ЕТАПУ ЙОГО РЕФОРМУВАННЯ В УКРАЇНІ *

ВАЛЕРІЙ КОЧУСЬ,

голова Донецької громадської організації "Агенція розвитку місцевого самоврядування", член правління міжнародного інституту ім. П. Орлика, координаційної ради з питань розвитку підприємництва при Донецькій ОДА, регіональної ради підприємців Донецької області

У статті на підставі аналізу останніх тенденцій, що спостерігаються у сфері перерозподілу функцій та обов'язків між органами державної влади й органами місцевого самоврядування, визначено найбільш вразливі ланки в системі організації виконання урядових рішень і сформульовано пропозиції, покликані підвищити рівень і якість ініційованих керівництвом держави соціально-економічних реформ.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, соціально-економічні реформи.

Постановка проблеми та стан її дослідження. Питання розподілу повноважень між державними та місцевими органами влади в Україні із часом не втрачає своєї актуальності [1]. Більше того, пошук схем і механізмів найбільш ефективного управління триває, поступово набуваючи рис і характеристик незворотного й безперервного процесу реформ у всіх сферах соціально-економічного життя країни. Про-

ведені в останні роки бюджетна, податкова, судова, пенсійна, адміністративна реформи та інші, уже локального типу реформації (наприклад, зміни в банківському секторі щодо порядку купівлі-продажу валют, або в транспортному щодо зміни правил дорожнього руху, правил перевезення окремих вантажів, або в секторі юридичному щодо реєстрації прав і ведення реєстрів тощо) до сьогодні не отримали свого логічного завершення. Натомість урядом започатковано проведення ще декількох, важливих і вкрай чутливих для населення країни реформ у сфері земельних відносин, охорони здоров'я, освіти, митній і

* Стаття підготовлена за матеріалами засідання Наукової Ради з економіко-правових проблем розвитку міст України Відділення економіки НАН України, 1 грудня 2011 року, м. Донецьк.

господарській справі. На цьому список задуманих реформацій, як свідчать висловлювання керівників держави, не закінчується, і в найближчій перспективі Україні належить пережити ще декілька непростих періодів "модернізації" свого господарського життя. Це нормальний і природний рух речей для молоді країни, якою ми є, і необхідність проведення усіляких реформ сумніву не викликає.

У той же час умови пошуку оптимальних схем розвитку постійно ускладнюються. Ми є невід'ємною частиною глобального світу, і негаразди, що вирують у ньому, об'єктивно негативним чином відбиваються на темпах і якості розвитку нашої економіки, інших сферах суспільного життя. Нестабільність і мінлива кон'юнктура зовнішніх ринків - це перший суттєвий чинник, який ускладнює процес проведення українських реформ.

Інші чинники - це енергетична залежність, технологічна відсталість, політична нестабільність, слабкість банківського сектора й фінансової системи, несприятливий інвестиційний режим тощо. Кожен чинник окремо і всі вони разом також дуже суттєво стримують розвиток країни і породжують проблеми в здійсненні реформ.

Серед цього переліку чинників негативного впливу можна виділити такі, подолання яких потребує багато часу і значних капіталовкладень. Є також інші, не менш вагомі за своїм якісним впливом, але значно "дешевші", менш витратні й від того більш ефективні.

Так, чинником економічного зростання є прогнозування й планування. І справа, і проблема тут полягають не в тому, що Україні бракує економістів-плановиків, і не в тому, що хтось комусь забороняє займатися цими дослідженнями, і навіть не в тому, що на хвилі пошуку свого "особистого" шляху до незалежності в Україні було знищено інститут Держплану, систему народногосподарських балансів тощо, а в тому, що певний період часу (майже 20 років) система державного устрою й управління використовувала лише старий досвід. Структурно й методологічно сформована ще в рамках радянського періоду, вона, по суті, весь цей час так і залишалася незмінною. Насправді, чи можна вважати суттєвими, створеними на сучасній методології сталого економічного розвитку, реформи, що проводилися в минулі роки за різних за політичним забарвленням урядів, у результаті проведення яких відбувалося лише переформатування урядового апарату, зміна кількості й назв міністерств, інших центральних органів влади, винесення на смітник старих меблів і друкарських машинок із одночасною закупівлею ПК з "периферією" та інших декоративних маніпуляцій?

У цьому випадку припустимо вжити порівняння із локомотивом, уся вироблена енергія якого виходить у свисток. Казочка про те, що перехід від провідних апаратів телефонного зв'язку до стільникового та від механічних арифмометрів "Фелікс" до ПК автоматично призведе до нової якості управління, на перевірку так і залишилася лише казочкою, але такою, яку настирливо підтримує громіздка українська управлінська бюрократія. На виході ми маємо малоєфективну, високовитратну, край інерційну й нескординовану систему управління, яка з кожним черговим колом реформування все частіше

виявляється неспроможною довести розпочату справу до логічного кінця. Через відсутність чітко окресленої й максимально деталізованої стратегії діяльності, неволодіння сучасними методами прогнозування й планування, інструментами, методами й формами досягнення запланованих результатів, існуюча система державного, точніше, державно-муніципального управління України приречена постійно буксувати й бути лише інструментом антикризового, так званого, пожежного, реагування. Нас така система задовольняти не може. Інакше Україні загрожує подальше відставання від країн розвинутого світу, надолужити яке вже буде нереально.

Це неодноразово підкреслювали у своїх роботах О. Ашурков [1], А. Бутенко, М. Войнаренко, В. Ляшенко [2], І. Бригілевич, С. Ванько [3] та інші, досліджуючи функції та розмежування повноважень державних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Разом із тим, практичні аспекти співвідношення цих повноважень потребують постійного осмислення та розвитку, особливо в контексті нової хвилі змін соціально-економічного життя, що збурана українським урядом та законодавцями.

Мета статті - виявити проблемні питання в організації проведення соціально-економічних реформ в Україні та сформулювати пропозиції методологічного та організаційного характеру, спрямовані на покращення процесів реформування.

Виклад основного матеріалу. Наведемо декілька прикладів, які характеризують те, як сьогодні, у сучасних умовах працює система формування цілей та виконання рішень у сфері державного управління господарською діяльністю.

Відомо, науково й практично доведено, що існуючий порядок надання державними дозвоільними органами дозволів, без яких неможливо легітимно працювати суб'єктам підприємницької діяльності, є для українських підприємців дуже витратним й обтяжливим [2]. Від того значною мірою і бізнес у нашій країні розвивається недостатніми темпами, в'яло надходять у країну і закордонні інвестиції. Отже, бачить це й вище керівництво держави. Президент, законодавець, уряд задля виправлення ситуації вживають заходи нормативно-правового й розпорядчого характеру, спрямовані на покращення дозвоільних процедур.

Доцільно згадати при цьому Закон України "Про дозвоільну систему у сфері господарської діяльності" від 6 вересня 2005 року № 2806-IV, Закон "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення дозвоільної системи у сфері господарської діяльності" від 21 квітня 2011 року № 3261-VI, Постанову Кабміну України від 21 травня 2009 р. № 526 "Про заходи щодо упорядкування видачі документів дозвоільного характеру у сфері господарської діяльності" [4], якими запроваджується принципово новий порядок взаємовідносин суб'єктів господарювання із державними й муніципальними дозвоільними органами. Цим порядком передбачається значно зменшити перелік усіляких дозвоільних документів, які реально не потрібні й лише заважають розвитку бізнесу, поставити між суб'єктом господарювання й чиновником дозвоільного офісу антикорупційний бар'єр у вигляді спеціальних центрів видачі дозвоільних документів, спростити процедури й терміни подання декларацій та отри-

мання самих дозволів. Також цими нормативними документами передбачається введення більш суворої відповідальності посадових осіб за порушення порядку та термінів видачі дозвільних документів, спеціальні форми контролю дозвільної діяльності. До існуючої мережі єдиних дозвільних центрів, які вже діють у містах та інших територіально-адміністративних одиницях, передбачається створити ще додаткові офіси, долучити для забезпечення безперервної їх роботи додаткових працівників. Здається, що все продумано, вивірено й можна починати роботу.

Але при наближенні й зануренні в глибину питання, виникає декілька проблем, без вирішення яких уся задумана ідеальна система реформування дозвільної системи виявляється неефективною. По-перше, реформування наштовхується на суттєвий опір із боку самих державних дозвільних органів, які не бажають поступатися своїми, як вони традиційно вважають, повноваженнями, за допомогою яких вони мають вплив і, вірогідно, зиск від прямуєчих до них за дозволами суб'єктів господарської діяльності. Саме тому далеко не всі дозвільні державні органи своєчасно й у повному обсязі розробили регламенти дозвільних документів, а окремі з них і досі, незважаючи на нормативні вимоги, не проявляють бажання й активності в передаванні своїх дозвільних функцій державним адміністраторам єдиних дозвільних центрів.

Друге, що викликає стурбованість, - це питання ресурсного забезпечення. "Зверху" дається доручення створити додаткову штатну одиницю державного адміністратора. Створити її потрібно в рамках затвердженого штатного розкладу органу місцевого самоврядування (ОМС). При цьому потрібно вирішити, яку з наявних там посад треба скоротити, адже додаткових одиниць до затвердженого штатного розкладу ОМС затверджувати ніхто не збирається. По-третє, як вирішувати питання доставки документації від адміністраторів єдиних дозвільних центрів, віддалених від обласного центру (наприклад, районів області), до державних дозвільних органів, офіси яких розташовані саме в обласному центрі, і своєчасної видачі дозволів, якщо такий адміністратор власного транспорту не має або експлуатаційні витрати на транспорт не передбачені в місцевому бюджеті, а самому суб'єкту підприємницької діяльності, зацікавленому в отриманні дозвільного документа, входити в безпосередній контакт із дозвільними органами тепер забороняється. Окрім того, Закон "Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності" був прийнятий ще в 2005 році, а в Україні досі не складено вичерпного переліку дозвільних процедур. Ураховуючи цю обставину, можна з легкістю поставити під сумнів сам підхід до формування штатів і ресурсного забезпечення роботи єдиних дозвільних центрів. До сьогодні не відомо, скільки потрібно мати штатних державних адміністраторів на місцях, скільки їм доведеться працювати і з якою інтенсивністю. Усі ці питання обмірковуються в кабінетах управлінських структур за принципом "давайте просити більше, а там - скільки дадуть".

Зменшує ефект від упроваджуваних реформ і той очевидний факт, що незавершеність адміністративної реформи на центральному рівні створює багато перешкод в організації роботи дозвільних центрів.

Наприклад, завжди є проблемою узгодження кандидатур працівників дозвільних центрів, які мають право отримувати ключі доступу до реєстрів даних, програмні продукти, налагоджувати обмін і захист інформації тощо.

Багато прикладів із практики реформування у сфері житлово-комунального господарства, або містобудування, або охорони здоров'я та інших галузей і сфер суспільного життя. Якщо уважно почитати нормативні документи, якими мають керуватися працівники сфери обслуговування житла, або надання комунальних послуг, можна зробити висновки, що значна частина рішень, прийнятих на рівні центральних органів влади, або не виконуються на місцях узагалі, або виконуються лише формально.

Зрозуміло, що це не залишається без відповідної реакції, і на урядовому рівні приймаються чергові рішення, замість тих, що системою не сприймаються і не виконуються. Відповідь на питання "чому не виконуються?", як це не дивно, лежить на поверхні. Не виконуються саме тому, що механізм їх виконання відповідним чином не продумано, не прописано й не доведено до безпосередніх виконавців. Або якщо все і продумано, і прописано, і доведено, то технологічно не вписується в інші системи - бюджетну, податкову, екологічну, транспортну, енергетичну та інші. Яким чином можна примусити людину брати на себе повноваження з управління житловою сферою, якщо така діяльність обмежується застарілими цивільно-правовими нормами й на кожному кроці межує із порушенням інших норм законодавства?

Уже другий рік як в Україні діє комісія з регулювання комунальних тарифів. Відтоді процес централизованого встановлення тарифів на водопостачання, водовідведення, теплоспостачання став ще більш заплутаним і непрозорим та призвів до ще більшого загострення взаємовідносин між населенням, тобто споживачами цих послуг, підприємствами-постачальниками цих послуг й енергетичними компаніями. Яскравим прикладом цього є багаторічна епопея щодо самостійного встановлення автономних систем опалення мешканцями квартир у багатоповерхових будинках. Здається, що в одній частині країни, скажімо, у центрі або на заході, діятимуть одні норми й правила. В іншій, на сході, - зовсім інакші. Можна згадати десятки недоопрацьованих, технологічно невдалих спроб державного управління різними процесами. Найсвіжішим прикладом такого роду є спроба провести реформи у сфері охорони здоров'я в ряді регіонів України. Місцева виконавча влада, виконуючи Закон України "Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та місті Києві" від 7 липня 2011 р. № 3612-VI [5], зіткнулася з низкою проблем організаційної й фінансового плану, які ставлять під сумнів легітимність їх роботи з оптимізації мережі медичних закладів, тобто закриття одних, перепрофілювання інших тощо. Бо всі дії на цей час мало узгоджуються з нормами цивільного права, трудовим, бюджетним процесом, межують із порушеннями адміністративного й кримінального Кодексів. Це є свідченням того, що апарати державних установ та інститутів, які покликані будувати в країні сприятливу атмосферу для реалізації позитивних тенденцій і проектів, спря-

мованих на покращення життя українських громадян, не відповідають сучасним потребам. Вони не спроможні достеменно спрогнозувати, скласти й узгодити плани, знайти необхідні для їх реалізації рішення й довести справу до виконання. Розрахунок на адміністративні важелі, на примус і навіть на матеріальне заохочення цих працівників сьогодні вже не спрацює. Скажімо, автори першої редакції проекту Податкового кодексу передбачали боротися зі схемами ухилення від сплати податків за рахунок повного знищення спрощеної системи сплати податків, ведення обліку та звітності. На жаль, такий підхід і досі ментально живе й процвітає в "головах" багатьох урядовців, для яких алгоритм вирішення проблеми розуміється через тотальне знищення.

Ще одне важливе питання - кадрове забезпечення державного управління. Ураховуючи те, що матеріальна база для цього майже вже створена, наприклад, уже функціонує Державна реєстраційна служба України, маємо приклади успішної практичної роботи за принципами економічного аналізу, планування, відстеження результативності реформаторської діяльності, зокрема, у діяльності Державного комітету з регуляторної політики й підприємництва та деяких інших центральних органів влади, справа залишається за малим - навчитися всім цим користуватися. З одного боку, треба наполегливо продовжити створювати нові й удосконалювати існуючі інформаційно-управлінські системи, включаючи в обіг усі необхідні для складення прогнозів і планів дані. З другого - підпрограмою такого навчання має стати формування інституту сучасних управлінських кадрів.

Висновки

1. Необхідно визначитися з цілями реформ у сфері державного управління господарською діяльністю. Основне питання - навіщо знищувати те, що вже існує і що виконує свою специфічну функцію. В основі прийняття будь-яких управлінських рішень має лежати прискіпливий аналіз статус-кво й альтернатив, які мають на конкретних цифрах доводити або доцільність проведення якихось дій, реформ тощо, або не приймати згубних для суспільства проектів.

2. У розроблених пропозиціях мають знаходити своє місце, тобто мати обов'язки, надавати ресурси, нести відповідальність, усі включені в цей процес інститути й гілки влади, починаючи від законодавця і закінчуючи начальником ЖЕУ. Повноваження мають бути обраховані в грошових одиницях, включені в плани й фінансові баланси, їх виконання

не повинно залежати від суб'єктивних чинників на кшталт "казначейство не пропускає".

3. Нова система роботи в державному управлінні не може скластися водночас. Але її формування не потребує надмірних зусиль і ресурсів від держави.

4. У державному управлінні потрібні нові кадри - не ті, що з "молоком матері вже отримують посаду при владі", а інші, які володіють сучасними інформаційними комп'ютерними технологіями, добре розуміються в дорученій справі, готові брати на себе відповідальність за свої управлінські рішення. Безумовно, таких фахівців треба знаходити, виховувати й заохочувати до роботи на державній службі. У зв'язку із цим потрібно реанімувати такі форми найму на державну службу, як конкурси на заміщення вакансій, які, на жаль, у сучасних умовах не працюють, переглянути штатний розклад самих цих органів і структур на предмет їх функціональності. Важливо, щоб адміністративні важелі як форма управління обмежувалися лише стінами апаратної роботи. Усе інше - це повноваження і відповідальність.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Компетенція місцевих органів виконавчої влади, регіональних і міських органів місцевого самоврядування у сфері господарювання / [упорядник О. О. Ашурков (та ін.)]; за заг. ред. В. К. Мамутова; НАН України, Ін-т економіко-прав. досліджень]. - К.: Юрінком Інтер, 2010. - 320 с.

2. Модернізація механізмів розвитку малого та середнього бізнесу: [монографія] / А. І. Бутенко М. П. Войнаренко, В. І. Ляшенко та ін.; НАН України, Ін-т економіки пром-сті. - Донецьк, 2011. - 326 с.

3. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності / [Бригілевич І. І., Ванько С. І., Загайний В. А., Колшушко І. Б. та ін.; за заг. ред. В. П. Тимощука]. - К.: СПД Москаленко О. М., 2011. - 432 с.

4. Закон України "Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності" від 6 вересня 2005 року № 2806-IV; Закон "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення дозвільної системи у сфері господарської діяльності" від 21 квітня 2011 року № 3261-VI; Постанова Кабміну України від 21 травня 2009 р. № 526 "Про заходи щодо упорядкування видачі документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності" [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.dkrp.gov.ua/control/uk/index>.

5. Закон України "Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та місті Києві" від 7 липня 2011 р. № 3612-VI [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3612-17>.

V. Kochuyev

DEEPENING DECENTRALIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE PRESENT STAGE OF ITS REFORM IN UKRAINE

In this paper author doing some attempts to find most vulnerable links in implementation of a system of organizing the execution of government decisions and to offer some systematic steps which can improve the quality and effectiveness in the socio-economic reforms of the Ukraine.

Key words: social and economic reform, decentralization of state government, local government.

© В. Кочуєв

Надійшла до редакції 23.12.2011

№ 1 (115) січень-лютий 2012 р.