

УДК 351.72

М.М. Забаштанський, канд. екон. наук, доцент

Чернігівський державний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ КОНЦЕСІЙНИМИ ВІДНОСИНАМИ В УКРАЇНІ

*Досліджено особливості та визначено форми державного управління об'єктами концесійних відносин в Україні.***Ключові слова:** державне управління, форми державного управління, концесії, концесійні відносини.*Исследованы особенности и определены формы государственного управления объектами концессионных отношений в Украине.***Ключевые слова:** государственное управление, формы государственного управления, концессии, концессионные отношения.*Features and certainly forms of state administration of concession relations objects are investigational in Ukraine.***Key words:** state administration, forms of state administration, concession, concession relations.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку та функціонування економіки України все більшого значення набуває необхідність ефективного державного управління об'єктами права державної та комунальної власності, оскільки результативність їх функціонування виступає не лише запорукою наповнення фінансовими ресурсами державного та місцевих бюджетів, але і безпосередньо визначає повноту та якість наданих послуг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми сучасних форм та методів державного управління розглядаються в дослідженнях та публікаціях вітчизняних і зарубіжних учених, зокрема: В. Авер'янова, Г.В. Атаманчука, Ю.М. Бажала, С.М. Вдовенко, О.І. Кілієвича, В.І. Кушліна, З.О. Маніва, В.Ф. Мартиненка, Б.В. Слупського, А.А. Тукунова, І.А. Франчука, В.Е. Чиркіна та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Проаналізовані наукові джерела дають підставу зробити висновок, що питання державного управління концесійною діяльністю є недостатньо дослідженими та потребують науково-методичного опису й обґрунтування в контексті державно-приватних процесів та ресурсного потенціалу України.

Мета статті. Метою цієї статті є дослідження ролі державного управління як складової ефективної організації концесійних відносин, у відновленні технічного та фінансового стану провідних галузей економіки та створенні сприятливих умов для задоволення потреб населення у послугах щодо їх життєзабезпечення.

Виклад основного матеріалу. Державне управління для забезпечення розвитку національної економіки, а отже й досягнення найбільш повного задоволення матеріальних і соціокультурних потреб людей, забезпечення всебічного розвитку суспільства має бути зорієнтоване на такі пріоритети:

1) поглиблення економічної інтегрованості – можливість державного контролю національних ресурсів та досягнення такого рівня ефективності виробництва та якості продукції, що забезпечить її конкурентоспроможність і дасть змогу брати участь у світовій торгівлі, коопераційних зв'язках, а також обміні новітніми науково-технічними результатами;

2) забезпечення стабільності й стійкості національної економіки через захист власності в усіх її формах, створення надійних умов і гарантій для підприємницької активності, стримування факторів, здатних дестабілізувати ситуацію (боротьба з кримінальними структурами в економіці, недопущення серйозних розривів у розподілі доходів, що може викликати соціальні потрясіння);

3) здатність національної економіки до саморозвитку й прогресу, що особливо важливо в сучасному світі, який динамічно розвивається. Для цього необхідно забезпечити сприятливий клімат для інвестицій і інновацій, модернізувати виробництво, створити умови для підвищення професійного, освітнього і загальнокультурного рівня працівників [1].

Об'єктивно та системно оцінити ефективність державного управління на сучасному етапі досить складно, що пов'язано зі складною методологічною основою, значною кількістю соціально-економічних показників, рейтингів та необхідністю врахування безлічі факторів впливу зовнішнього та внутрішнього середовища.

Разом з тим обмеженість фінансових ресурсів та низька ефективність використання існуючих призвели до значного погіршення фінансового стану багатьох галузей країни. Неможливість проведення своєчасної модернізації виробничих потужностей, капітального та поточного ремонту мало безпосереднє відображення на технічному стані більшості галузей, що в свою чергу спричинило їх низьку конкурентоспроможність та погіршення якості товарів, робіт та послуг, а також актуалізувало питання виникнення техногенної кризи.

Підтвердженням обмеженості державних фінансових ресурсів, щодо фінансового та технологічного відновлення концесійних об'єктів, переважна більшість яких нині перебуває на межі техногенного колапсу, є динаміка основних макроекономічних показників розвитку економіки України, яку наведено в таблиці.

Таблиця

*Динаміка основних макроекономічних показників України за 2008-2012 роки **

Показники	Роки								
	2008	2009		2010		2011		2012**	
	тис. грн	тис. грн	Темп росту до 2008 р.	тис. грн	Темп росту до 2008 р.	тис. грн	Темп росту до 2008 р.	тис. грн	Темп росту до 2008 р.
Загальний обсяг доходів Державного бюджету України	231 931 966,7	254 309 356,4	109,65	254 995 704,1	109,95	303 875 487,7	131,01	373 960 236,2	161,23
Загальний обсяг видатків Державного бюджету України	253 207 875,1	274 156 440,7	108,27	307 748 182,9	121,54	342 690 347,5	135,34	405 927 578,0	160,31
Граничний обсяг дефіциту Державного бюджету України	25 020 179,1	31 563 026,1	126,15	54 095 369,9	216,21	35 343 000,0	141,26	31 129 484,1	124,4
Загальний обсяг державного боргу України	89 138 062,3	193 076 747,3	216,6	315 715 906,3	354,19	375 643 401,9	421,42	416 326 338,2	467,05
Загальний обсяг інвестицій в основний капітал (млн грн)	233081,0	151776,8	65,11	171091,9	73,4	238174,6	102,1	-	-

* за даними Державної служби статистики України;

**планові показники відповідно до Закону України «Про Державний бюджет на 2012 рік».

Так, протягом 2008-2012 років загальний обсяг доходів Державного бюджету України збільшився на 161,23 % і в 2012 році становить 373 960 236,2 тис. грн. Загальний обсяг видатків Державного бюджету України протягом 2008-2012 років збільшився до 405 927 578,0 тис. грн, а темп їх зростання до 2008 року становить 130,31 %.

Перевищення темпу росту загального обсягу видатків Державного бюджету України над темпом росту загального обсягу доходів, протягом періоду що аналізується, відображається на граничних обсягах дефіциту Державного бюджету України, який протягом 2008-2012 років збільшився на 124,4 %. Проте можна зробити припущення, що джерелом фінансування дефіциту бюджету виступають постійно зростаючі боргові зобов'язання держави, темп росту яких у 2012 році у порівнянні з 2008 роком становить 467,05 %. Загальний обсяг Державного боргу України збільшився протягом п'яти останніх років на 327 188 275,9 тис. грн, що перевищує обсяг доходів загального фонду Державного бюджету України в 2011 році. Питома вага загального обсягу державного боргу України збільшилась з 38,43 % до 111,32 % в 2012 році.

Разом з тим необхідно відзначити надто повільні темпи росту обсягів інвестицій в основний капітал, темп росту яких протягом 2008-2011 років становить лише 102,1 %. Фактичний обсяг інвестицій в основний капітал у 2011 році залишився майже на рівні 2008 року.

Така динаміка загального обсягу державного боргу, обсягу інвестицій в основний капітал України не лише провокує виникнення питань стосовно напрямів та ефективності використання позикових фінансових ресурсів, але і підтверджує нашу думку щодо фінансової неспроможності держави акумулювати достатні обсяги фінансових ресурсів для технологічного та фінансового оздоровлення державних галузей-монополістів та недостатню ефективність державного управління ними.

Збитковість функціонування значної кількості суб'єктів господарювання, низький рівень інвестиційної привабливості та відсутність належних обсягів фінансового забезпечення ініціюють необхідність пошуку нових механізмів економічних відносин, формою реалізації яких можуть бути концесійні відносини.

Відповідно до Закону України «Про концесії» встановлено, що концесія – це надання з метою задоволення громадських потреб уповноваженим органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування на підставі концесійного договору на платній та строковій основі юридичній або фізичній особі (суб'єкту підприємницької діяльності) права на створення (будівництво) та (або) управління (експлуатацію) об'єкта концесії (строкове платне володіння), за умови взяття суб'єктом підприємницької діяльності (концесіонером) на себе зобов'язань по створенню (будівництву) та (або) управлінню (експлуатації) об'єктом концесії, майнової відповідальності та можливого підприємницького ризику [2].

Дослідження проблем ефективності державного управління у сфері концесійних відносин має велике значення для подолання техногенної кризи в більшості галузей економіки України, забезпечення сталого розвитку територій, життєзабезпечення населення країни. Тому розробка та аналіз конкретних заходів щодо розв'язання проблем, пов'язаних з організацією концесійних відносин, є завжди актуальними й викликають інтерес суспільства та вчених.

У сучасній економічній літературі відсутнє однозначне тлумачення поняття “державне управління”.

Так, російський учений Г.В. Атаманчук визначив, що державне управління – це практична, організуюча і регулююча дія держави (через систему своїх структур) на суспільну (публічну) і приватну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження або перетворення, що спирається на його владну силу [3].

В.Е. Чиркін розглядає державне управління як спрямовуючу, організуючу та систематизуючу діяльність держави з використанням усіх гілок влади, усіх органів, усіх державних осіб і службовців. У цьому сенсі призначення державного управління полягає в урегулюванні і впорядкуванні життєдіяльності суспільства, держави і суспільства, встановлення їх раціональних взаємозв'язків за допомогою державної та муніципальної влади [4].

Н.Р. Нижник визначає державне управління як діяльність органів та установ усіх гілок влади (законодавчої, виконавчої, судової) з вироблення і здійснення регулюючих, організаційних і координуючих впливів на всі сфери суспільства з метою задоволення його потреб, що змінюються [5].

Враховуючи вищенаведене, можна вважати, що державне управління концесійною діяльністю – це комплексна діяльність держави, яка спрямована на забезпечення ефективного функціонування об'єктів концесій, що виражається в безперервному та якісному задоволенні потреб споживачів у товарах, роботах та послугах, а також можливості підприємства забезпечити процес власного розширеного відтворення.

Нині можна виділити такі форми державного управління об'єктами концесійних відносин:

- державне управління – за такої форми управління держава залишає за собою право на володіння і керування об'єктами концесійних відносин або галузями в цілому через створення або подальшу організацію роботи відповідних органів управління;

- державне регулювання і контроль – застосовується на концесійних об'єктах, які повністю перебувають у приватній власності, але виконують функції по життєзабезпеченню суспільства та створюють безпосередні умови для функціонування економіки країни;

- державно-приватне управління – за такої форми управління держава управляє об'єктами концесійних відносин не безпосередньо, а спільно з концесіонером. Головна відмінність цієї форми управління полягає в тому, що концесіонер, незважаючи на те, що забезпечує виконання основної мети створення підприємства – продукування товарів, робіт, послуг, самостійно (в межах концесійної угоди) приймає рішення, спрямовані на підвищення ефективності його функціонування.

У сучасних економічних дослідженнях відсутнє однозначне визначення принципу державного управління. У більшості праць вихідною передумовою дослідження принципів є їх тлумачення як основних засад, вихідних положень, керівних ідей, основних правил поведінки.

Так, Ц. Ямпольська розуміє під принципами державного управління основні керівні засади, на яких будується та функціонує управління і які можуть бути сформульовані у вигляді правил [6].

Г. Яковлев вважає, що принципи державного управління — це логічно впорядкована система ідей, основних положень, які адекватно виражають політичні та організаційні закономірності державного управління і тією чи іншою мірою закріплені в чинному праві [7].

На думку Г. Атаманчука, принципи управління мають відповідати таким вимогам:

- 1) відображати тільки найбільш суттєві, головні закономірності та взаємозв'язки у державному управлінні;

- 2) характеризувати лише стійкі закономірності, відносини та взаємозв'язки;

- 3) охоплювати переважно такі закономірності, відносини, взаємозв'язки, які властиві державному управлінню як цілісному соціальному явищу;

- 4) відображати специфіку державного управління, його відмінність від інших видів управління [3].

Державне управління об'єктами концесійних відносин підпорядковане системі принципів, які відображені в Законі України «Про концесії» [2].

На нашу думку, цей перелік принципів концесійної діяльності є достатньо широким та змістовним, але у зв'язку з відсутністю трактування цих принципів у правовому полі, остеронь залишаються питання підвищення ефективності функціонування об'єктів концесій та забезпечення умов для покращення якості товарів, робіт, послуг, що надаються концесіонером (рис.).

Необхідність запровадження існування цих принципів обґрунтовується першочерговим орієнтуванням функціонування концесійних об'єктів на споживачів товарів, робіт, послуг концесіонера. Ключовим завданням будь-якого керуючого об'єкта концесії має бути забезпечення можливості надання концесійним об'єктом товарів, робіт, послуг встановленої якості та кількості у необхідний для споживача час, поряд з гарантуванням забезпечення ефективності його функціонування.

Реалізація цих принципів значно розширить завдання концесіонерів, але дозволить створити умови для безперервного відтворення цих об'єктів, а також забезпечить напо-

внення відповідних бюджетів податковими платежами. Безперечно, не слід забувати, що достатньо часто зростання якості товарів робіт, послуг призводить до підвищення вартості цих самих послуг. Компенсувати таке зростання можливо за рахунок декількох джерел. По-перше, ефективне управління концесійними об'єктами дозволить поступово накопичити фінансові ресурси для реалізації заходів щодо впровадження енерго- та ресурсозберігаючих технологій, що дозволить стримувати постійне зростання собівартості їх послуг. По-друге, значне зростання вартості товарів, робіт, послуг, що надаються концесіонером, може бути частково компенсоване за рахунок надання бюджетної підтримки для соціально-значущих концесійних об'єктів. У переважній більшості європейських країн така підтримка здійснюється у вигляді надання бюджетних дотацій або пільгового оподаткування концесіонерів.



Рис. Розширений перелік принципів концесійної діяльності в Україні

Висновки і пропозиції. Забезпечення безперебійного та ефективного функціонування суб'єктів господарювання державного сектору економіки залишається одним з головних завдань органів державної влади та місцевого самоврядування. Саме тому в науковців та державних діячів виникає усвідомлення необхідності удосконалення державного управління.

Підвищити ефективність державного управління в сучасних умовах функціонування державного сектору економіки країни можна лише через поєднання державних та

ринкових механізмів управління, а також за умови поліпшення інвестиційно-привабливого середовища.

Список використаних джерел

1. *Національна економіка* : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / В. І. Мельникова [та ін.] ; М-во освіти і науки, молоді та спорту України, Нац. аерокосміч. ун-т ім. Н. Е. Жуковського. – 2-ге вид., переробл. та доповн. – К. : Центр навч. л-ри, 2012. – 247 с.
2. *Про концесії* : Закон України від 16 липня 1999 року № 997-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
3. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления / Г. В. Атаманчук. – М. : Омега-Л., 2004. – 301 с.
4. *Чиркин В. Е.* Государственное и муниципальное управление : учебник / В. Е. Чиркин. – М. : Юрист, 2003. – 320 с.
5. *Державне управління в Україні*: наукові, правові, кадрові питання : навч. посіб. / за заг. ред. проф. Н. Р. Нижник. – Львів : Львів. політехніка, 2002. – 164 с.
6. *Научные основы государственного управления в СССР* / под ред. А. Е. Лунева, М. И. Нискотина, Ц. А. Ямпольской. – М. : Наука, 1968. – 439 с.
7. *Яковлев Г. С.* Аппарат управления: принципы организации / Г. С. Яковлев. – М. : Юрид. лит., 1974. – 230 с.