

ваний соціально-економічний ефект. З одного боку, було закладено реальний механізм реформування та державного регулювання в умовах переходу до ринку, з іншого – на всіх рівнях управління виявлялися істотні проблеми й недоліки законодавчого, організаційного, технологічного та психологічного характеру, які гальмували хід реформи.

Разом з тим варто зазначити, що період підготовки і введення ОМС був явно недостатнім. Це призвело до того, що в Україні нормативною базою виступав лише Закон “Про медичне страхування”. База, що регламентує єдиний державний підхід до впровадження ОМС, не існувала, а управління цим процесом здійснювалося територіальними органами охорони здоров'я. Наслідком такого підходу до введення страхування стало велике різноманіття форм організації ОМС, використання різних методичних підходів до вирішення глобальних питань: планування, ціноутворення, порядку фінансування установ охорони здоров'я, систем взаєморозрахунків. Це доводило те, що управління процесом відбувалося стихійно. Слабка управлінська й фінансова інтеграція окремих ланок охорони здоров'я, відсутність належної координації їх роботи призвели до неадекватного управління структурою й обсягами медичної допомоги, що надається населенню, та аналізу ефективності використання ресурсів. На думку ряду дослідників, перший комплекс проблем бюджетно-страхової моделі охорони здоров'я прихований в успадкованій структурі медичної допомоги, що знайшло своє відображення в невиправданій перевазі дорогого стаціонарного сектора. Другий комплекс – хронічне недофінансування галузі охорони здоров'я.

Проведений аналіз ефективності реформування системи охорони здоров'я показав, що негативні явища, пов'язані зі здоров'ям населення України, зумовлені не тільки комплексом загальних соціально-економічних чинників, а багато в чому й рядом негативних тенденцій у системі охорони здоров'я. Найважливішими з них стали: зниження рівня державного управління системою; посилення структурних диспропорцій у сфері надання медичних послуг у бік дорогих її видів; незбалансованість ресурсів і обсягів допомоги; відсутність механізмів зацікавленості виконавців у результаті та якості праці; в розвитку галузі екстенсивним шляхом в умовах гострого дефіциту фінансових ресурсів; соціальна напруженість у суспільстві, зумовлена зниженням доступності медичної допомоги, низькою якістю її надання, зростанням платних послуг.

Суттю модернізації є розподіл функцій державного управління на державному та регіональному рівні, рівні окремої територіальної одиниці.

На державний рівень виносяться формування стратегії розвитку охорони здоров'я та охорони здоров'я населення в цілому; розробка й виконання державних цільових програм охорони здоров'я; розробка законодавчої та нормативної правової бази охорони здоров'я; координація діяльності органів державної влади за рішенням питань охорони здоров'я.

На регіональний рівень – розвиток охорони здоров'я з урахуванням регіональних особливостей; розробка й виконання регіональних програм охорони здоров'я.

На місцевому рівні мають формуватися та реалізовуватися місцеві програми охорони здоров'я. Сьогодні більшістю фахівців визнано, що не можна відмовитися від планування, віддавши все на відкуп ринку, самих установ охорони здоров'я і місцевих органів влади, зробивши розвиток галузі некерованим процесом. Сучасна економічна реальність при всій її відмінності від колишнього періоду не тільки не заперечує можливість, а й, більше того, зумовлює необхідність відтворення системи планування. Потрібне цілеспрямоване управління обсягами, структурою медичної допомоги і їх узгодженням з наявними ресурсами.

IV. Висновки

Головним напрямом удосконалення державного управління системою охорони здоров'я стає відновлення планування в галузі, забезпечення його цілісності за рахунок єдиних методичних і методологічних підходів до планування на базі системи норм і нормативів обсягів допомоги і фінансових витрат (тарифів на одиницю медичної допомоги). Державне регулювання цього процесу реалізується в забезпеченні громадян безкоштовною медичною допомогою.

Виходячи з основних постулатів програми державних гарантій, витрати медичних установ мають орієнтуватися не на кошти, необхідні для утримання установ охорони здоров'я, а на кошти, що забезпечують фінансування гарантованих державою обсягів безкоштовної медичної допомоги. Методична й нормативна база планування дають змогу використовувати сучасні підходи та методи до організації процесу планування. У зв'язку із цим для підвищення ефективності цієї функції управління необхідно спроектувати процес так, щоб керівники органів охорони здоров'я мали в руках економічний інструмент, який дає можливість приймати обґрунтовані управлінські рішення на основі альтернативного вибору варіанта, найбільш адекватного реальним можливостям системи.

Список використаної літератури

1. Авраменко Н.В. Організаційні аспекти державного управління системою охорони здоров'я в Україні / Н.В. Авраменко // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2010. – № 2. – С. 194–196.

2. Радиш Я.Ф. Державне управління охорони здоров'я в Україні: генезис, проблеми та шляхи реформування : монографія / [передм. і заг. ред. проф. Н.Р. Нижник]. – К. : УАДУ, 2001. – 360 с.
3. Солоненко І.М. Управління організаційними змінами у сфері охорони здоров'я : монографія / І.М. Солоненко, І.В. Рожкова. – К. : Фенікс, 2008. – 276 с.

Стаття надійшла до редакції 25.09.2013.

Ткач Е.Ю. Программно-целевой механизм государственного управления системой здравоохранения

В статье исследованы особенности развития системы здравоохранения; выделены характерные черты, свойственные программно-целевому планированию и управлению, вопросы целевого финансирования программ; рассмотрены организационные и экономические аспекты инвестирования в рамках государственных целевых программ в отрасли здравоохранения.

Ключевые слова: государственное управление, здравоохранение, затраты, заболеваемость, программно-целевой подход, государство, местные бюджеты, стратегия, государственные целевые программы.

Tkach Y. Programmatic-having a special purpose mechanism of public administration of health protection system

The author considers in the article the features of development of the health protection system, distinguishes the personal touches peculiar to the programmatic-having a special purpose planning and management, issues of single-sourcing of the programs.

Development of the system of health protection is the inalienable constituent of level and quality of life of population and carries out a major role in economic development of country, providing a recreation and quality of labour resources that create a base for a socio-economic increase. The further effective functioning and development of health protection sphere in the conditions of limit nature of investment resources is the major task of government of all levels bodies.

The organizational and economic aspects of investing have been considered within the framework of the government having special purpose programs in industry of health protection that influences on development of economy of national economy through maintenance of population health (decline of death rate, especially in capable of working age, death rate of children, morbidity and disability, increase of mean time of life).

Money often is not enough for providing of valuable satisfaction of necessities of population in medicare, in particular, grant regions need the additional investing of objects of health protection, that built on their territory.

The conducted analysis of efficiency of reformation of the health protection system showed that the negative phenomena in the health of population of Ukraine are predefined not only by the complex of general socio-economic factors, and in a great deal and by the row of negative tendencies in the system of health protection. Major from them became: decline of level of state administration the system; strengthening of structural disproportions is in the field of the grant of medical services toward its expensive kinds; unbalanced of resources and volumes of help; absence of mechanisms of the personal interest of performers in the total and internalss of labour; in the conditions of sharp deficit of financial resources industry continues to develop an extensive way; the social tension, predefined by the decline of availability of medicare, subzero quality of her grant, increase of requiring payment services, came to a head in society.

Proceeding in planning becomes the main direction of improvement of public administration of health protection system, providing of its integrity due to the only methodical and methodological going near planning on the base of the system of norms and norms of volumes of help and financial charges.

Key words: public administration, health protection, expense, morbidity, programmatic-having special purpose approach, state, local budgets, strategy, government having special purpose programs.

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352/353:339.194

Д.Т. Бікулов

кандидат наук з державного управління, доцент
Запорізький національний університет

ТІНЬОВА ЕКОНОМІКА В КОНТЕКСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Статтю присвячено проблемі відносин між тіньовим сектором та регіональною економікою. Визначено відносний рівень неформальних економічних відносин, їх характер та вплив на економіку міст і регіонів. Проаналізовано еволюцію відносин тіньового сектору з місцевими громадами від радянського до сучасного періоду. Встановлено місце неформальних відносин у державному управлінні в місцевому самоврядуванні та комплексний негативний вплив, який справляє тіньова економіка на економічну діяльність місцевих громад.

Ключові слова: тіньова економіка, підприємства, капітал, грошові потоки, корупція, злочинність, регіональний продукт, споживання.

І. Вступ

Тіньова економіка є явищем, яке певною мірою пронизує економічну та політичну систему кожної держави в сучасному світі. Можна стверджувати, що це явище розпочало своє існування одночасно з появою економіки легальної, тобто економічних систем, які відображають основу господарства, характерну для цивілізацій та держав свого часу.

Сучасну українську державу можна вважати однією з найбільш постраждалих від проявів тіньових економічних відносин, адже період її становлення як незалежної держави збігається з розвитком тіньової економіки, причому її очевидно нелегальні відносини вважали нормальними. Історичний досвід багатьох сучасних країн свідчить про те, що тіньова економіка розвивається саме в тих країнах і регіонах, де система державного управління та, особливо, місцевого самоврядування має сильні вади і є недосконалою. Тіньова економіка та її суб'єкти є більш життєздатними, ніж суб'єкти легальної економіки.

Тіньову економіку досліджували іноземні й українські вчені сучасного та минулого періодів: Й. Шумпетер, П. Гутман, З. Варналій, В. Попов та ін.

Тіньовою економікою вважають економічну діяльність, яка приховується від суспільства, державних органів, перебуває поза державним контролем та обліком. До тіньової економіки можуть не входити окремі сфери діяльності, наприклад економічна діяльність домогосподарств. До тіньової економіки вклю-

чається кримінальна (нелегальна) економіка, в якій економічні суб'єкти отримують вигоду від кримінальної економічної діяльності, та легальна, в якій економічні суб'єкти отримують вигоду від легальних, але ухиляються від контролю з боку суспільства й держави.

Специфікою тіньової економіки є те, що економічні відносини суб'єктів розвиваються поза економічними законами, правилами та незалежно від інституційних елементів зовнішнього середовища. Обов'язковою рисою тіньової економіки є те, що її суб'єкти отримують економічні вигоди, які, як правило, значно більші, ніж у легальній економіці. Підприємницька діяльність у межах тіньової економіки не пов'язана з економічними (фіскальними) і соціальними функціями держави. Підприємці, які працюють в умовах тіньової економіки, не сплачують податків та соціальних зборів, або платять суму, що є значно меншою від потреби.

Будь-яку підприємницьку діяльність, що пов'язана з отриманням прибутку й несплатою економічних інтересів держави та місцевих громад, можна вважати тіньовою. Отже, тіньовою називають сукупність різноманітних соціально-економічних відносин, які пов'язані зі здійсненням протизаконних та неконтрольованих суспільством видів економічної діяльності. При цьому тіньова економіка щільно пов'язана з економікою легальною.

Структура тіньової економіки включає в себе суб'єктів тіньової економіки:

- тіньові підприємства (підприємства, які здійснюють нелегальні види діяльності);
- тіньові лідери (види діяльності);

- тіньові контролери (ідентифікують тіньові підприємства та контролюють їх діяльність на користь тіньових лідерів);
- тіньові робітники (вимушено або добровільно працюють на тіньових підприємствах);
- тіньові види діяльності та процеси (нелегальні дії при відтворенні легальних продуктів і будь-які дії при відтворенні нелегальних продуктів) (рис. 1).



Рис. 1. Структура тіньової економіки

Щодо офіційної економіки тіньова економіка класифікується як:

- друга економіка (сукупність операцій легальних суб'єктів, які проходять поза офіційним обліком);
- неформальна економіка (сукупність нелегальних операцій легальних суб'єктів);
- підпільна економіка (сукупність нелегальних економічних суб'єктів) (рис. 2).



Рис. 2. Структура тіньової економіки щодо офіційної

Тіньова економіка в усіх її проявах утворюється за обставин, коли вигідно приховувати свою економічну діяльність або її результати від громадськості та держави. Рівень тіньової економіки в країні показує співвідношення операцій у грошовому вимірі, які перебувають поза звітністю, до рівня ВВП. Зауважимо, що на цей час не існує жодної методики, яка б надавала можливість точно оцінити обсяг тіньової економіки та її співвідношення з офіційною економікою.

Серед методів, які використовуються для оцінювання рівня тіньової економіки, метод специфічних індикаторів.

З.С. Варналій формулює такі види тіньової економіки: легальне (не регламентоване державою) виробництво товарів і надання послуг ("неформальна економіка"); порушення в межах дозволеної економічної діяльності ("підпільна економіка"); заборонені види діяльності: рекет, корупція тощо ("незалежна економіка") [1].

Так, метод специфічних індикаторів, заснований на використанні одного показника, що найбільш повно відображає рівень тіньової діяльності, найбільш достовірний, отриманий найбільш простим способом. Прямі методи передбачають отримання інформації під час соціологічних опитувань, оцінювання розбіжностей між доходами та видатками для характеристик певних груп економічних одиниць. Непрямі методи засно-

вані на оцінюванні макроекономічних показників офіційної статистики. Метод розбіжностей заснований на зіставленні взаємопов'язаних показників з різних поглядів (наприклад, доходів, видатків, ресурсів та продуктів). За сутністю є балансовим методом. Якість балансових методів тим вища, чим більша кількість показників, які використовуються для зіставлення. За допомогою балансового методу розраховують показники прихованої заробітної платні, контрафактної алкогольної продукції, контрабанди тощо.

До методів розбіжностей належить метод товарних потоків, за яким товарний потік, тобто матеріальний потік відтворення товарів (рух ресурсів, предмета праці, готового товару та вартості), розраховується не для формування макропоказників, а для окремих товарів або товарних груп. Мета застосування методу полягає в пошуку слабких місць в інформаційній базі. Наприклад, якщо для певного товару сумарні витрати (вартість продукції та імпорт) вищі, ніж сумарний продукт (кінцеве та проміжне споживання, накопичення, експорт), це означає недосконалість інформаційної системи, що забезпечує інформацію щодо виробництва. Балансові методи використовуються в обороті вторинних ресурсів, а також для оцінювання стану природних ресурсів, земель, які перебувають, зокрема, під контролем органів місцевого самоврядування.

Необхідно також виділити метод, який застосовує італійський інститут статистики, заснований на розрахунку витрат робочої сили – відпрацьованого робочого часу. Відомості про такий час отримують зі спеціальних досліджень домогосподарств у межах окремих громад, шляхом простих опитувань. При цьому вважалось, що люди не приховують інформацію про власний робочий час, навіть приховуючи інформацію про доходи. Практично дані про робочі місця, отримані статистичним шляхом, порівнюють з даними податкових органів, пенсійного фонду та органів соціального страхування. Потім зіставляють дані та визначають найбільш

достовірні показники для визначення тенденцій у виробництві товарів і підрахунку продукції, яка існує поза загальною системою обліку. Саме на рівні місцевого самоврядування існує можливість отримувати найбільш повну та достовірну інформацію для її застосування в балансових методах оцінювання рівня тіньової економіки.

Монетарні методи засновані на припущенні про переважне використання готівки в тіньових розрахунках. У світі існує тенденція неухильного збільшення кількості грошової маси. При цьому кількість готівкових грошей зростає ще більшими темпами (рис. 3).

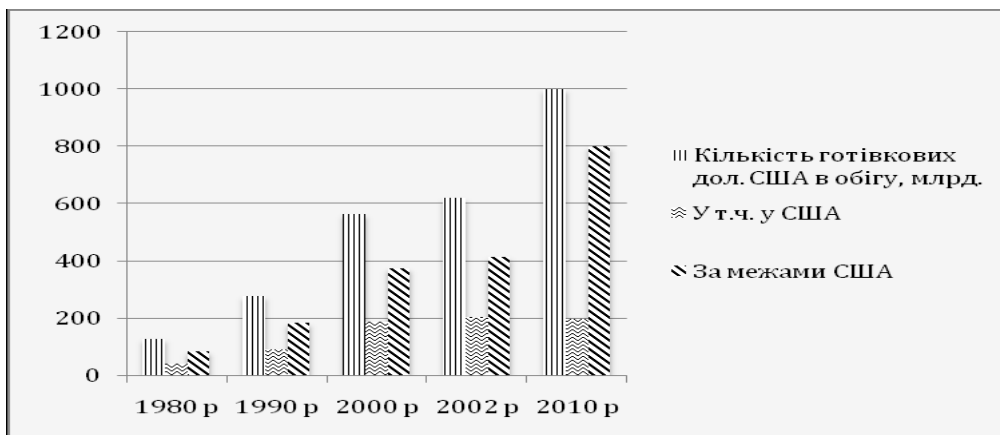


Рис. 3. Співвідношення кількості готівкових доларів США у 1980–2010 рр.

Методика, яку застосовували російські фахівці в 1994 р., у період активної трансформації економіки та початку переходу прав власності в багатьох сферах економічної діяльності, була заснована на тому, що темп зростання кількості готівкових грошових коштів суттєво перевищував зростання грошової маси. Обсяг грошової маси за рік зріс у 5,1 раза, кількість готівкових грошових коштів – у 7,9 раза. За даними Центрального банку, на початок звітного періоду в обігу було 13,3 трлн руб., за даними статистики, на руках у населення – 7,8 трлн руб. Різницю – 5,5 трлн руб. (41%) вважали обіговими коштами юридичних осіб, які не перебували на їх банківських рахунках. На той самий період встановлено, що на поточних рахунках підприємств та організацій було 8,5 трлн руб. Таким чином, більше ніж дві третини готівкових коштів перебували поза державним контролем та

обліком. Період 1992–1994 рр. є найбільш показовим, адже саме тоді відбувся масовий перехід економічних відносин з-під державного контролю, що було зумовлено слабкістю та невизначеністю останнього.

Список використаної літератури

1. Економічна безпека України: проблеми та пріоритети зміцнення: [монографія] / З.С. Варналій, Д.Д. Буркальцева, О.С. Саєнко. – К.: Знання України, 2011. – 299 с.
2. Гутман П. Подпольная экономика / П. Гутман. – М.: Экономика, 1977. – С. 242.
3. Попов В.В. Теневая экономика в советском и постсоветском обществах [Электронный ресурс] / В.В. Попов // Экономическая теория преступлений и наказаний. – № 4. – Режим доступа: <http://corruption.ruh.ru/magazine/4-2/n4-08.html>.

Стаття надійшла до редакції 26.06.2013.

Бикулов Д.Т. Теневая экономика в контексте местного самоуправления

Статья посвящена проблеме взаимоотношений между теневым сектором и региональной экономикой. Определён реальный уровень неформальных экономических отношений, их влияние на экономику городов и регионов. Проанализирована эволюция отношений теневого сектора с местными общинами от советского до современного периода. Установлено место неформальных отношений в государственном управлении и местном самоуправлении

и комплексное негативное влияние, которое оказывает теневая экономика на экономическую деятельность местных общин.

Ключевые слова: *теневая экономика, предприятия, капитал, денежные потоки, коррупция, преступность, региональный продукт, потребление.*

Bikulov D. Informal economics in the context of local government

This article is devoted to problem of relations between informal sector and regional economics. The ratio of informal relations indicated with their character and influence to economics of cities and regions. Evolution of relationship between informal sector with local communes since soviet period till our time are analyzed. The place of informal relations in public administration and local government and complex negative influence of shadow economics are considered. The danger of influence increase of "shadow sector" influence to economics and management relations in the local government system. The specific of situation is in the activity of local authority is in dependance out of different parts, especially of key internal structure elements of local communities: companies, administrations and peoples and their external elements: central authorities, credits institutions.

The different methods of evaluation of shadow economy are described in the article. One part of them is economics and based on the estimation of consumption, earning and taxes. Another part of methods based on the criminal and administrative statistics. Very important thing is the classification of shadow economics depending on strength, social and economic influence and level of juridical quilt.

Shadow relations are found in all the spheres of economy especially in the salary and taxations. The reasons of shadow economics are found not in the toughness of criminal legislation but in the cultural and economic institutional bases that stipulate business to find the ways for cost facilities. Such situation is strongly displayed in the social sphere there are most unfair – in the sphere of salary taxation there are highest social and fiscal fees in the Ukraine.

The measures that can include informal sector economics flows to the economics of the regions.

Key words: *informal economics, enterprises, capital, cash flows, corruption, criminality, regional products, consumption.*