

Н. Ситник

## ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ СФЕРИ ТОВАРНОГО ОБІГУ

**Розглянуто особливості державного регулювання розвитку сфери товарного обігу. Наведено організаційну структуру виконавчої влади з управління розвитком сфери товарного обігу України та визначено її недоліки і напрями модернізації.**

**Ключові слова:** державне регулювання, товарний обіг, організаційна структура, модернізація.

Управління сферою товарного обігу покликане забезпечити її функціонування та розвиток як єдиної цілісної підсистеми в межах системи національного господарства. Важливість цього визначається головним призначенням сфери обігу – реалізацією створеного валового внутрішнього продукту. Окрім того, сфера товарного обігу виконує такі функції, як облік трудової діяльності в обігу, реалізація товарної частини ВВП, вплив товарного обігу на споживання. Науковці відводять цим суб'єктам управління лише роль регулювання сфери товарного обігу, що є поняттям вужчим за управління, адже регулювання передбачає діяльність, спрямовану на підтримку певних необхідних параметрів динамічної системи управління. Його головне завдання стосується збереження стану упорядкованості, заданого функцією організації. Вищезазначене особливо актуальне для поточного стану розвитку сфери товарного обігу України. По-перше, внаслідок глобальних трансформаційних процесів, що відбулися в економіці, соціальній сфері та суспільстві під час переходу від підходу тотального планування функціонування національного господарства до ринкових принципів господарювання, підсилені деструктивними впливом наслідків світової фінансово-економічної кризи 2008 – 2009 рр., істотно змінилися економічні відносини у сфері товарного обігу, її інфраструктурне та інституційне забезпечення, підходи до господарювання, оцінювання його ефективності тощо. По-друге, недоліки та негативні аспекти розвитку сфери товарного обігу, що призвели до надмірних функціональних та територіальних диференціацій, належать до перешкод подальшого соціально-економічного розвитку як окремих регіонів, так і держави загалом. Саме в таких умовах доводиться констатувати про необхідність не настільки часткового регулювання процесів функціонування і розвитку сфери товарного обігу, як про системну модернізацію її організаційної структури та управлінської системи.

Хоча в контексті зазначеного важливо визначити важливим етапом еволюції вітчизняної системи регулювання сфери товарного обігу відновлення на базі Міністерства економіки України, починаючи з 2010 р., існування профільного міністерства (Міністерства економічного розвитку і торгівлі України). Хоча, на нашу думку, важливість макроекономічної ролі торгівлі та сфери товарного обігу дає підстави стверджувати, що більш раціональним було б створення окремого міністерства як це було до 1993 р.

Питання щодо державного регулювання розвитку сфери товарного обігу безпосередньо чи опосередковано розглядаються у працях багатьох науковців. Зокрема, дослідженню проблем податкового планування та стимулювання розвитку сфери

товарного обігу присвячені роботи Л. Омелянович та В. Орлової. Науковці наголошують, що це одне з визначальних місць в організаційній структурі управління розвитком цієї сфери, де інструментом виступає система пільг за податками і зборами, видами торгівлі, секторами підприємництва, видами діяльності [1]. Податкове стимулювання дійсно має враховуватися та використовуватися в управлінській системі розвитку сфери товарного обігу, але дещо дискусійним видається його звуження винятково до пільгового оподаткування. Його принципами передусім мають виступати рівність у сплаті податків усіх суб'єктів економічних відносин, оптимальність кількості податків та розміру податкового навантаження, легкість адміністрування податків, уникнення подвійного оподаткування.

Комплексніше та системніше підійшли до проблеми забезпечення ефективного управління сфери товарного обігу науковці у праці “Система регулювання внутрішньої торгівлі України”, обґрунтовуючи її актуальність посиленням впливу товарно-грошових відносин на виробництво і споживання, у механізмах функціонування та системі міжгалузевих і міжрегіональних зв'язків.

В аналізованій праці організаційна структура і управлінська система сфери товарного обігу подається через органи управління, регулювання, координації та нагляду. До органів управління віднесено традиційні державні виконавчі (президент, кабінет міністрів, обласні та районні державні адміністрації) та законодавчі (парламент, обласні, районні, селищні та сільські ради народних депутатів) структури. Втім, не зрозуміло, чому поза увагою дослідників залишився такий важливий елемент системи управління сферою товарного обміну, як органи галузевої компетенції. Передусім, це профільне міністерство – Міністерство економічного розвитку та торгівлі України з його підвідомчими організаціями у сферах стандартизації, метрології, сертифікації та захисту прав споживачів, головні управління економіки обласних державних адміністрацій та відповідні структури при місцевих органах виконавчої влади.

Науковці надають цим суб'єктам управління лише роль регулювання сфери товарного обігу, що є поняттям вужчим за управління, адже регулювання передбачає діяльність, спрямовану на підтримку певних необхідних параметрів динамічної системи управління. Його головне завдання стосується збереження стану упорядкованості, заданого функцією організації.

Мета статті – розглянути особливості державного регулювання розвитку сфери товарного обігу. Серед завдань доцільно виокремити розгляд організаційної структури виконавчої влади з управління розвитком сфери товарного обігу України та визначення її недоліків і напрямів модернізації.

Невизначеність з інституційним забезпеченням управління сферою товарного обігу на центральному рівні управління призвела до неоднозначності в побудові системи органів її державного регулювання на регіональному та субрегіональному рівнях. Так, серед управлінь обласних державних адміністрацій лише у Вінницькій, Житомирській, Закарпатській та Запорізькій областях наявні спеціалізовані структури. У решти регіонів України ці компетенції покладено на управління, що курують розвиток підприємництва, споживчого ринку, соціальної сфери, системи ціноутворення.

Окрім регулювання, елементи організаційної структури управління сферою товарного обігу мають гарантувати функцію контролю за її функціонуванням та розвитком. У цьому аспекті в Україні ще не відбувся належний відхід від методів контролю, які застосовувалися при командно-адміністративній системі управління,

що є істотним недоліком. Тут й надалі надається перевага діяльності державних фіскальних (податкова та контрольно-ревізійна служби, інспекції з контролю за цінами, ринком праці, захистом прав споживача), контролюючих (податкова міліція, санітарно-епідеміологічна та пожежна служби, екологічна інспекція, комітет з питань технічного регулювання та ін.) та правоохоронних органів (міліція, служба безпеки, прокуратура, митна служба).

Фактично в умовах ринкової системи господарювання, за якої функціонує вітчизняна сфера товарного обігу, штучно перенесено інституційне забезпечення контрольної функції з переобтяженою державною участю. У певні кризові періоди та на етапі становлення товарного ринку це було навіть необхідним, адже дозволило зберегти стабільність, стримати зростання тіньового та необлікованого секторів, гарантувати захист прав споживача та власності.

Втім, актуальним є суттєве реформування сектору контролю в торгівлі та сфері товарного обігу. За цього орієнтирами виступають позитивні зарубіжні практики, зокрема економічно розвинених держав, де функцію державного контролю ефективно підмінюють асоціативні громадські організації. Їх діяльність більш прозора, стійка до проявів корупції та лобіювання корпоративних інтересів, прогресивна, динамічна та, що найголовніше, менш витратна для державного бюджету.

Йдеться про вибудування цілісної системи недержавного контролю за розвитком сфери товарного обігу та її суб'єктів із залученням до неї профспілкових організацій, об'єднань роботодавців, громадських організацій, що виражають інтереси підприємств та працівників, громадськості, споживачів.

У монографія "Система регулювання внутрішньої торгівлі України [2] серед домінантних напрямів у системі управління розвитком сфери товарного обігу визначено планування розвитку і функціонування торгівлі, податкове регулювання, встановлення цін та тарифів, кредитних відносин, інвестиційних процесів, аспекти технічного регулювання торгово-технологічного процесу та якості і безпечності товарів. Однак авторами насамперед виявлено позитивні аспекти та недоліки, проаналізовано зарубіжний досвід державного управління, але не закладаються принципи та пріоритети подальших якісних зрушень у напрямі модернізації управлінської системи товарного обігу України.

Належне значення як в минулому, так і на сьогодні приділяється проблемам ефективного управління розвитком сфери товарного обігу з практичної точки зору. Так, постановою Ради Міністрів Української РСР у 1969 р. було започатковано діяльність Міністерства торгівлі, у складі якого були Головне управління громадського харчування, Головне управління по заготівлі, оптовій і роздрібній торгівлі, Головне управління по якості товарів і торгівлі [3]. Потрібно вказати на те, що міністерство мало одне з найширших повноважень та проводило широкомасштабну діяльність з планування та управління розвитком як торгівлі, так і сфери товарного обігу загалом.

Серед виконавчих департаментів США важливе місце посідає Міністерство торгівлі США, до функцій якого належить управління економічним зростанням держави, просуванням вільної торгівлі в США і по всьому світу, міжнародними економічними місіями, підтримкою інновацій, ін. У структурі міністерства функціонують такі департаменти та відділи: стратегічного планування, промислової та економічної безпеки, статистики, розвитку міжнародного бізнесу, Національний

інститут стандартів, патентно-інформаційна адміністрація, управління торговельними марками та ін. [4].

До порівняння, у складі Міністерства економічного розвитку і торгівлі України функціонують такі департаменти: макроекономічного прогнозування, стратегічного планування розвитку економіки, економіки соціальної та гуманітарної сфери, регіональної політики, інвестиційно-інноваційної політики та розвитку державно-приватного партнерства, фінансової політики, розвитку реального сектору економіки, промислової політики, економіки оборони та безпеки, формування публічної адміністрації, відносин власності, зовнішньоекономічної діяльності, торговельно-економічного співробітництва, торговельно-економічного співробітництва з країнами СНД та Російською Федерацією, співробітництва з Європейським Союзом, співробітництва з СОТ та з питань торговельного захисту, співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями та координації міжнародної технічної допомоги, державних закупівель та державного замовлення, державної регуляторної політики та розвитку підприємництва, технічного регулювання, юридичний, розвитку торгівлі та ін. [5]. Отже, організаційна структура вітчизняного профільного міністерства значно ширша та охоплює більшу кількість проблемних сфер, видається переобтяжливою і такою, що не сприяє ефективній роботі. Напрошується її виведення зі складу міністерства економіки.

Позаяк, за діючої структури проблеми торгівлі (та, очевидно, й сфери товарного обігу) у міністерстві курують департаменти: торговельно-економічного співробітництва, торговельно-економічного співробітництва з країнами СНД та Російською Федерацією, співробітництва з СОТ та з питань торговельного захисту, технічного регулювання, розвитку торгівлі (рис. 1).

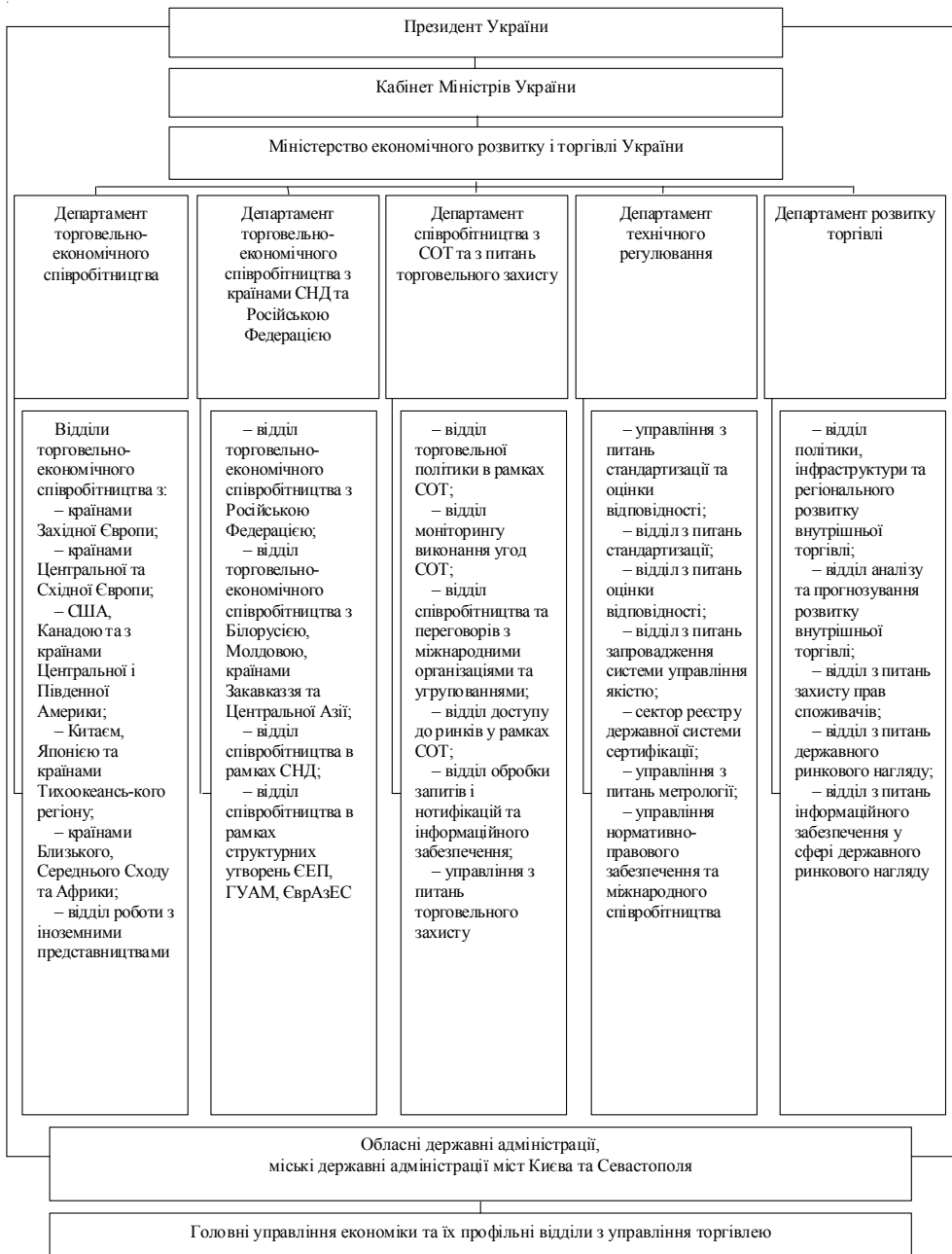
У межах конфігурації організаційної структури управління розвитком сфери товарного обігу можна чітко ідентифікувати три напрями роботи, щодо: 1) торговельно-економічного співробітництва в географічному аспекті та з структурами СОТ; 2) забезпечення якості і безпечності товарів та послуг; 3) аналізу та планування розвитку торгівлі. Перші два напрями більшою мірою стосуються адміністративної роботи та лише третій – планово-аналітичної.

Проте, особливих результатів щодо моніторингу, аналізу та планування розвитку сфери товарного обігу в нашій державі ще не спостерігалось.

Окрім того, для забезпечення злагодженої діяльності профільних органів влади всіх рівнів набула актуальності узгодження як проблемних сфер діяльності, так і назв структурних підрозділів.

Істотним недоліком організаційної структури управління залишається традиційний лінійний підхід. На противагу цьому, осучаснення системи управління сферою товарного обігу може передбачати застосування матричного способу вибудування управлінських структур та відповідного інституціонального забезпечення державної політики в аналізованій сфері за напрямками: 1) функції управління; 2) рівні системної ієрархії з акцентуванням на реалізації на кожному з них відповідного потенціалу функціонально-ресурсного забезпечення.

Такий підхід дозволить сформувати сучасну систему керування розвитком сфери товарного обігу, головними перевагами якої є комплексність та здатність динамічно змінюватися залежно від досягнутих результатів, зміни соціально-економічної ситуації, зростання потужностей реального сектору та купівельної спроможності населення, держави, підприємницького сектору.



**Рис. 1. Організаційна структура виконавчої влади з управління розвитком сфери товарного обігу України станом на початок 2013 р.**

Серед функціональних напрямів системи важливе місце відводимо реалізації функції планування. Планування як процес базується на відповідному нормативно-

методичному забезпеченні та передбачає складання і організацію виконання державних, регіональних і місцевих цільових планів функціонування та розвитку національного господарства, окремих видів економічної діяльності, адміністративно-територіальних одиниць. Планування повинно завершуватися розробкою і прийняттям генерального, перспективного чи поточного планового документу. За цього важливо, щоб його положення (та цільові показники) прирівнювалися до нормативно-правового акту, обов'язкового до виконання.

### **Висновки**

На жаль, в Україні не вибудовано повноцінну системну сукупність стратегічних і тактичних планових документів розвитку сфери товарного обігу. На загальнодержавному рівні відсутня стратегія та програма її реалізації. Так, в нашій державі прийнято лише Програму розвитку внутрішньої торгівлі на період до 2012 р. [6]. Тобто, по-перше, тільки намічено окремі положення, що можуть слугувати стратегічними орієнтирами функціонування і розвитку, які ще потребують подальшого уточнення, підкріплення відповідними механізмами, методами, інструментами та засобами задля гарантування практичного втілення і реалізації; по-друге, положення програми сфокусовані лише на розвитку окремого, хоча й важливого, сегменту сфери товарного обігу – внутрішньої торгівлі, а, відтак, не охоплюють всього спектру проблем галузі та, відповідно, не можуть забезпечити реалізацію більшості завдань сфери товарного обігу в системі національного господарства.

Окрім того, програму було прийнято в період посилення фінансово-економічної кризи, тому, більшість її очікуваних результатів не досягнуто й наприкінці 2012 р. Наприклад, щодо щорічного збільшення обороту роздрібно торгівлі на 22 – 27%; збільшення до 2012 р. надходжень до державного та місцевих бюджетів коштів від сплати податків і зборів від сфери торгівлі до 98 млрд грн; зростання чисельності працівників у сфері торгівлі на 18 %; розширення торгової мережі на 1000 жителів до 425 м<sup>2</sup> у міських поселеннях та до 360 м<sup>2</sup> у сільській місцевості. Відповідно актуальним стало уточнення як планових завдань, так і засобів їх досягнення з урахуванням сучасного стану соціально-економічного розвитку держави та негативних наслідків фінансово-економічної кризи.

Аналогічні висновки можна зробити й відносно Державної цільової економічної програми розвитку внутрішнього ринку на період до 2012 р. [7], метою реалізації якої, крім іншого, було вдосконалення механізму регулювання внутрішнього ринку, а серед очікуваних результатів – збільшення частки вітчизняних споживчих товарів у роздрібному товарообороті до 73 – 75%. Натомість у 2011 р. частка товарів, виготовлених на території України становила 61,9% (для непродовольчих товарів – 47,2%) та зменшилася до 2009 р., коли приймалася програма, на 5,5 в.п. Зрозуміло, що на невиконання більшості завдань програми вплинули негативні наслідки фінансово-економічної кризи 2008 – 2009 рр., але серед чинників виділимо й прорахунки, допущені під час її планування. Так, на реалізацію заходів програми у 2010 – 2012 рр. було передбачено 135,4 млн грн. За ці кошти можна було в кожному регіоні України створити центри інноваційного розвитку сфери товарного обігу або спрямувати фінансування на реалізацію інноваційно-інвестиційних проектів її суб'єктів. Таким чином модернізація системи управління розвитком сфери товарного обігу має стосуватися й зміщення акцентів державного фінансування з обслуговуючих заходів (розробка програм, удосконалення законодавства тощо, оцінити ефективність яких неможливо) на більш продуктивні цілі. Натомість серед останніх у згадуваній програмі передбачено лише стимулювання діяльності (звернімо увагу, що не створення

нових, а підтримка існуючих) інноваційних інкубаторів, центрів, а також розвиток мережі інформаційно-маркетингових центрів при оптових ринках сільськогосподарської продукції.

### Література

1. Внутрішня торгівля: регіональні аспекти розвитку [Текст] : монографія / за ред. О. О Шубіна, Я. А. Гончарука. — Донецьк ; Львів : ДонНУЕТ, 2007. — С. 311—321.
2. Система регулювання внутрішньої торгівлі України : монографія / [В. В. Апопій, І. М. Копич, О. Г. Біла та ін.] ; за ред. В. В. Апопія та І. М. Копича. — К. : Академвидав, 2012. — С. 3, 4 ; 214—262 ; 341—399.
3. Про затвердження Положення про Міністерство торгівлі Української РСР [Електронний ресурс] : Постанова Ради Міністрів Української РСР № 404 від 08.07.1969 р. — Режим доступу : <http://www.uazakon.com/document/tpart21/isx21438.htm>.
4. Матеріали Міністерства торгівлі США [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.commerce.gov>.
5. Матеріали Міністерства економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.me.gov.ua>.
6. Про затвердження Програми розвитку внутрішньої торгівлі на період до 2012 року : Постанова Кабінету Міністрів України № 632 від 24.06.2009 р. // Урядовий кур'єр [Текст]. — 2009. — № 126. — 16 лип.
7. Про затвердження Державної цільової економічної програми розвитку внутрішнього ринку на період до 2012 року : Постанова Кабінету Міністрів України № 828 від 05.08.2009 р. // Урядовий кур'єр [Текст]. — 2009. — № 150. — 19 серп.

**N. Sytnyk**

### PECULIARITIES OF STATE REGULATION OF DEVELOPMENT OF COMMODITY TURN SPHERE

**Peculiarities of state regulation of development of commodity turn sphere are considered. The organizational structure of an executive power on management of development of commodity turn sphere of Ukraine is presented and its disadvantages and modernization directions are defined.**

**Key words: state regulation, commodity turn, organizational structure, modernization.**