

*Руда І.І.,**аспірант кафедри економіки підприємств,**Львівський національний університет імені Івана Франка,**викладач кафедри економіки та економічної безпеки,**Львівський державний університет внутрішніх справ МВС України*

КОНЦЕПЦІЯ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ РИТУАЛЬНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті розглянуто інтереси учасників сфери ритуальних послуг. Обґрунтовано використання програмно-цільового методу для трансформації цього ринку соціально значущих послуг. Запропоновано перелік дій та механізмів державного регулювання ринку ритуальних послуг у вигляді сорегулювання.

Ключові слова: ритуальні послуги, поховання, спеціалізовані служби, сорегулювання, державне регулювання, програмно-цільовий метод.

Постановка проблеми. Одним із ключових факторів, що впливають на конкурентне середовище сфери ритуальних послуг, є система регулювання діяльності підприємств цієї сфери. Відповідна система включає в себе процес вироблення регулюючих норм і правил та контроль над їх дотриманням. У такому випадку важливу роль відіграє чітке розмежування об'єктів регулювання та компетенцій на кожному рівні, узгодженість цілей і завдань.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Регулюванням діяльності соціально значущих сфер послуг займалися О.А. Ларіонов [1] та Б.М. Данилишин [2], а розвиток та діяльність підприємств ритуально-похоронної діяльності досліджували Є.Д. Черинко [3], І.С. Максимов [4], П.Є. Уланов [5] та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Відповідно до загальної характеристики системи регулювання як чинника розвитку сфери ритуальних послуг в Україні, можна говорити про незадовільний її стан. На державному рівні відсутній спеціалізований орган, відповідальний за регулювання сфери ритуальних послуг. Відповідно до цього, немає єдиної державної політики в напрямку розвитку даної сфери соціального спрямування. Це призводить до різного трактування норм і різних моделей організації похоронної справи в муніципальних утвореннях, зокрема, в організації надання послуг, що гарантуються державою.

Мета статті полягає у побудові загальної концепції системи ефективного державного регулювання щодо вирішення проблем і подолання провалів ринку ритуальних послуг в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відсутність чіткої державної політики та програми розвитку сфери ритуальних послуг призводить до того, що основний документ – Закон України № 1102-IV від 10.07.2003 р. «Про поховання та похоронну справу» (зі змінами № 1194-VII від 09.04.2014 р.), яким керуються органи місцевого самоврядування в частині розвитку сфери ритуальних послуг, допускає різні трактування. В цьому законі робиться наголос на спеціалізовані служби з питань похоронної діяльності, що створюються органами місцевого самоврядування. Як наслідок, регулювання сфери ритуальних послуг в основному орієнтоване на розвиток спеціалізованих служб, а не ринкового конкурентного середовища.

Зважаючи на погіршення ситуації на ринку ритуальних послуг, де останнім часом загострилась проблема нездорової конкуренції та зловживання своїми повноваженнями посадових осіб ритуальних служб, нарізла потреба внесення змін до деяких законів України. Це знайшло своє відображення у відповідному дорученні Прем'єр-міністра України від 04.03.2013 р. № 8704/1/1-13 до доповідної записки голови Ради підприємців при Кабінеті Міністрів України від 27.02.2013 р. № 51, згідно з яким Мінрегіону України, Мін'юсту України, МВС України та МОЗ України разом з Радою підприємців при Кабінеті Міністрів України було доручено підготувати та подати Уряду пропозиції щодо внесення відповідних змін до законодавства.

Задля вирішення цих та інших проблем у сфері поховання Мінрегіоном України було розроблено Законопроект № 2755-17 «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо постачання товарів та послуг у сфері поховання». Реалізація цього Закону мала сприяти удосконаленню вимог до оподаткування операцій з постачання ритуальних послуг товарів суб'єктами господарювання різних форм власності у сфері поховання шляхом викладення в іншій редакції абзацу першого підпункту 197.1.10 пункту 197.1 статті 197 Податкового кодексу України. Відповідно, був визначений перелік послуг та товарів, операції з яких звільняються від оподаткування, які постачаються суб'єктами господарювання у сфері поховання.

Таким чином, наразі можна говорити про спроби подолати проблеми у сфері поховання, відповідно до яких сформульовано стратегічні цілі та завдання держави щодо регулювання її розвитку, що передбачають консолідацію зусиль усіх сторін соціального діалогу, спрямовані на підвищення рівня економічної конкуренції в Україні.

Але це є тільки один з останніх спроб державного регулювання сфери ритуальних послуг в Україні. Проте відповідні заходи не належним чином стимулюють розвиток цієї сфери соціального спрямування. Тому, виходячи з сказаного, систему державного регулювання сфери ритуальних послуг доцільно будувати на базі двох основних блоків:

- 1) визначення та дотримання соціальних, економічних та інших інтересів всіх учасників даного ринку;
- 2) постійне вдосконалення системи діяльності сфери ритуальних послуг.

Інтереси основних учасників сфери ритуальних послуг представлено в таблиці 1.

Для досягнення другої основної мети органами управління повинен виконуватися ряд завдань, пов'язаних з удосконаленням сфери ритуальних послуг (табл. 2).

Розглянуті в таблицях 1 та 2 завдання та інтереси утворюють методику дослідження та стимулювання регіонального розвитку сфери ритуальних послуг. Поєднання цієї методики з реалізацією напрямків загальної державної політики у сфері

ритуальних послуг кожного регіону буде ефективним засобом досягнення головної цілі – ефективної організації діяльності сфери ритуальних послуг в Україні та захист інтересів всіх її учасників.

Надзвичайна багатогранність сфери ритуальних послуг і широкий спектр існуючих сьогодні в даній галузі проблем обумовлюють доцільність комплексного систематизованого підходу до вирішення питань її розвитку. Такий підхід пропонуємо реалізовувати шляхом формування та застосування програмно-цільового методу, що дозволяє з максимальною повнотою охопити трансформаційні процеси даної галузі, узгодити діяльність і відповідальність виконавців та замовників, оцінити ефективність передбачуваних результатів.

Враховуючи існуючий досвід розроблення та реалізації відповідних програм зарубіжними країнами, пропонуємо сформувати загальну структуру комплексної програми розвитку цієї сфери й для України, що складається з сукупності інформаційно-аналітичних блоків.

1. Аналітичний блок – дозволяє здійснити поточний аналіз стану галузі, що включає в себе аналіз ряду напрямків:

- соціально-демографічної ситуації в регіоні;
- підприємств і об'єктів ритуальних служб, до яких відносять: спеціалізовані міські служби з питань похоронної діяльності, виробники похоронного приладдя та надмогильних споруд, державні (муниципальні), змішані та комерційні структури, кладовища, крематорії, мурги тощо;

Таблиця 1

Інтереси учасників сфери ритуальних послуг

Учасники	Інтереси
Регіональна влада	Сталий розвиток ритуальної справи в регіоні з урахуванням містобудівних, екологічних, соціально-демографічних, економічних, технологічних, правових та інших факторів на основі певної регіональної політики в даній галузі; забезпечення виконання гарантій громадян з поховання; дотримання інтересів учасників сфери ритуальних послуг; володіння достовірною інформацією про розвиток сфери ритуальних послуг; контроль; створення широкої науково-практичної бази для розвитку сфери ритуальних послуг
Населення	Забезпечення виконання гарантій з поховання; доступність і висока якість обслуговування; повне задоволення потреб, пов'язаних з похованням; інформованість; збереження пам'яті
Підприємства	Удосконалення господарської діяльності; впровадження прогресивних видів і форм обслуговування; державна підтримка; визначення особливого статусу підприємств сфери ритуальних послуг; висока ділова культура та формування кодексу працівників похоронної справи; максимальне згладжування негативних психоемоційних ефектів
Громадські організації	Всебічний та реальний вплив на розвиток сфери ритуальних послуг; захист інтересу своїх учасників; розвиток науково-практичної бази; комерційна діяльність у встановлених рамках
Конфесії	Підтримання і зміцнення віри; суворе дотримання всіх канонів і традицій, в тому числі і в похоронній справі; розвиток культових об'єктів; відродження і зміцнення культури поховання та культури збереження пам'яті

Сформовано на основі [5]

Таблиця 2

Завдання регіональних органів управління, які необхідно здійснювати в рамках вдосконалення сфери ритуальних послуг

Завдання	Удосконалення сфери ритуальних послуг
Фіксація проблем у сфері	Недостатнє регулювання сфери ритуальних послуг; низька якість обслуговування; недотримання екологічних, санітарних, етико-моральних, технологічних та інших норм; неефективне ведення цвинтарного господарювання; конфліктні ситуації на ринку ритуальних послуг; правові порушення і т. д.
Збір інформації	Моніторинг; статистичний облік; анкетування; звітність підприємств; дані податкових органів
Аналіз ситуації, що склалася з різних напрямків	Техніко-економічні показники підприємств ритуальної служби; нормативно-правова база; соціально-демографічна характеристика регіону; рівень потреб і пропозицій; тенденції, вітчизняний і зарубіжний досвід; якість обслуговування і т. д.
Визначення основних напрямків вдосконалення	Розвиток і вдосконалення видів і форм обслуговування; вдосконалення господарської діяльності підприємств; вдосконалення нормативно-правової бази; розвиток інформаційної системи; підготовка, перепідготовка та атестація кадрів організацій ритуальної діяльності; розвиток науково-практичної бази
Розробка конкретних заходів	Перелік заходів, спрямованих на вдосконалення сфери ритуальних послуг за різними напрямками
Визначення форм реалізації поставлених завдань	Виконання ряду пріоритетних рішень, спрямованих на вдосконалення сфери; визначення проблем сфери ритуальних послуг; розробка державної та регіональної програми розвитку сфери ритуальних послуг з метою вироблення скоординованого системного підходу до вирішення поставлених завдань
Розрахунок ефективності	Розрахунок ефективності від реалізації управлінських рішень
Визначення термінів і відповідальності	Визначення термінів реалізації рішень і розподіл відповідальності виконавців

Сформовано на основі [4; 5]

- системи координації, регулювання та контролю діяльності у сфері ритуальних послуг;
- сукупного споживання ритуальних послуг;
- існуючої нормативно-правової бази;
- зовнішніх факторів, що впливають на розвиток сфери ритуальних послуг.

2. Нормативно-правовий блок – передбачає визначення необхідного переліку нормативно-правових документів та розробку додаткового пакету документів, необхідних для покращення роботи сфери ритуальних послуг та підвищення якості обслуговування.

3. Методичний блок (блок прогнозування), що передбачає розробку методик прогнозування соціально-демографічних змін, змін споживчих потреб у послугах, площях під місця поховання і т. д. та вироблення механізму адаптації та вдосконалення системи бізнес-планування підприємств ритуальних служб до змін на ринку ритуальних послуг.

4. Проектний блок – включає заходи щодо вирішення конкретних проблем, спрямованих на вдосконалення сфери ритуальних послуг.

5. Організаційний блок – передбачає визначення механізму розробки та реалізації програми розвитку сфери ритуальних послуг, а також розподіл відповідальності, контроль, координація діяльності виконавців.

6. Фінансовий блок – дозволяє визначити обсяги і джерела фінансування, шляхи залучення коштів, розрахунок ефективності реалізації програми.

Застосування програмно-цільового методу в процесі здійснення розвитку сфери ритуальних послуг схематично можна зобразити за допомогою рис. 1.



Рис. 1. Застосування програмно-цільовий методу в процесі здійснення розвитку сфери ритуальних послуг

На основі запропонованого програмно-цільового методу розвитку сфери ритуальних послуг пропонуємо сформувати концепцію державного регулювання трансформацією локального ринку ритуальних послуг, яка включатиме необхідні заходи щодо її реалізації.

1. Система регулювання, заснована на принципах сорегулювання (co-regulation), відображається через приватно-державне партнерство, що ґрунтується на забезпеченій нормами права системі взамовигідних відносин органів влади і бізнесу [2].

Для реалізації на практиці системи сорегулювання ринку ритуальних послуг необхідний ряд змін у законодавстві. У першу чергу необхідно створити експертні ради на рівні загальнодержавних та муніципальних утворень та передбачити це в Законі України № 1102-IV від 10.07.2003 р. «Про поховання та похоронну справу», наділивши їх повноваженнями [4]:

- розробка, розгляд і підготовка висновків щодо проектів нормативних документів, що визначають діяльність організацій сфери ритуальних послуг;

- вироблення критеріїв оцінки діяльності організацій сфери ритуальних послуг та організація професійного навчання та атестації працівників організацій сфери ритуальних послуг;

- оцінка діяльності спеціалізованих служб з питань ритуального обслуговування, рекомендації для органів місцевого самоврядування про присвоєння або позбавлення статусу спеціалізованої служби;

- розроблення механізмів виявлення та покарання організацій сфери ритуальних послуг за порушення правил діяльності.

2. Зв'язки, відносини і характеристики об'єктів регулювання, що передбачають ряд напрямків.

2.1. Відсутність виняткових прав на надання послуг з поховання.

Відсутність виняткових прав будь-якого суб'єкта на надання даного виду послуг сприяє розвитку конкуренції у всій галузі. Створюється можливість приватним комерційним організаціям надавати весь спектр ритуальних послуг самостійно. В такому випадку відпадає необхідність укладення трудовітких та часозатратних агентських договорів між споживачами та організаціями, які не є спеціалізованими ритуальними службами.

Для практичної реалізації даної можливості необхідно видати або змінити законодавчі та нормативні акти як державного, так і місцевого характеру, які роз'яснюють порядок надання населенню послуг з поховання.

2.2. Кладовища, що знаходяться у віданні спеціалізованих служб у формі муніципальних установ.

Необхідно створити спеціалізовані служби у формі муніципальних установ або ж реорганізувати існуючі спеціалізовані служби, що функціонують у формі унітарних підприємств, передавши їм у відання кладовища муніципальних утворень. Це дозволить забезпечити ефективне управління кладовищами, не ставлячи в пріоритетність яесь комерційне підприємство. Основною функцією буде розподіл ділянок для проведення поховань та контроль над діяльністю організацій на території кладовищ.

2.3. Забезпечення благоустрою кладовищ шляхом проведення муніципальних конкурсів на даний вид робіт.

Благоустрій муніципальних кладовищ є завданнями органів місцевого самоврядування відповідно до Наказу Державного комітету України з питань житво-комунального господарства № 193 від 19.11.2003 р. «Порядок утримання кладовищ та інших місць поховань» з доповненнями № 328 від 03.07.2012 р. «Про внесення змін до Порядку утримання кладовищ та інших місць поховань». З метою забезпечення ефективного благоустрою пропонуємо проводити відкриті конкурси на виконання даного виду робіт. Це дозволить залучити додаткове фінансування у розвиток відповідного виду ритуальних послуг як поховання та догляд за могилами.

2.4. Забезпечення надання населенню якісних послуг з гарантованого переліку [6] шляхом організації спеціалізованих служб у формі відкритих акціонерних товариств або товариств з обмеженою відповідальністю. Дана ініціатива надає можливість залучення приватного капіталу, необхідного для розвитку даних підприємств.

В таких випадках необхідно забезпечити муніципальну частку в статутному капіталі, що відповідатиме принципу здійснення сорегулювання цих підприємств. Це необхідно для можливості прийняття місцевими адміністраціями рішень з ключових питань діяльності даних організацій, з метою належного виконання зобов'язань по державних гарантіях з поховання.

2.5. Наявність єдиної диспетчерської служби ритуальних послуг, яка взаємодіє зі службами «102» і «103».

Єдина диспетчерська служба є способом боротьби з недобросовісною конкуренцією та розвитком корупції у сфері ритуальних послуг. При взаємодії диспетчерської служби зі службами «102» і «103» можлива організація прямого інформування населення про порядок та процедуру оформлення необхідних документів при організації похорону. Дана служба також може інформувати про найближчі до клієнта організації, що надають ритуальні послуги населенню. Діяльність диспетчерської служби повинна контролюватися з боку органу сорегулювання, що дозволить виключити випадки продажу інформації про факти смерті, або ж поширення інформації співробітниками служб «102» і «103» минаючи диспетчерську службу.

Для створення єдиної диспетчерської служби ритуальних послуг необхідна ініціатива органів місцевого самоврядування. Для практичної реалізації взаємодії даної служби зі службами «102» і «103» необхідна зміна законодавства в частині доповнення Закону України № 1102-IV від 10.07.2003 р. «Про поховання та похоронну справу», Закону України № 565-XII від 20.12.1990 р. «Про міліцію» (зі змінами № 324-VIII від 09.04.2015 р.) та Закону України № 2801-XII від 19.11.1992 р. «Основи законодавства України про охорону здоров'я» (зі змінами № 326-VIII від 09.04.2015 р.) статтями про створення диспетчерської служби. В цих статтях слід викласти права диспетчерської служби і її повноваження, способи створення, а також умови отримання даною службою персональних даних про родичів чи інших осіб, що взяли на себе зобов'язання з організації поховання.

2.6. Забезпечення транспортування тіл померлих (загиблих) незатребуваних і невпізнаних громадян в морги шляхом проведення муніципальних конкурсів на дані послуги.

Забезпечення надання даного виду послуги на даний момент здійснюється згідно Наказу Міністерства охорони здоров'я України № 6 від 17.01.95 р. «Про розвиток та вдосконалення судово-медичної служби України». Згідно Наказу, відповідальність за доставку тіла померлого, його одягу та інших предметів, що безпосередньо мають відношення до тіла, у морг покладається на особу, яка призначила експертизу, і здійснюється бригадами, склад яких відповідно до місцевих умов комплектуються з працівників органів Міністерства внутрішніх справ або з працівників інших служб, що спеціалізуються на цьому.

Ми ж пропонуємо, щоб в частині зміни цього Наказу дозволити забезпечення надання даного виду ритуальних послуг також входило в обов'язки органів місцевого самоврядування. Воно могло б здійснюватись шляхом проведення муніципального конкурсу на надання цього виду послуг.

3. Система комунікацій між локальним ринком ритуальних послуг і зовнішнім середовищем.

3.1. Система інформування споживачів призначена для боротьби з недобросовісною конкуренцією та тіншовим ринком, з одного боку, і для створення зворотного зв'язку між споживачем та суб'єктами сфери ритуальних послуг – з іншого. Пряме інформування споживачів здійснюється безпосередньо за допомогою єдиної диспетчерської служби ритуальних послуг, а також шляхом періодичної публікації в засобах масової інформації. Це дозволить споживачам краще орієнтуватися в конкурентоздатності галузі.

3.2. Для організації зворотного зв'язку в рамках сорегулювання ринку ритуальних послуг необхідно, щоб експертні ради з питань похоронної справи входили як представники відділів місцевих адміністрацій, так і представники організацій, що безпосередньо надають ритуальні послуги населенню. Присутність представників комерційних організацій виключає можливість корупційної поведінки контролюючого органу, а присутність представників місцевих адміністрацій дозволяє уникнути картельної змови учасників при здійсненні контролю. Відповідні вимоги до складу експертних рад повинні мати відображення у законодавстві України про поховання.

3.3. Система відносин із зовнішніми організаціями (професійними організаціями, органами влади, вищими навчальними закладами).

З огляду на те, що розроблення норм і правил діяльності організації сфери ритуальних послуг вимагають навичок фахівців різного профілю, підготовка відповідних норм і правил органами сорегулювання повинна відбуватися у співпраці з професійними організаціями та вишами.

Цю взаємодію можливо реалізувати шляхом участі представників професійних організацій і вишів у діяльності органів сорегулювання на місцях. Розроблені професійними організаціями та вишами норми і правила діяльності ритуальних організацій можуть коригуватися і затверджуватися експертними радами з питань похоронної справи в муніципальних утвореннях. В свою чергу, експертні ради розробляють нормативні акти, що можуть бути направлені на розгляд у професійні організації. Співпраця з вишами може будуватися на складанні навчальних програм підготовки та перекваліфікації кадрів організації сфери ритуальних послуг.

Висновки. Забезпечення балансу інтересів у сфері ритуальних послуг носить складний характер і є основною функцією системи регулювання. Він, з одного боку, має забезпечити однакові можливості для діяльності організацій різних організаційно-економічних форм, а з іншого – забезпечити виконання державних гарантій щодо надання ритуальних послуг на безоплатній основі. Таким чином, в системі регулювання сфери ритуальних послуг стикаються інтереси комерційних організацій, органів місцевого самоврядування, муніципальних та державних підприємств, а також населення країни.

Література:

1. Ларионов О.А. Регулирование деятельности социально значимой сферы услуг (вопросы качества обслуживания): Научно-аналитический обзор / О.А. Ларионов ; под ред. Л.А. Михайловой. – М. : Экономическое образование, 2013. – 224 с.
2. Соціальний розвиток України: сучасні трансформації та перспективи / За заг. ред. Б.М. Данилишина ; 2-ге вид., доп. і перероб. – Черкаси : Брама-Україна, 2006. – 620 с.
3. Черинко Е.Д. Стандартизация в деятельности ритуально-похоронного предприятия / [Е.Д. Черинко, Л.А. Кулагина, О.А. Ларионов]. – М. : КНОРУС, 2010. – С. 16–27.

4. Максимов И.С. Трансформация локального рынка ритуальных услуг в муниципальных образованиях: дис. ... к. э. н. : спец. 08.00.05 / И.С. Максимов ; ФГБОУ ВПО «Владимирский государственный университет имени Александра Григорьевича и Николая Григорьевича Столетовых». – Владимир, 2012. – 173 с.
5. Уланов П.Е. Организационно-экономические аспекты государственного управления сферой похоронных услуг: дис. ... к. э. н. : спец. 08.00.05 / П.Е. Уланов ; Московский государственный университет сервиса. – Москва, 2000. – 151 с.
6. Необхідний мінімальний перелік окремих видів ритуальних послуг : Наказ Державного комітету України з питань житво-комунального господарства № 193 від 19.11.2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1111-04>.

Руда И.И. Концепция развития системы государственного регулирования сферы ритуальных услуг в Украине

Аннотация. В статье рассмотрены интересы участников сферы ритуальных услуг. Обосновано использование программно-целевого метода для трансформации этого рынка социально значимых услуг. Предложен перечень действий и механизмов государственного регулирования рынка ритуальных услуг в виде сорегулирования.

Ключевые слова: ритуальные услуги, похороны, специализированные службы, сорегулирование, государственное регулирование, программно-целевой метод.

Ruda I.I. Conception of development system of government control of funeral service in Ukraine

Summary. Interests of participants of ritual service business are considered in the article. The use of programmatic-having a special purpose method is reasonable for transformation of this market of socially meaningful services. The list of actions and mechanisms of government control of market of ritual services is offered as coregulation.

Keywords: ritual services, burial places, specialized services, coregulation, government control, programmatic-having a special purpose method.