

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПІДПРИЄМНИЦТВА: ЗМІСТ ТА ФУНКЦІЇ

Сергійко О. В.,

науковий співробітник відділу правових проблем підприємництва НДІ приватного права і підприємництва імені академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України

У статті досліджено теоретичні та практичні проблеми співвідношення державного регулювання та державного управління у сфері підприємницької діяльності. Отримала подальше вивчення проблема оптимізації державного регулювання підприємницьких відносин на сучасному етапі соціально-економічного розвитку суспільства.

Ключові слова: державне регулювання, державне управління, підприємницькі відносини, функції, державна політика.

Державне регулювання економікою має довгу історію, починаючи з періоду раннього капіталізму, коли об'єктом державного впливу були ціни, якість товарів, процентні ставки, зовнішня торгівля. У сучасних умовах кожна держава здійснює державне регулювання національною економікою з різним ступенем втручання в економічні відносини. Щодо пропорцій державного та ринкового регулювання економіки існує широкий спектр думок та поглядів – від тотального державного монополізму до крайнього лібералізму. Проте ніхто ніколи не заперечував необхідність виконання державою функції регулювання економіки.

Сьогодні і правова, і економічна науки ще не розробили алгоритму раціонального втручання держави у сферу регулювання економічних відносин. Ніхто не може встановити, раз і назавжди визначити достатні та необхідні межі участі держави в економічному житті країни. Будь-яка держава у кожний конкретний період повинна вирішувати це питання залежно від конкретних економічних умов розвитку, встановлених пріоритетів та загального програмного напрямку розвитку держави, визначеному у конституції або інших законах держави.

У літературі вивчення вищевказаного питання простежується у працях В. Б. Авер'янова, М. С. Бондаря, Л. Д. Воеводіна, О. Ю. Кабалкіна, В. Ф. Котока, В. В. Лаптева, В. К. Мамутова, М. І. Матузова, В. А. Патюліна, П. М. Рабіновича, А. М. Селіванова, А. П. Таранова, О. Ф. Фрицького, В. М. Чхиквадзе та ін. На початку 90-х рр. ХХ ст. цьому питанню також приділяли увагу В. М. Кампо, А. М. Колодій, Н. О. Саніахметова, В. Н. Денисов, М. І. Козюбра, М. П. Орзіх, В. Ф. Погорілко, П. Б. Стецюк, Ю. М. Тодика, А. А. Чувпило.

Історія розвитку ринкових відносин показала, що є проблеми, які ринок не може сам подолати внаслідок відсутності в нього відповідних механізмів регулювання і контролю. Серед них, зокрема, такі проблеми, як забезпечення ефективного використання ресурсів, розвиток конкуренції, соціальний захист населення. Це пов'язано з тим, що ринок сам по собі тягнє до монополізації, а ринкове розподілення доходів, що може бути справедливим з точки зору законів ринку, фактично призводить до нерівності та соціальної незахищеності окремих верств населення. У таких умовах необхідні відповідні важелі контролю та регулювання суспільних відносин, що виникають у сфері ринкових відносин для оцінки перспектив розвитку суспільства, виявлення та забезпечення реалізації регулюючих функцій ринку, які повинні застосовуватися самою державою.

Мета і завдання статті. Мета полягає у проведенні наукового аналізу питання державного регулювання та державного управління у сфері підприємницької діяльності.

Визначена мета зумовила постановку та розв'язання таких завдань: розкрити поняття державного регулювання та державного управління у сфері підприємницької діяльності; визначити їх роль та функції в забезпеченні розвитку підприємництва.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини у сфері державного регулювання та державного управління у сфері підприємницької діяльності.

Предметом дослідження є державне регулювання та державне управління у сфері підприємництва та їх функції.

Таким чином, державне регулювання економіки є складовою її функціонування і заслуговує на увагу з боку вчених-юристів особливо сьогодні, коли необхідно завдяки правовому інструментарію та прогностичній функції правової науки визначити реальні чинники та розробити відповідні механізми, які здатні надати розвитку ринкових відносин в Україні необхідного динамізму, забезпечити незворотність прогресивних перетворень.

Найбільш загальним є визначення державного регулювання як встановлених та забезпечувальних державою правил поведінки суб'єктів суспільних відносин з подальшою зміною цих правил залежно від встановлених пріоритетів розвитку держави у кожний історичний період її розвитку [1, с. 150].

Інколи державне регулювання економіки визначається як система методів для здійснення підтримуючої, компенсаційної та регулюючої діяльності держави, що спрямовується на створення умов ефективного функціонування ринку і вирішення складних соціально-економічних проблем національної економіки [2, с. 87].

Наведені дефініції свідчать не лише про те, що кожен автор прагнув зосередити увагу на найбільш суттєвих, з його точки зору, ознаках та проявах державного регулювання, що розкривають його сутність, а й про те, що всі автори визнають його комплексний характер, який проявляється через багатогранність форм, методів та інститутів державного регулювання ринкової економіки.

При визначенні змісту та меж державного впливу на економічні відносини, а також можливих напрямів його розвитку доцільним вбачається аналіз співвідношення змісту категорій «державне регулювання» та «державне управління».

Загальновизнаним є твердження, що і державне регулювання і державне управління є соціальними явищами, яким притаманні як спільні, так і відмінні ознаки, що мають по суті одну сферу застосування. Різниця між цими двома поняттями полягає у характері впливу на суспільні відносини та межах такого впливу. Спільні риси, що притаманні регулюванню та управлінню, зумовлені тим, що вони є різновидами організаційної діяльності держави, спрямованої на впорядкування певних суспільних явищ, процесів або об'єктів.

У загальнонауковому розумінні термін «регулювання» визнається за своїм змістом більш широким порівняно з терміном «управління» і означає вплив не на конкретні об'єкти управління, а на оточуюче середовище, по суті, на ту або іншу сферу спільних відносин. В той же час управління – цілеспрямований владний вплив саме на конкретні об'єкти завдяки використанню притаманних управлінню методів та засобів впливу. Якщо регулювання характеризується значним ступенем можливості обрання суб'єктами суспільних відносин альтернативних варіантів поведінки, то управління характеризується підпорядкуванням об'єктів управління управлінському впливу, що адресується ним суб'єктами управління [3].

Приймаючи до уваги наведені визначення категорій «управління» і «регулювання» та підходи до розуміння їх співвідношення, спробуємо виявити загальне та особливе, що характеризує «державне управління в сфері підприємництва» та «державне регулювання в сфері підприємництва» як різні види організаційної діяльності держави, спрямованої врешті-решт на забезпечення балансу інтересів держави та інших суб'єктів суспільних відносин, що виникають в сфері підприємницької діяльності. При вирішенні питання щодо співвідношення державного регулювання економіки і державного регулювання підприємницької діяльності слід виходити з того, що згідно зі ст. 42 Господарського кодексу України підприємство є видом господарської діяльності. Оскільки, у свою чергу, господарська діяльність є видом економічної діяльності, слід дійти висновку, що державне регулювання підприємницької діяльності є складовою частиною державного регулювання економічної діяльності.

Цілі державного регулювання прямо або опосередковано знаходять своє відображення у актах регулювання. Останні, в свою чергу, є правовою формою і закріплення, і реалізації політичних рішень. Акт регулювання є, в той же час, і формою реалізації прогностичної функції права, покликаний створити відповідні умови, побудувати правову основу для виникнення та розвитку у майбутньому суспільних відносин або соціальних процесів, в яких суспільство зацікавлено у кожному конкретний період свого розвитку, або навпаки, гальмувати розвиток відповідних негативних, з точки зору публічних та приватних інтересів, явищ.

Засоби державного регулювання господарської діяльності сьогодні знайшли своє правове закріплення у ч. 2. ст. 12 Господарського кодексу України. До основних з них законодавець відніс: державне замовлення; ліцензування, патентування і квотування; сертифікацію та стандартизацію; застосування нормативів та лімітів; регулювання цін і тарифів; надання інвестиційних, податкових та інших пільг; надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій та субсидій.

Умови, обсяги, сфери та порядок застосування зазначених засобів, що відображують відповідні методи державного регулювання та управління, весь час змінюються: регулюючі функції держави то посилюються, то, навпаки, характеризуються значним лібералізмом.

Основні цілі економічного розвитку, що визначаються державою у кожному конкретний період, знаходять своє вираження у функціях державного регулювання та державного управління. У науковій літературі визначають:

- **цільову функцію**, яка спрямована на визначення основної мети, напрямів та пріоритетів розвитку національної економіки;
- **нормативну**, спрямовану на встановлення певних стандартів поведінки господарюючих суб'єктів, створення певного середовища для їх діяльності шляхом нормативно-правового регулювання;
- **соціальну**, спрямовану на створення соціальних систем захисту суб'єктів права, в тому числі і суб'єктів господарювання;
- **безпосереднього управління**, спрямовану на регулювання державного сектору економіки та створення суспільних благ;
- **контрольну**, яка передбачає державний нагляд та контроль за дотриманням законності у сфері державного управління [3, с. 65].

Сьогодні представники і економічної, і юридичної науки відзначають надзвичайну важливість **гуманітарної функції державного регулювання**, що полягає у формуванні соціальної спрямованості розвитку економіки. Ця функція знайшла своє закріплення в ст. 1 Основного Закону України.

До функцій державного регулювання інколи відносять забезпечення реалізації *фіскальної політики* (бюджет та податки) та забезпечення реалізації *монетарної політики* (грошові кошти та кредити), зовнішню торгівлю, розподіл прибутку [4, с. 90].

У всіх країнах світу однією з основних функцій державного регулювання підприємницької діяльності є *функція підтримки підприємництва*, що спрямована на створення умов та механізму надання субсидій та інших форм фінансової допомоги, що призначені для сприяння розвитку окремих галузей промисловості, регіонів країни, а інколи – окремих підприємців [5, с. 262].

У промислово розвинутих країнах суть державної підтримки підприємництва як функції державного регулювання зводиться до розробки конкретних заходів за трьома напрямками: консультаційний супровід процесу створення і функціонування фірм на початковому етапі їх існування; надання певної фінансової підтримки вперше створюваній структурі або надання такої структурі певних пільг (зазвичай у сфері оподаткування); надання технічної, науково-технічної або технологічної допомоги малопотужним у фінансовому відношенні підприємницьким структурам [6, с. 109–112].

Щодо об'єктів державного регулювання, то в якості загальних об'єктів слід визначити сфери, галузі, процеси, системи, регіони, явища, окремі ситуації соціально-економічного розвитку країни, коли виникає потреба втручання держави для забезпечення нормального функціонування економіки та соціальної стабільності держави. Кожен із зазначених загальних об'єктів державного регулювання може бути, у свою чергу, структурований і характеризуватися низкою об'єктів, що входять до його складу.

Щодо видів державного регулювання, одним із критеріїв його класифікації може бути інтерес, на задоволення якого спрямовується державне регулювання. Державне регулювання можна також класифікувати залежно від меж впливу на вузькогалузеве (транспорт, зв'язок, агропромисловий комплекс) та таке, що має загальноекономічне спрямування. Причому другий вид державного регулювання є переважаючим.

Виходячи із запропонованих та розглянутих чинників систематизації функцій державного регулювання, їх систему можна представити у вигляді таких функцій: вибір соціальних орієнтирів розвитку держави і суспільства (в тому числі й економіки), прогнозування, моделювання, забезпечення реалізації політичних рішень (організація), координація та контроль.

В системі державного регулювання функція організації як самостійна практично не існує. Окремі її елементи розкриваються при реалізації інших «стратегічних» функцій, наприклад, при прогнозуванні розвитку організаційних структур, при моделюванні розвитку певних процесів та визначенні у зв'язку з цим ролі та переваги певних організаційних утворень.

Сучасна економічна та управлінська ситуації в Україні характеризуються суттєвими змінами у взаємовідносинах між органами державної влади та суб'єктами господарювання. Самостійність господарюючих суб'єктів, свобода підприємницької діяльності, заборона незаконного втручання органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб у господарські відносини, що знайшли своє закріплення на рівні правових принципів господарювання, обумовлюють необхідність вироблення інших правових зв'язків між суб'єктами господарювання та державними органами. У свою чергу, комплексне регулювання публічного та приватного секторів економіки вимагають нових підходів до визначення форм та методів державного впливу [7, с. 112].

В сучасних умовах особливе значення набувають режими економічної діяльності, що встановлюються законами – від жорстких, обмежуючих до ліберальних, стимулюючих. Нормативне регулювання виражається в актах про державну підтримку галузей, виробництв, окремих підприємств, установ та організацій, в механізмах державної реєстрації, обліку.

Виходячи з викладеного, залежно від характеру, обсягу та ступеня самостійності суб'єкта господарювання, методи державного регулювання можна представити у такому вигляді: загальнонормативного регулювання – закріплення загальних правил для всіх суб'єктів господарювання, встановлення правил створення, реорганізації та ліквідації суб'єктів господарювання, визначення правових основ їх діяльності; програмні; нормативно-кількісні (квоти, ціни, тарифи, нормативи, ліміти, податки та збори, мито); підтримки відповідного рівня діяльності – пільги, дотації, субсидії, надбавки; контрольно-облікові – заборони, приписи, обмеження, санкції. Зазначені методи відрізняються один від одного за своїм призначенням та змістом. Їх конкретний прояв залежить від завдання, яке вирішується за їх допомогою.

Новим в практиці регулювання економічних відносин є використання методів договірної регулювання в публічних інтересах у взаємовідносинах між органами публічної влади і суб'єктами господарювання. Одним з нових явищ є використання інституту поруки у публічно-правовому регулюванні (укладення контрактів під гарантію уряду).

Викладене дає підстави зробити висновок, що державне регулювання підприємництва по своїй суті є способом нормативно-правового впорядкування діяльності суб'єктів господарювання з використанням функцій та методів непрямого впливу, включаючи прогнозування, стимулювання, інформаційне обслуговування, кадрове забезпечення. По суті йдеться про управління процесами.

Формується тенденція до звуження об'єктів, що безпосередньо відчували б на собі вплив державного управління. Відбувається перехід від прямого управління галузями, сферами, підприємствами, організаціями, установами до управління суспільними процесами. Конституційний принцип верховенства права зумовлює посилення ролі загальнононормативного регулювання економічної сфери і підприємництва. З цим, у свою чергу, пов'язано зміна співвідношення нормативних та індивідуально-розпорядчих актів на користь перших.

Таким чином, *державне регулювання підприємництва* – це сукупність форм, методів і інструментів, за допомогою яких держава впливає на діяльність суб'єктів господарювання, ринкову кон'юнктуру з метою створення сприятливих умов для функціонування ринку й задоволення соціально-економічних потреб суспільства. У свою чергу, *державне управління у сфері підприємництва* – це адресна, цілеспрямована, владна, систематична діяльність органів виконавчої влади з реалізації функцій управління, яка знаходить свій вияв у відповідній системі управління та реалізується завдяки використанню спеціального інструментарію – форм та методів управлінської діяльності. В теорії адміністративного права поруч з «вузьким» розумінням державного управління сформувалось і його «широке» розуміння як владного впливу на суспільну соціальну систему, що дозволяє розкрити природу влади, її функціональне призначення та владний характер управління, його прояв у цілеспрямованій діяльності всіх органів держави з забезпечення соціального та економічного розвитку держави. Таке розуміння державного управління виявляє і притаманні йому риси: цілеспрямованість, наукову обґрунтованість, систематичність впливу, державно-владний характер, універсальність, практичність, різноманітність організаційних форм. Широке розуміння державного управління більшою мірою характеризує державне регулювання, ніж управління як специфічну діяльність держави, що можна розглядати як закономірний процес.

При такому підході, зрозуміло, що ефективність державного впливу на сферу підприємництва, створення сприятливих умов для розвитку ринкових відносин, забезпечення соціальної спрямованості економіки пов'язано із системним, комплексним підходом до державного регулювання та державного управління як різновидів організаційної діяльності держави. Такий підхід вимагає узгодженості актів регулювання та актів управління, універсальності форм та методів державного впливу, забезпеченості виконання функцій управління відповідними організаційними структурами та наділення останніх достатньою та необхідною компетенцією з урахуванням специфіки об'єкта управління.

Виявлення вказаних тенденцій має не лише теоретичне, а й практичне значення, оскільки дозволяє з урахуванням суспільних інтересів та використанням форм, методів, засобів та актів державного регулювання та державного управління впливати на подальший їх розвиток, встановлювати певні пропорції такого розвитку, прогнозувати ступінь ефективності державного впливу на підприємництво та економіку країни в цілому.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. *Теория государства и права*. Курс лекцій / Под ред. Н. М. Марченко: 2-ге вид. – М., 1996. – С. 143–156.
2. *Государственное регулирование экономики*. Конспект лекцій / Составитель: Т. А. Пушкар. – Харьков. – ХНАГХ, 2006. – С. 86–89.
3. *Адміністративне право України*. Академічний курс: підручник: у двох томах. – Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К., 2004. – С. 64–66.
4. *Добровольська В.* Засоби державного регулювання підприємницької діяльності // Підприємництво, господарство і право. – 2006. – № 2. – С. 89–94.
5. *Павлішенко І. Б., Босик О. В.* Державне регулювання підприємництва в Україні: напрямки та пріоритети // Збірник науково-технічних праць. – Львів, 2009. – С. 258–263.
6. *Лічак Д. В.* Узгодження приватних і публічних інтересів в сфері господарської діяльності (на прикладі державної підтримки суб'єктів господарювання) // Наше право. – 2011. – № 2. – Ч. 2. – С. 107–113.
7. *Щербина В. С.* Господарське право: підручник / В. С. Щербина: 6-те вид., перероб. і допов. – К.: Юрінком Інтер, 2013. – С. 112–113.

This article explores the theory and practice of the relationship between state regulation and governance in the field of entrepreneurship. Was further exploring the problem of optimization of state regulation of business relations at the present stage of socio-economic development.

В статті досліджені теоретичні та практичні проблеми соотношения государственного регулирования и государственного управления в сфере предпринимательской деятельности. Получила дальнейшее изучение проблема оптимизации государственного регулирования предпринимательских отношений на современном этапе социально-экономического развития общества.