

О. В. ТИМОШЕНКО

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Досліджено теоретичні основи державного регулювання підприємницької діяльності (підприємництва) та запропоновано авторський підхід до визначення поняття “державне регулювання підприємницької діяльності”.

Ключові слова: підприємництво, підприємницька діяльність, державне регулювання, державна регуляторна політика, державне регулювання підприємницької діяльності.

The paper investigates the theoretical foundations of government regulation of business (entrepreneurship) and proposed architectural approach to the definition of “government regulation of business”.

Key words: entrepreneurship, government regulation, government regulatory policy, government regulation of business.

Сучасний етап розвитку суспільства характеризується глобалізацією підприємництва, створенням міжнародних об'єднань підприємців і важливістю передових технологій для економічного розвитку держав, унаслідок чого багато держав допомагають, направляють, регулюють і контролюють підприємництво для досягнення технологічної переваги. Конкуренція на світовому ринку, що підсилюється, глобалізація бізнесу і підвищення значення інновацій обумовлюють необхідність розвитку відносин співробітництва між державою і підприємництвом.

Однак у цій сфері ще залишається значна кількість невирішених проблем, одною з яких є ефективне державне регулювання підприємницької діяльності (підприємництва).

Таким чином, однією з найважливіших проблем у сфері підприємництва є його державне регулювання. Це поняття є спірним у науковій літературі, що стосується не тільки його засобів, способів тощо, а й самого визначення державного регулювання підприємництва.

Створення оптимальної системи державного регулювання підприємництва є предметом наукових досліджень багатьох науковців. Низку проблем державного регулювання економіки та підприємництва досліджено в працях П. Верхана, К. Гамільтона, Т. Гулфасона, А. Ісаксена, В. Гриньової, А. Дашкевича, М. Новикової, Т. Морозової, П. Самуельсона та інших учених. Окремі аспекти державного регулювання підприємницької діяльності з юридичної точки зору аналізувались у роботах таких сучасних вчених-юристів, як О. Вінник, І. Єршова, Н. Карягін, С. Ківалов, В. Мамутов, А. Михайлов, В. Попондопуло, М. Челишев,

О. Чувпило та ін. Разом з тим єдиної точки зору щодо визначення поняття державного регулювання підприємництва так і не досягнуто.

Метою даної статті є дослідження теоретичних основ та визначення поняття державного регулювання підприємницької діяльності (підприємництва).

У науковій літературі зазначається, що держава завжди активно втручалась у діяльність підприємця, ніколи не виступаючи в якості стороннього спостерігача або арбітра. При цьому використовувався досить різноманітний інструментарій, що включає широкий набір як економічних методів, так і адміністративних важелів. Роль держави в ринковій економіці полягає, по-перше, у вирішенні тих проблем, що непосильні і непідвласні конкурентному ринку, по-друге, у створенні умов для ефективної роботи ринкового механізму і забезпеченні його зберігання [8, с. 203].

Державне регулювання визначається як система або сукупність взаємозалежних методів і економічних важелів, що впливають на всі сфери соціально-економічного життя країни, у тому числі і на виробництво, обмін, розподіл і споживання виробничої продукції [6, с. 10].

Сучасний економічний словник наводить два основних визначення поняття “державне регулювання економіки”:

1. Державне регулювання економіки – це вплив держави на діяльність господарюючих суб’єктів і ринкову кон’юнктуру з метою забезпечення нормальних умов для функціонування ринкового механізму, вирішення екологічних і соціальних проблем.

2. Державне регулювання економіки являє собою цілеспрямований процес, що забезпечує підтримку або зміну економічних явищ та їхніх зв’язків [3, с. 34].

Потрібно відзначити, що Україна має на меті перехід до соціально орієнтованої ринкової економіки, а, як відомо, розвинена ринкова економіка передбачає певну регулюючу роль держави, то вже зараз треба посилювати цю роль і формувати механізм її здійснення. Важливим чинником, що посилює необхідність державного регулювання української економіки, є той, що перехід здійснюється від економіки з тотальною державною власністю на засоби виробництва, в якій усі працівники були найманою робочою силою держави. У цих умовах тривалий час зберігатиметься відносно велика частка державних підприємств в економіці та вплив держави на економічні процеси [14, с. 197].

На нинішньому етапі розвитку України паралельно з процесами становлення підприємницького сектора відбувається формування механізму його державного регулювання. Тобто державна підприємницька політика ще перебуває в зародковому стані і є так саме недосконалою, як і всі інші інструменти регулювання [8, с. 221].

Державне регулювання підприємництва є самостійною частиною державного регулювання економіки. Для визначення співвідношення державного регулювання економіки і державного регулювання підприємницької діяльності слід виходити з того, що згідно зі ст. 42 Господарського кодексу України підприємництво є видом господарської діяльності. Оскільки господарська діяльність є видом економічної діяльності, слід дійти висновку, що державне

регулювання підприємницької діяльності є складовою частиною державного регулювання економічної діяльності.

Роль і значення державного регулювання економіки відзначається як у вітчизняній, так і в зарубіжній економічній літературі.

На думку відомого економіста Поля А. Самуельсона, посилення ролі держави знаходить висвітлення в значному розширенні прямого регулювання економічного життя [16, с. 278]. А. Ісаксен, К. Гамільтон, Т. Гулфасон відзначають, що ніде у світі не існує “чистої” ринкової економіки, де всі питання вирішувалися б на абсолютно вільному ринку. Будь-який вид ринкової економіки є “змішаним”, тому що в будь-якому сучасному суспільстві важливу роль грає держава [10, с. 13–14].

П. Верхан вказує, що і ринкова економіка не може повністю відмовитись від примусу з боку держави. І все ж вона обмежує цей примус поняттям “втручання, що відповідає вимогам ринку”. Головне в тому, що існує дієвий правовий порядок, в особливості достатньо ефективно право на конкуренцію з метою запобігання підризу ринкової системи деструктивними антиринковими силами [4, с. 8]. Разом з тим, зазначається, що держава має втручатися тоді, коли ринкове господарство не спрацьовує і коли в інтересах загального добра бажано внесення коректив в економічний процес [Там же, с. 24–25].

При цьому в закордонній літературі використовується широке поняття “регулювання”. Будь-яка державна політика, що безпосередньо впливає на функціонування ринку, регулює його деякою мірою. Будь-яка політика, що впливає на ринкову структуру або поведінку, може в принципі вважатися “регулятивною”. Регулювання, що тлумачиться таким чином, охоплює практично всю сферу мікроекономіки [17, с. 29].

Обов’язковими передумовами ефективного функціонування вітчизняної економіки є оптимізація втручання державних органів у діяльність господарюючих суб’єктів в умовах послідовної, економічно обґрунтованої та соціально спрямованої бюджетної політики, реальної детінізації економіки, реформування інфраструктурних монополій. Тільки тоді держава стимулюватиме розвиток підприємництва, а не чинитиме йому перешкоди [7, с. 2].

Функції та засоби державного регулювання економіки суттєво відрізняються в перехідний період до ринку і в період сформованих ринкових відносин. Основними функціями державного регулювання ринку в перехідний період є:

- формування нових інститутів державного регулювання;
- створення інфраструктури і умов функціонування ринку;
- розробка економічної і соціальної стратегії;
- вироблення науково-технічної політики;
- активізація ринкових відносин;
- пом’якшення впливу природних явищ;
- економічний захист власних пріоритетних виробництв тощо [12, с. 15].

Державне регулювання створюваного ринку здійснюється за допомогою правових, адміністративних та економічних методів.

Для досягнення соціально-економічної рівноваги, стабільності в суспільстві держава застосовує низку методів, серед яких можна виділити три основних. Сутність першого методу – державне регулювання через оподаткування, другого – регулювання економічного і соціального розвитку суспільства в процесі здійснення податкової політики. Третій метод полягає в розробці державою “правил гри”, законодавства з різних питань [14, с. 198].

Разом з тим, як справедливо зазначається в літературі, зміст, сутність і функції державного управління економікою в сучасних умовах принципово змінюються. На думку В. Авер'янова, перехід до ринкової економіки потребує якісної зміни організаційної структури управління та переходу до формування нових організаційно-правових форм господарської діяльності, при цьому тільки значне проведення в життя єдиної державної політики, яка базується на новому державному управлінні, допоможе вийти з кризової економічної ситуації [1, с. 5]. Цю думку розвиває та підтримує С. Ківалов. Пліуралізм і рівноправність різних форм власності, на яких засновані підприємства і господарські організації як об'єкти управляючого впливу, приватизація значної частини державного сектора економіки, а також поява конкуренції, вільного ринкового ціноутворення і розвиток підприємницької діяльності обумовлюють поступовий перехід від державного управління економікою до державного регулювання економічних процесів [2, с. 326].

Таким чином, свобода підприємницької діяльності, вільний рух товарів, послуг і фінансових коштів на території України і нові можливості для здійснення зовнішньоекономічної діяльності спричинили появу і динамічне зростання приватного сектора економіки, поживлення товарообігу, ускладнення економічної інфраструктури, значної інформатизації економічної діяльності. Зміна структури власності призводить до зміни структури державного управління. Усе це і вимагає поступового переходу від державного управління економікою до державного регулювання економічних процесів.

Тому представляється, що в умовах переходу до ринкової економіки більш прийнятним є термін “державне регулювання економіки”, оскільки мова йде не власне про управління, а про регулювання як вплив на економічні відносини, у тому числі підприємницькі.

У сучасній науковій літературі практично загальноновизнаним є положення про те, що підставою державного регулювання підприємницької діяльності є необхідність забезпечення реалізації та охорони публічних інтересів [11, с. 17]. Важливо підкреслити, що публічні інтереси – це об'єктивно існуючі у сфері економіки інтереси держави і суспільства, що формуються під впливом законів функціонування ринкової економіки [Там же, с. 18].

Як слушно зазначає О. Вінник, у підприємницькій діяльності законний приватний інтерес щодо отримання прибутку набуває особливого значення: його задоволення є метою, рушійною силою такої діяльності, а умовою досягнення цієї мети – врахування публічних інтересів. Тому виникає потреба регулюючого впливу на підприємництво з боку держави, завдання якої полягає, з одного боку, у

стимулюванні приватної ініціативи (інтересу), а з іншого – у встановленні умов, за яких досягнення (реалізація) такого інтересу попередить або мінімізує заподіяння шкоди суспільству, державі, споживачам, довкіллю тощо [5, с. 29].

В. Мамутов вказує, що рівень державного регулювання, державного “втручання в економіку” в усіх розвинутих країнах високий. Державне втручання в економіку не слід ототожнювати з втручанням у внутрішні справи підприємств. Останнє скрізь зведено до мінімуму [13, с. 82]. Недооцінка ролі держави в економіці, переважання уявлень про ринковий механізм як всеосяжний та автоматичний регулятор господарських відносин однаково небезпечні для суспільства, як і недооцінка ролі ринкового механізму [Там же, с. 185].

Потрібно відзначити, що самостійність підприємця не безмежна, вона знаходиться під впливом регулюючого і координуючого впливу органів державного управління. В умовах проведення економічної реформи, переходу до ринку система прямого адміністративного управління перетерпіла глибокі зміни. Відбулася заміна планування і прямого контролю непрямим, що спирається головним чином на економічні і правові важелі. Необхідно підкреслити, що без відповідного державного втручання необмежений підприємницький егоїзм може перетворитися на шаленство стихії ринку, що не тільки призводить до значного розшарування суспільства за доходами (необмежено збагачуючи одних за рахунок інших), а й руйнує цивілізовані основи економічного розвитку.

Необхідність державного регулювання підприємницької діяльності неодноразово підкреслювалася в працях багатьох учених.

Перехід до ринкової економіки спочатку сприймався як повна відмова від державного регулювання господарської діяльності, як повне саморегулювання підприємництва. Зараз наступив момент усвідомлення того, що державне регулювання при переході до ринкової економіки в нашій країні необхідне, що в підприємницькому законодавстві не можна односторонньо орієнтуватися тільки на приватні інтереси, що вони повинні сполучатися з інтересами публічними.

На думку російського вченого В. Попондопуло, варто розрізняти два начала: 1) вільний, що розвивається об’єктивно за своїми внутрішніми законами і, отже, саморегулюючий ринок; 2) зовнішнє регулювання ринку, включаючи державне, що визначається межами об’єктивно припустимого. Рівень ринку є основним, визначальним, він пов’язаний з свободою дій підприємців, необхідні межі якої завдані державою в законодавстві. Тим самим відбувається урахування не тільки приватних інтересів підприємців, а й інтересів суспільства в цілому, установлюється баланс приватних і публічних (загальних) інтересів. Цим визначається режим підприємницької діяльності як вільної, заснованої на принципі “можна все, крім того, що суперечить визначеним у законі інтересам громадянського суспільства” [15, с. 222–223].

Представляється правильним обґрунтування необхідності державного регулювання підприємницької діяльності публічними інтересами. Підприємництво характеризується тим, що регулюється державою в особі її органів. Держава не стоїть осторонь від цього процесу. Вона змушена це робити

у зв'язку з тим, що підприємці (фізичні і юридичні особи) реалізують свій приватний інтерес, що без державних регуляторів може заподіяти і заподіє шкоду суспільному інтересу. Держава в ході такої регламентації підприємницької діяльності затверджує публічне начало, суспільний інтерес, одночасно погоджуючи його з приватним інтересом підприємців. Державне регулювання підприємницької діяльності проводиться за багатьма напрямками. Необхідність такого регулювання обумовлена тим, що в процесі діяльності зіштовхуються приватні інтереси підприємців і публічні інтереси суспільства. Ці інтереси повинні бути урівноважені і не вводити в конфлікт один з одним.

Ефективність підприємницького бізнесу знаходиться в полі зору органів державного управління. Межі державного регулювання, яке матеріалізується в законодавчих актах нормативного характеру, постійно змінюються: вони звужуються і поступаються політиці дерегулювання. При цьому державне регулювання не зникає, а якісно вдосконалюється, набуває нових функцій, особливо в питаннях захисту поряд із публічними (суспільними) інтересами і інтересів приватних, зокрема підприємців. За допомогою державного регулювання відбувається й процес погодження цих інтересів.

Зважаючи на те, що в законодавстві відсутнє визначення поняття “державне регулювання підприємництва”, а дефініція “державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності”, що міститься в ст. 1 Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” від 11.09.2003 р., має занадто загальний і більшою мірою публічно-правовий зміст, тому слід визнати виправданими спроби наукового визначення цього поняття.

І. Єршова вважає, що державне регулювання підприємницької діяльності може бути прямим і непрямим. Пряме регулювання більш властиве адміністративній економіці, і в даний час воно здає свої позиції. Разом з тим, у правових актах міститься маса директивних правил стосовно різних аспектів підприємницької діяльності. Пряме державне регулювання можна розглядати за такими напрямками:

- установлення вимог щодо підприємницької діяльності;
- уведення заборон на ті або інші прояви при її здійсненні;
- застосування державою санкцій і мір відповідальності;
- створення господарюючих суб'єктів, їхня реорганізація і ліквідація (наприклад, унітарних підприємств);
- укладення договорів для забезпечення цільових програм, задоволення інших державних потреб та ін. [9, с. 34].

Разом з тим, у ринкових умовах господарювання пріоритет мають непрямі методи регулювання із застосуванням різних економічних важелів і стимулів. Непряме державне регулювання може як стимулювати ті або інші види підприємництва (через надання пільг при оподаткуванні тощо), так і бути спрямованим на децимування здійснення діяльності [Там же, с. 34].

Також позитивним є те, що державне регулювання виникло як якісно новий вид існуючого державного управління, яке може бути визначене як виконавчо-розпорядча діяльність органів державного управління, котра проявляється в

безпосередньому, оперативному та повсякденному керівництві господарською, соціально-культурною та політико-адміністративною сферами життя суспільства і держави. Це державне регулювання можна ототожнювати з поняттям “демократичне управління”, яке виходить з того, що людина здатна до самоконтролю, самоуправління і не уникає відповідальності. Таке управління передбачає делегування повноважень, надання більшої самостійності тощо. Його найголовніша мета і завдання – неухильне і ефективне забезпечення прав людини. Отже, в сучасній юридичній науці (так само, як і в економічній), доцільно вважати загальновизнаним положення про те, що державне регулювання підприємництва є необхідністю та визначаються його види.

Безперечним є сам факт державного регулювання економіки і підприємницької діяльності, що здійснюється в будь-якій державі. Рівень економічного, соціального розвитку, національні особливості та інші фактори визначають форми і методи такого впливу.

Державне регулювання підприємницької діяльності пропонується визначити як здійснення впливу уповноваженими органами державної влади в межах чинного законодавства на підприємницькі відносини, який проявляється у формі встановлення загальних правил поведінки учасників даних відносин з метою всебічного врахування інтересів усіх учасників даного процесу, потреб суспільства та забезпечення сталого економічного розвитку держави.

При застосуванні різних форм, видів державного регулювання підприємницької діяльності необхідно з'ясовувати, які публічні інтереси присутні в конкретному виді підприємницької діяльності або на окремих ринках. Основним критерієм, на підставі якого може виявлятися ефективність державного регулювання у сфері економіки, є ступінь реалізації і захисту певних публічних інтересів.

Література:

1. *Аверьянов В. Б.* Малый бизнес: правовой статус и бухгалтерский учет предприятия / В. Б. Аверьянов. – К. : Б.и., 2008. – 187 с.
2. Адміністративне право України : підручник / за ред. С. В. Ківалова. – Одеса : Юрид. літ-ра, 2011. – 917 с.
3. Большой экономический словарь / под ред. А. Н. Азрилияна. – 2-е изд., доп. и перераб. – М. : Ин-т новой экономики, 2007. – 726 с.
4. *Верхан Петер Х.* Підприємець. Його економічна функція та суспільно-політична відповідальність / Петер Х. Верхан. – К. : Знання, 2010. – 83 с.
5. *Вінник О. М.* Публічні та приватні інтереси в господарських товариствах: проблеми правового забезпечення : монографія / О. М. Вінник. – К. : Атіка, 2008. – 352 с.
6. Государственное регулирование экономики: учеб. пособие для вузов / под ред. проф. Т. Г. Морозовой. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2011. – 255 с.
7. *Дашкевич А.* Підтримка вітчизняного бізнесу без забезпечення ефективного конкурентного середовища – неможлива / А. Дашкевич // Вісник Антимонопольного комітету України. – 2009. – № 1. – С. 2–4.

8. *Гриньова В. М.* Державне регулювання економіки : навч. посіб. / В. М. Гриньова, М. М. Новикова. – Х. : ІНЖЕК, 2006. – 756 с.
9. *Ершова И. В.* Предпринимательское право : учеб. / И. В. Ершова. – М. : ИД “Юриспруденция”, 2011. – 544 с.
10. *Исаксен А.* Экономика переходного периода / А. Исаксен, К. Гамильтон, Т. Гулфасон. – Кн. 1. – М. : СОВ-ВИП, 1995. – 222 с.
11. *Карягин Н. Е.* Комментарий к законодательству о государственном регулировании предпринимательской деятельности : науч.-практ. коммент. / Н. Е. Карягин, А. В. Михайлов, М. Ю. Чельшева. – СПб. : Питер, 2011. – 351 с.
12. *Вихрущ В. П.* Макроекономічне регулювання підприємницької діяльності: теорія і практика // В. П. Вихрущ, Я. М. Карпик, О. М. Собко. – Тернопіль, 2007. – 54 с.
13. *Мамутов В. К.* Господарче право зарубіжних країн : підручн. / В. К. Мамутов, О. О. Чувпило. – К. : Ділова України, 2010. – 352 с.
14. *Основи економічної теорії : підручник / за ред. А. А. Чухна.* – К. : Вища школа, 2009. – 606 с.
15. *Попондопуло В. Ф.* Коммерческое (предпринимательское) право : учебник / В. Ф. Попондопуло. – М. : Юристъ, 2009. – 668 с.
16. *Самуэльсон П. А.* Экономикс / П. А. Самуэльсон ; [пер. с англ.]. – Севастополь : Ахтиар, 1995. – 384 с.
17. *Utton M. A.* The Economics of Regulating Industry / M. A. Utton. – Oxford : Basic Blackwell, 1986. – 243 p.

Надійшла до редколегії 24.01.2013 р.

УДК 354.11.86

С. С. ЦИГАНЕНКО

ОПТИМІЗАЦІЯ РОБОТИ ЦЕНТРАЛЬНОГО ОРГАНУ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В ЧАСТИНІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Зроблено аналіз сучасного стану законодавчої бази України стосовно адміністративних послуг. Виділено особливості надання адміністративних послуг Державним космічним агентством України та за допомогою теорії ощадливого менеджменту проаналізовано стан з їх наданням. Означено основні напрями реформування структури ДКА в частині підвищення ефективності його роботи щодо надання адміністративних послуг.

Ключові слова: адміністративна послуга, центральний орган виконавчої влади, структура ЦОВВ, ощадливий менеджмент, ефективність надання державних послуг.