

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ**  
удосконалення та розвиток



№ 8, 2011 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 354:65.014.1.477

*В. М. Ємельянов,*  
*к.т.н., Чорноморський державний університет імені Петра Могили*

## МЕТОДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОВЕДІНКИ СУБ'ЄКТІВ РИНКОВИХ СТОСУНКІВ В РЕГІОНАХ

**Анотація.** У статті обґрунтовано методи розробки і прийняття центральними органами державної влади найкращих регуляторних рішень, спрямованих на створення сприятливого підприємницького середовища з метою його покращення.

**Annotation.** The methods of development and acceptance by central public authorities of the best regulator decisions directed on creation of favourable enterprise environment with the purpose of his improvement are grounded in the article.

**Ключові слова:** Державне управління, підприємницьке середовище, процес функціонування, регіон, регуляторні рішення.

### Вступ

В Україні, в якій продовжується становлення, реформування і розвиток процесів ділової активності суспільства, не дивлячись на існування та дію численних і досить значимих несприятливих чинників, розвивається підприємницький рух, формується підприємницьке середовище, зростає підприємницька культура, формується нове покоління керівників-підприємців, поступово змінюється суспільна свідомість і ставлення суспільства до цього виду людської діяльності. у зв'язку з цим питанням ефективного використання суспільством даного економічного ресурсу було і залишається однією із ключових проблем управління процесами успішного функціонування підприємств і підприємницьких структур.

Розглядаючи управління економічними процесами і суб'єктами їх реалізації як складову управління комплексом (галузевим чи регіональним) "господарюючих суб'єктів", варто врахувати, що таке управління «впливає не лише на зазначені вище об'єкти, що входять до складу господарського комплексу регіону, але і на всі територіально-адміністративні одиниці на території регіону» [2, с. 62], а «механізми та модель регулювання економіки у кожному з регіонів формуються під впливом сукупності загальних та індивідуальних чинників, і не останню роль тут відіграють саме органи державного управління».

### Аналіз останніх наукових досліджень.

Процес формування ринкових стосунків у країнах пострадянського простору та необхідна присутність у цьому процесі підприємницької складової обумовили постійне зростання інтересу до питань раціонального управління суб'єктами підприємницької діяльності в умовах зовнішнього регулювання цієї діяльності зі сторони багатьох вітчизняних дослідників. До фундаментальних досліджень з питань розвитку підприємництва звертались відомі українські вчені-економісти П. Беленький, Г. Білоус, Є. Бойко, З. Варналій, С. Вовканич, В. Геєць, М. Долішній, С. Злупко, М. Козоріз, Є. Крикавський, О. Кузьмін, В. Мікловда, Я. Побурко, Ю. Стадницький, І. Школа та багато інших, розглядаючи різноманітні теоретичні і практичні аспекти економіки та управління.

### Постановка завдання

Метою статті є: обґрунтувати методи розробки і прийняття центральними органами державної влади найкращих регуляторних рішень, спрямованих на створення сприятливого підприємницького середовища з метою його покращення.

### Результати

Всі категорії актів мають бути об'єктивно необхідними, тобто їх поява в даний момент історичного періоду повинна бути виправданою тільки певною потребою. Очищення законодавства від застарілих норм, законодавчих та нормативних актів є природним процесом, у зв'язку з тим, що правові регулятори покликані створювати умови для безперешкодного розвитку продуктивних сил країни та становлення і захисту виробничих відносин нового типу. Гальмування цього процесу можуть перетворити правові та нормуючі чинники на протидію процесам модернізації і модифікації суспільства.

Одночасно у практиці державного управління, місцевого самоврядування і корпоративного управління необхідно зберігати співвідношення між реальною управлінською діяльністю (нові норми, стосунки, структури, статуси, що народжуються), та нормами, заборонами, зв'язками, традиціями, звичаями, які склалися раніше і стали часткою об'єктивної, навколишньої реальності, подібно до робочої сили та основних засобів виробництва. При цьому слід розуміти, що минулий досвід, маючи безособовий характер, повинен працювати незалежно від його індивідуальних носіїв. У зв'язку з цим зміна суб'єктів управлінських відносин не повинна завжди і обов'язково формувати потребу у зміні виданих ними управлінських актів або у підтвердженні обов'язковості та легітимності останніх. Такі заходи, не будучи політично і юридично обґрунтованими, можуть призводити і призводять до дестабілізації законодавства і, як наслідок, підприємницького клімату.

З іншого боку, вимога до стабільності нормативно-правових актів всіх типів і рівнів виключає можливість перманентного змінювання, пристосування, виправлення чи скасування як актів державного управління, місцевого самоврядування, так і корпоративних та подібних до них.

Небезпеку для соціуму і його соціально-економічних підсистем підприємницького характеру можуть становити як надмірна кількість, так і нестача регулювань.

Окрім названих вимог, акти державного управління, місцевого самоврядування і органів управління корпораціями мають також відповідати важливій вимозі інформаційної місткості, забезпечуючи повноту, оперативність, достовірність і актуальність включеної до них інформації.

У цьому контексті стає доцільним розглянути і проаналізувати природу зовнішніх регулювань (державних, самоврядних, корпоративних), класифікувавши їх за певними ознаками, а також джерелами генерування (суб'єктів) цих регулювань із їх класифікацією за певними ієрархічними ознаками.

В існуючій сьогодні в Україні практиці організації державного, самоврядного і корпоративного управління економікою під регулюваннями (комплексу регулюючих впливів суб'єктів регулювання) розуміють, як правило, методи, механізми та інструменти впливу суб'єктів регулювань, представлених функціонерами відповідних законодавчих, виконавчих і корпоративних органів, на суб'єктів ринкових стосунків (велике, середнє і мале підприємство, ринкову інфраструктуру, некомерційний сектор економіки тощо) з метою створення і забезпечення належних умов їх діяльності у відповідності з тією економічною політикою, яку встановлює держава.

Методи регулювання поведінки суб'єктів ринкових стосунків (СПД) поділяють на прямі і непрямі.

В свою чергу, методи прямого регуляторного впливу діляться на регуляторні методи адміністративного характеру - державні замовлення, різного роду обмеження (ліміти, квоти), централізовано встановлені ціни, штрафи, дозволи, ліцензії тощо і регуляторні методи бюджетного характеру - застосування бюджету як джерела дотацій, цільового бюджетного фінансування окремих суб'єктів і сфер діяльності.

Методи регулювання непрямого впливу - регламентування поведінки СПД шляхом створення такого підприємницького клімату, який би мотивував активну підприємницьку діяльність податковими регулюваннями, прискоренням амортизації, стимулюванням і розвитком конкуренції тощо.

Адміністративні, економічні і правові методи регулювань та їх ситуаційне комбінювання у вигляді прямого та непрямого регулювання визначаються досягнутим в країні рівнем розвитку ринкових стосунків, її фінансового та економічного стану.

Світовий досвід говорить, що з постійним удосконаленням та інтенсивним розвитком рівня ринкових стосунків, методи прямого впливу (адміністративні та бюджетні) в країні повинні поступатися непрямим методам.

Адміністративні методи регулювання (АМР). Суть АМР полягає у здійсненні прямого управління СПД через використання системи державних замовлень, контрактів, застосування санкцій і штрафів, надання ліцензій (дозволів) і квот, встановлення норм і стандартів, якими регламентується якість робіт, послуг, продукції та організація виробничих процесів і операцій. Основними інструментами АМР виступають:

- ліцензії – спеціальні дозволи, які видаються (або не видаються) СПД для здійснення окремих видів діяльності,
- квотування – встановлення для учасників підприємницької діяльності частки, частини, норми виробництва та збуту продукції у визначеній для СПД сфері діяльності,

-санкції – заходи, передбачені законодавством за порушення або невиконання СПД встановлених умов діяльності,  
-стандарты, норми і нормативи – пряма регламентація державою та її органами діяльності СПД у сфері праці, якості продукції, охорони навколишнього середовища тощо.

При цьому, слід зауважити, що стандартизація це – встановлення єдиних норм за типами, марками, параметрами, розмірами і якістю виробів, а також за величинами вимірювань, методами випробовування, контролю, правилами упаковки, маркування упаковки і зберігання продукції, технології виробництва, тоді норма – це науково обґрунтована міра суспільно необхідних затрат ресурсів на виготовлення одиниці продукції заданої якості, а нормативи – це елементні складові норм, що характеризують ступінь використання ресурсу на одиницю виміру.

Дотримання стандартів, встановлених державою, є обов'язковим для всіх СПД.

Економічні методи регулювання (ЕМР) застосовуються з метою створення умов стабільного розвитку економіки України і полягають у використанні:

- кредитно-грошових методів – регулювання розмірів банківських резервів, маніпулювання обліковими ставками, операції на відкритому ринку цінних паперів і т. ін. таким державним органом як Національний банк;
- фінансово-бюджетних методів – встановлення такого рівня державного оподаткування і державних витрат, щоб останні гасили можливі коливання економічного циклу, сприяли високому рівню зайнятості, обмежували інфляцію, пом'якшували дефляцію тощо.

Правові методи регулювання (ПМР). ПМР полягають у здійсненні державними, самоврядними і корпоративними органами розробки та узаконення актів державного управління (АДУ), актів місцевого самоврядування (АМС) і актів корпоративного управління (АКУ) у формі документів. Розробляючи, узаконюючи і застосовуючи акти АДУ, АМС і АКУ, СРВ у визначеній юридичній формі (наказ, рішення, розпорядження тощо) приписує СПД певні права чи обов'язки, а також відповідальність за їх виконання і дотримання. Ці приписи є виявом волі СРВ, мають владний характер і завжди повинні бути спрямовані на досягнення певного правового результату: встановлення (касування, зміну) правових норм, виникнення (зміну, припинення) певних правовідносин або і на те, і на інше. АДУ, АМС і АКУ є однією з підстав, на основі якої виникають цивільні права та обов'язки.

АДУ, АМС і АКУ це прояви компетенції певного органу (СРВ), обов'язкові для виконання тими СПД, яким вони спрямовані і які повинні бути забезпечені всіма необхідними видами ресурсів.

За юридичними властивостями АДУ, АМС і АКУ поділяють на нормативні та індивідуальні.

Нормативні АДУ, АМС і АКУ містять у собі загальні правила і норми поведінки, які регулюють однотипні явища – визначені види суспільних відносин при відсутності конкретно - визначеного суб'єкта.

Індивідуальні АДУ, АМС і АКУ застосовують норми права до конкретних фактів чи випадків. Встановлюючи, змінюючи чи припиняючи конкретні адміністративно-правові відносини, вони завжди адресовані виключно певним суб'єктам конкретних господарських відносин.

Змішані АДУ, АМС і АКУ містять одночасно як норми права, так і конкретні індивідуальні приписи.

Всі види АДУ, АМС і АКУ видаються, відповідно, Президентом України, Кабінетом Міністрів України, центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами корпоративного управління, які виступають у ролі суб'єктів регуляторних впливів.

Суб'єктами регуляторних впливів на СПД в Україні можуть виступати:

1. Президент України на основі та на виконання Конституції та Законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України (ст.106 Конституції України) [5];

2. Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання (ст. 117 Конституції України).

При цьому Постановами КМУ затверджуються Положення та Статути, які набувають сили нормативних актів. В свою чергу, Положення – це сукупність правил, що стосуються побудови, способів дії центральних галузевих органів, інших урядових установ або організації будь-якого аспекту господарського, оборонного, культурного, адміністративного будівництва, а Статути – це нормативні акти, що визначають форми і методи діяльності установ, службових осіб або визначають організацію, прав, обов'язки об'єднань громадян, приватних структур. Розпорядження КМУ – це акти державного управління, які за юридичними наслідками поділяють на урядові та адміністративні. Норм права ці розпорядження не встановлюють і набувають чинності з моменту прийняття, оскільки мають вирішувати питання оперативного характеру [3].

3. Міністри, голови державних комітетів, керівники відомств можуть видавати накази, постанови, інструкції, правила, положення в межах своєї компетенції, на підставі та з урахуванням діючих Законів, Указів, а також Постанов і Розпоряджень КМУ.

Наказ є прямим, обов'язковим актом органу виконавчої влади (його керівника) щодо певної особи або групи осіб, який містить вимогу необхідності вчинення якоїсь дії, комплексу дій або утримання від цього.

Рішення - це правовий акт державного управління, який ухвалюють із важливої проблеми у колегіальному порядку і, в більшості випадків, має нормативний характер. Рішення, як правило, виступають заключними актами процесу аналізу управлінських проблем і мають містити відповідь – розв'язок цієї проблеми. Рішення приймають виконавчі комітети Рад, Колегії міністерств і відомств.

Розпорядження є актом державного управління, який приймається одноособово і заявляє про те, який закон або інший нормативно-правовий акт повинен бути застосований у відповідному конкретному випадку. Таким чином, розпорядження є тотожним вимозі, а його юридична сила залежить як від характеру питань, що вирішуються, так і від конкретного носія владних повноважень – його автора [3].

4. Керівники управлінь, відділів та інших підрозділів у складі виконавчих комітетів видають накази, які є актами індивідуального характеру, а також інструкції, що розкривають механізми реалізації актів нормативного характеру [4].

5. Керівники корпорацій, компаній, підприємств, установ та організацій видають накази, розпорядження, інструкції. Всі вказані акти мають індивідуальний характер і конкретизують застосування відповідних нормативних документів, а інструкція є документом, що розкриває характер повноважень тієї чи іншої посадової особи.

Слід зазначити, що Президент, Прем'єр-міністр, Кабінет Міністрів, міністри, голови державних комітетів, керівники відомств, керівники виконкомів, виконкомів, керівники управлінь, відділів, інших підрозділів виконкомів, посадові особи, службовці-функціонери, керівники корпоративних об'єднань, керівники підприємств, установ та організацій утворюють складну управлінську ієрархічну піраміду, в якій об'єктивно присутній і активно працює людський чинник – головний визначник якості генерування, узаконення, впровадження у практичну діяльність, а потім і застосування будь-яких регулювань. У зв'язку з цим і вплив регулювань на формування і стан підприємницького середовища та підприємницького клімату в цьому середовищі буде пріоритетно визначатися саме цим людським чинником.

У такому випадку стає очевидною доцільність розгляду абстрагованої моделі посадовця (державного, самоврядного чи корпоративного органу управління), який виконує регулюючі функції, вимоги і рекомендації до його роботи з керівниками малих, середніх і великих підприємств.

З цією метою доцільно інтерпретувати СРВ як регуляторні системи, а будь-які адміністративні (ліцензії, квоти, санкції тощо), економічні (кредитно-грошові, фінансово-бюджетні) і правові (АДУ, АМС, АКУ) регуляторні рішення і впливи як закони регулювання. При цьому слід вважати, що ці закони розробляються суб'єктом, узаконюються і впроваджуються в практику спільної діяльності СРВ і СПД.

СПД повинен функціонувати відповідно до встановлених для нього регулювань, виконуючи свої завдання і досягаючи цілі в заданих СРВ дозволах, допущеннях, обмеженнях, заборонах і т. ін. Закладені закони регулювання (АДУ, АМС чи АКУ) повинні чітко виконувати як сам СРВ, так і СПД.

Водночас першою важливою особливістю взаємодії СРВ і СПД треба вважати ту обставину, що всі регуляторні рішення і впливи є інтелектуальними продуктами функціонерів СРВ, від рівня підготовки яких залежить стан підприємницького середовища, а від якості дотримання і виконання – підприємницький клімат.

Другою, не менш важливою, особливістю є той факт, що, коли в абіогенних системах регулятор не може порушити закладений у нього закон регулювання [2, с. 279-280], то в будь-яких системах за участю людини, яка виконує роль регулятора, можуть виникати і в реальному житті, як правило, виникають різноманітні варіанти поведінки. Поява цих варіантів є наслідком дії незадоволених прагнень конкретної особи – складової системи, її злих або добрих намірів, помилкових трактувань чи інтерпретацій, невірної оцінки ситуації, нехтування чи ігнорування правил, процедур і технологій, неретельності, халатності, безвідповідальності і т. ін. Саме в цих варіантах поведінки персоналу соціально-економічних систем проявляється дія людського чинника, який може змінювати і природу, і цілі, і завдання, і результати регулювань.

Треба наголосити на тому, що процеси регулювань додатково ускладнюються тією обставиною, згідно з якою СРВ повинні керуватися сотнями і тисячами окремих регулювань, які в існуючій на сьогодні в Україні не зовсім досконалої правовій базі часто вступають у протиріччя, взаємооборюються чи взаємовиключаються, допускають можливість різних трактувань та інтерпретацій, а роль їх інтерпретатора доручена конкретній фізичній особі – державному, самоврядному чи корпоративному посадовцю, який може і буде трактувати ті чи інші нормативно-правові акти по-різному, залежно від особистих уподобань, розуміння, позиції, рис характеру та ін.

Таким чином, розклавши складну проблему взаємовідносин між СРВ і СПД на певний перелік елементарних підпроблем і залучивши спеціальні методи аналізу і синтезу можливих алгоритмів їх співпраці, можна і варто шукати узагальнені шляхи вирішення проблеми налагодження ефективної і результативної співпраці СПД у просторі регулюючих впливів СРВ.

Визначальною метою такої співпраці слід вважати реальне, економічно та організаційно обґрунтоване завдання із забезпечення ефективної та результативної діяльності СПД, корисної, зокрема, як для обох виділених підсистем, так і для всієї соціальної (галузевої, регіональної) системи загалом.

Головною ж особливістю використання системного підходу для опису взаємодії СРВ і СПД у запропонованому вигляді виступає можливість виконання порівняльної оцінки множини альтернативних рішень про варіанти взаємної поведінки СРВ і СПД, вибір найкращого варіанту на основі науково обґрунтованих розрахунків ефективності, витрат, ризику тощо з визначенням найкращого (рекомендованого) варіанту при можливості застосування математичних критеріїв оптимальності, статистичного, логічного і т. п. методів.

Системне трактування регулюючих впливів підсистеми вищого рівня (СРВ) у вигляді розробки, узаконення, практичного впровадження і поточного використання власної інтелектуальної продукції – регулюючих актів державного, самоврядного і корпоративного управління діяльністю підприємств (СПД) через дотримання (застосування-виконання) останніх обома категоріями учасників процесу, повинно передбачати аналіз та врахування:

- необхідності, доцільності та обґрунтованості генерування і використання зовнішніх регулювань у взаємовідносинах між СРВ та СПД у вигляді актів державного управління (АДУ), місцевого самоврядування (АМС) і корпоративного управління (АКУ);
- цілей, функціональних завдань і методів їх досягнення суб'єктами регуляторних впливів (СРВ);
- цілей, функціональних завдань і методів їх досягнення суб'єктами підприємницької діяльності (СПД);
- природи зв'язків і взаємовпливів, які існують, можуть виникати і видозмінюватись у процесі взаємодії СРВ та СПД;

Водночас варто звернути увагу на ту обставину, що в реально існуючій практиці управління підприємствами джерело інтелектуальної продукції і регулюючих впливів (СРВ) у більшості випадків не має прямого контакту із СПД. Адже, попри те, що більшість зовнішніх регулювань створює та узаконює держава на центральному рівні управління, їх впровадження та виконання здійснюється на місцевому мезо- та мікроекономічному рівнях локальними органами державного управління, місцевого самоврядування, корпоративними об'єднаннями які, до речі, також володіють певними, хоча й обмеженими, повноваженнями регулювати окремі аспекти підприємницької діяльності в межах своєї компетенції [1].

При цьому, в Україні, як і в багатьох інших країнах із транзитною економікою, бюрократичній системі в усіх її іпостасях, на думку багатьох експертів, не вистачає дисципліни та послідовності у реалізації державної політики з формування та впровадження доцільних і належних регулювань. У зв'язку з цим розробка і прийняття центральними органами державної влади найкращих регуляторних рішень, спрямованих на створення сприятливого підприємницького середовища з метою його покращення, є абсолютно недостатньою умовою для досягнення його реального вдосконалення. Із таким завданням поки - що не можуть впоратися ні органи місцевого самоврядування, ні корпоративні структури. Адже неможливо забезпечити виконання задекларованої політики щодо підприємництва і підприємств та отримувати очікувані результати тільки шляхом закликів і лозунгів, наказів і положень, переконань і примусу.

#### Висновки

Отже, для цього, як і в будь-якій іншій системі, посадові особи на місцях мають бути відповідальними за виконання рішень щодо регулювань діяльності підприємств, яка стає реальною і успішною виключно за виконання наступних умов:

- декларування чіткої та послідовної регуляторної політики і регуляторних актів без можливостей їх вільного трактування, тлумачення та інтерпретації будь-ким, окрім уповноважених на це органів;
- володіння і неухильне виконання всіма без винятку посадовими особами управлінської ієрархії на макро-, мезо- та мікрорівнях необхідними знаннями, навичками та інструментами регулювань;
- володіння вищими посадовими особами країни достовірною інформацією про стан формування і виконання регуляторної політики і регуляторних актів та готовність до неминучого покарання відповідальних у випадку, якщо вони не виконуються.

#### Література

1. Господарський Кодекс України / Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2003. – № 18, № 19-20, № 21-22. – С.144: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.neruhomosti.net.ua/index.php?name=doc&op=details&t=1&d=6&region=7>
2. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: [монографія] / [за ред. З. С. Варналія]. – К.: НІСД, 2007. – 768 с.
3. Закон України “Про кабінет міністрів України” від 21.12.2006 № 514-V: [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua/control/uk/publish/article/news>
4. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 28.12.2007 №: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dnnp.com.ua/dnaop/act6263.htm?cats=>
5. Конституція України, Закон від 29.06.98 № 254к/96-ВР: [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main>

*Стаття надійшла до редакції 13.07.2011 р.*



ТОВ "ДКС Центр"