

**Н. П. Овчар**

аспірант кафедри регіонального управління,  
місцевого самоврядування та управління містом  
Національної академії державного управління при Президентові України

**О. С. Ігнатенко**

доктор технічних наук, професор, професор кафедри регіонального управління,  
місцевого самоврядування та управління містом  
Національної академії державного управління при Президентові України

## ОСОБЛИВОСТІ РЕГУЛЯТОРНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ГОСПОДАРЮВАННЯ

*У статті проаналізовано умови здійснення державного регулювання у сфері господарювання. З'ясовано поняття конфліктної ситуації в регуляторній діяльності. Установлено межі конфліктної ситуації й виявлено функції конфлікту в здійсненні державної регуляторної політики.*

**Ключові слова:** регуляторна діяльність, сфера господарювання, конфліктна ситуація, межі та функції конфлікту, взаємодія регуляторних органів, суперечності.

**Постановка проблеми.** Незбіг інтересів під час здійснення регуляторної діяльності як між регуляторними органами, так і між означеними органами та суб'єктами господарювання, а отже, і мети їхньої діяльності може призводити до суперечностей, конфліктів, нестабільності розвитку. Ці суперечності мають діалектичний характер і визначаються як такі, що пов'язані із взаємодією протилежних, взаємовиключних сторін регуляторної діяльності, тенденціями предметів і явищ її спрямованості. Вони водночас перебувають у внутрішній єдності й взаємопроникненні, виступаючи джерелом саморуху та розвитку систем державного регулювання і їх пізнання. А тому об'єктивно виникає необхідність забезпечення максимального узгодження, взаємодії регуляторних органів, оптимізації соціально-економічних інтересів на всіх етапах регуляторної діяльності. Максимальна єдність інтересів і мети визначає єдність дій для досягнення мети державного регулювання господарських відносин в умовах взаємодії регуляторних органів, взаємодопомоги, а не конкуренції – боротьби у формуванні ринку товарів і послуг. Це надзвичайно важливо, адже ринкові відносини визначають зміст соціально-економічних інтересів мільйонів суб'єктів господарювання, що викликає необхідність підвищення ефективності регуляторної діяльності, щоб запобігти негативним

соціально-економічним наслідкам і соціальній нестабільності. Наведені обставини суттєво впливають на ефективність системи державного регулювання господарських відносин.

Отже, виникає необхідність визначення та врахування особливостей регуляторної діяльності в аспектах узгодження, оптимізації інтересів, результативної взаємодії між органами публічної влади, а також між ними й суб'єктами господарювання стосовно розв'язання суперечностей, конфліктних ситуацій у забезпеченні провадження господарської діяльності, що й визначає актуальність обраного напрямку досліджень.

Дослідження за обраною темою пов'язане з важливими науковими та практичними завданнями, які виконано за планом науково-дослідних робіт Національної академії державного управління при Президентові України на тему «Механізми державного управління функціональною спроможністю кадрового потенціалу органів державної влади й органів місцевого самоврядування в сфері організації надання якісних публічних послуг: теоретичне та методологічне їх забезпечення», у межах якої розроблено засади наукового супроводу здійснення регуляторної діяльності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій** свідчить, що конфлікт розглядався як важливий елемент соціальної взаємодії, що сприяє руйнуванню та зміцненню зв'язків системи (аме-

риканський соціолог Л. Козер), і як нормальний процес функціонування організації, за допомогою якого соціально-ціннісна відмінність стає явною для всіх учасників конфлікту і слугує для їх змістового збагачення (М. Фоллетт).

Питання взаємодії статусних груп організації, які вступають у конфліктні відносини, розглядав М. Вебер, а можливість звернення за арбітражним рішенням до вищої інстанції у виняткових випадках, коли сторонам не удається прийти до згоди, – Бернар Гурней.

У дослідженнях конфлікт пов'язувався з протиставленням груп, які переслідують несумісні цілі (Боулдінг), доведено, що вплив на нього справляють чинники некерованості (Л. Грінхелл і Л. Крісберг) і чинники керованості конфлікту (Р. Дарендорф і М. Дойч).

Конфліктні ситуації в державному управлінні та шляхи їх розв'язання розглядалися у дослідженнях Г. Атаманчука, О. Бандурки, С. Дубенко, Н. Довгань, В. Олуйка, М. Пірен, В. Троня, С. Хаджирадевої, В. Цветкова, О. Шегди й ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Аналіз вищезгаданих досліджень засвідчує, що в наявній науковій літературі недостатньо розроблено теоретичні питання, пов'язані з можливістю виникнення конфліктних ситуацій у регуляторній діяльності, визначенням її особливостей. Підходи, що склалися в сучасній науці, до розв'язання конфліктних ситуацій не повною мірою розкривають технологію управлінського впливу на них у регуляторній діяльності у сфері господарювання, що зумовлює потреби в подальших дослідженнях цього спрямування.

**Мета статті.** Головною метою цієї роботи є з'ясування умов можливого виникнення конфліктних ситуацій у регуляторній діяльності у сфері господарювання, установлення меж таких ситуацій і виявлення їхніх функцій.

**Виклад основного матеріалу.** Аналіз досвіду регуляторної діяльності свідчить, що її характерною особливістю є виникнення конфліктних ситуацій, які характеризуються суперечливими позиціями взаємодіючих сторін у питаннях формування державної регуляторної політики, зокрема, у сфері господарювання, прагненням до протилежних цілей, використанню різних засобів щодо їх досягнення, розбіжністю інтересів, бажань.

На сьогодні так званий конфліктологічний підхід застосовують під час вивчення різних сфер суспільного життя. Наприклад, у політичному

дослідженні фокусується увага на змаганні між людьми та групами за цінності, що мають політичну значущість [1, с. 132]. Цей підхід доцільно адаптувати й до здійснення регуляторної діяльності, коли підготовка проекту, узгодження та реалізація регуляторного акта розглядається як результат конфлікту між учасниками цих процесів, простежується механізм його виникнення; конфлікт може продовжуватись і в процесі відстеження результативності й перегляду цих актів.

Щоб точніше визначити ці особливості регуляторної діяльності у сфері господарювання, потрібно її пов'язувати з природою конфліктної ситуації в здійсненні такого регулювання, необхідно визначити її межі, тобто її зовнішні межі в просторі й за часом. Природа конфліктної ситуації в такій регуляторній діяльності частіше за все визначається проблемами, які притаманні розвитку сфери господарювання, а саме [2, с. 38–44]:

- визначення статусу суб'єктів господарювання й оптимізація механізмів державного регулювання в цій сфері;

- сутність, зміст і ефективність регуляторних актів і визначення адміністративно-правової та господарсько-правової відповідальності в них;

- механізм забезпечення реалізації й захисту правового режиму власності, економічних і соціальних прав та інтересів суб'єктів господарювання;

- запобігання корупції, легалізації тіншового капіталу й забезпечення збалансованості державних і суспільних інтересів з інтересами суб'єктів господарювання тощо.

Стосовно реального сектора економіки України проблемні ситуації пов'язані з державною фінансовою підтримкою, бюджетним фінансуванням, банківськими кредитами, податковою політикою, страхуванням, інвестиціями та іншими напрямками, які мають принципове значення [3, с. 14–16].

Дослідження свідчать, що можна виділити три аспекти визначення меж конфліктних ситуацій у сфері господарювання: просторовий, за часом і внутрісистемний.

Просторові межі конфліктної ситуації зазвичай визначаються територією, з якою пов'язана регуляторна діяльність у сфері господарювання, чи обсягом повноважень регуляторних та інших органів управління. Чітке визначення просторових меж конфліктної ситуації важливе переважно в територіальних аспектах, що тісно пов'язано й із проблемою її учасників, які

опікуються питаннями впливу на господарську діяльність.

Межі за часом – це тривалість конфліктної ситуації на певній стадії регуляторної діяльності (підготовка, прийняття, відстеження результативності, перегляд регуляторних актів), її початок і закінчення. Від того, чи вважати конфлікт таким, що почався, продовжується або вже закінчився, залежить, зокрема, юридичне оцінювання дій регуляторних органів, які здійснюють таку діяльність у той чи інший момент часу.

Початок конфліктної ситуації, на нашу думку, визначається об'єктивними (зовнішніми) актами поведінки, спрямованими проти іншого учасника (конфліктуючої сторони), за умови, що останній усвідомлює ці акти як спрямовані проти нього і їм протидіє. Ця дещо ускладнена формула означає, що конфліктна ситуація буде визнана такою, що почалася, у такому разі:

1) розробник проекту регуляторного акта (перший учасник) свідомо й активно діє з порушенням інтересів іншого учасника (тобто свого супротивника за певним напрямом сфери господарювання); при цьому під діями ми розуміємо як підготовку проекту регуляторного акта, так і його прийняття, оприлюднення чи перегляд;

2) другий учасник (умовно назвемо його супротивником) на будь-якому етапі процесу регуляторної діяльності усвідомлює, що вказані дії спрямовані проти його інтересів;

3) другий учасник робить у відповідь активні дії, спрямовані проти позиції першого учасника (наприклад, готує зауваження чи пропозиції до проекту регуляторного акта).

Зазначене означає, якщо діє лише один регуляторний орган або їх група, залучена до підготовки проекту регуляторного акта, виробляються лише розумові операції (планування, розробка макету регуляторного акта, обдумування образу норм регуляторного акта, прогнозування ходу можливих змін тощо), говорити про наявність конфлікту неправомірно.

Насправді, ситуацію, за якої лише одна сторона готує проект регуляторного акта (нехай навіть радикально), а друга, на яку він буде спрямований, поводить пасивно, назвати конфліктною ще не можна. Можливо, умовний передбачуваний супротивник визнає ці дії правильними; можливо, він побоюється протидіяти першому учасникові й підкоряється йому або ж керується якісно іншими міркуваннями. Як би там не було, він може не робити жодних спроб суттєво порушувати задуми та інтереси першого суб'єкта,

але в такому разі немає протисторова сторін, тобто конфліктної ситуації.

Уявні дії в регуляторній діяльності, ніяк не виражені зовні, не є елементом конфліктної ситуації, що розпочалася, під якою розуміється фактичне, а не уявне протисторова сторін [4, с. 45].

Викладеному, проте, не суперечить запропоноване деякими фахівцями виділення латентної (прихованої) стадії розвитку конфлікту, точніше стадії, яка передує відкритому конфліктові, включає планування як проектів регуляторних актів у сфері господарювання, так і їхніх майбутніх регуляторних впливів і підготовку до них [5, с. 87].

Завершення конфлікту також не однозначне. Конфлікт у регуляторній діяльності може бути вичерпаний (наприклад, досягненням згоди сторін), але може навіть припинитися виходом із конфлікту однієї зі сторін. Нарешті, можливе припинення розвитку й припинення конфлікту загалом у результаті втручання третіх осіб [6, с. 75]. Цим способом у низці випадків закінчуються конфліктні ситуації у формуванні державної регуляторної політики чи здійсненні регуляторної діяльності у сфері господарювання.

Будь-який конфлікт відбувається в певній системі (наприклад, регуляторні органи, суб'єкти підприємницької діяльності, громадські організації), що характеризує системний аспект його розвитку, зокрема, у регуляторній діяльності й визначенні його меж. Ці системні зв'язки складні та різноманітні. Конфлікт між сторонами, що входять в одну систему, може бути глибоким, усебічним або частковим, обмеженим.

Зрозуміло, що конфлікт слугує способом виявлення й вирішення суперечностей у будь-якій системі [7, с. 211]. Якщо протилежні сили, їхні інтереси викликають напруження, яке переходить у відкрите протисторова, то, природно, це протисторова рано чи пізно має закінчитися. Конфлікт у регуляторній діяльності у сфері господарювання з його подальшим розв'язанням і є одним зі шляхів виходу із суперечності.

За такого підходу виникає проблема оцінювання ролі конфлікту. Переважаючи, можна сказати, буденна оцінка будь-яких конфліктів однозначно негативна. Тому конфлікт оцінюється громадською думкою переважно як явище небажане. Загалом, мабуть, він таким і є, щонайменше, для однієї зі сторін. Так, через конфлікти в регуляторній діяльності у сфері господарювання під час підготовки, прийняття, відстеження результативності й перегляду регуляторних актів неефективно втрачається посадовими особами значна частка

робочого часу. Можлива й інша точка зору, згідно з якою конфлікт, зокрема, у регуляторній діяльності у сфері господарювання – не лише неминуче, а й корисне соціальне явище.

Автори, котрі визнають конфлікт небажаним, вважають його руйнівником (або порушником) соціальної системи, що нормально функціонує [5, с. 88]. На їхню думку, у своїй першооснові конфлікт не властивий системі й зазвичай вичерпується тоді, коли з'являться (або активізуються) ті сили в системі, які повернуть її до стану балансу і стабільності. Але звідси випливає, що вже в самому конфлікті, зокрема, у регуляторній діяльності у сфері господарювання закладена стимул-реакція до появи інститутів для підтримання системи в стійкому стані. Це стосується й законотворчої діяльності, і прийнятих процедур для вирішення різних суперечок, й оприлюднення проектів регуляторних актів, де конфлікти вирішуються у «війні слів», тобто в дебатах і дискусіях з'являються позитивні результати. Звідси випливає, що навіть ті фахівці, які вважають конфлікт явищем негативним, убачають у нім деякі позитивні риси. І це повною мірою можна адаптувати до регуляторної діяльності у сфері господарювання.

Інша наукова традиція взагалі розглядає конфлікт не як такий, що відхиляється від норми, і як скороминуще явище, а як постійний і навіть необхідний компонент відносин, що доцільно враховувати в регуляторній діяльності у сфері господарювання [8, с. 21].

Підтвердити загальну тезу про те, що конфлікт – загалом нормальний стан у здійсненні такої діяльності, можна й за висловлюваннями інших авторів [9, с. 173].

Із зіставлення наведених точок зору видно, що вони стосуються дещо різних аспектів здійснення управлінських впливів, але загалом варто констатувати, що конфліктні ситуації в регуляторній діяльності у сфері господарювання виконують позитивну, сигнальну, інформаційну, диференціальну та інші функції [5, с. 53; 7, с. 371]. Що стосується негативного сприйняття конфлікту на рівні здорового глузду, то це пояснюється тим, що конфлікт легше та приємно засуджувати, ніж виявити його позитивні риси. У результаті непоодинокі дискусії про те, корисні чи шкідливі функції конфлікту, зокрема, у здійсненні державної регуляторної політики та регуляторній діяльності у сфері господарювання, швидше основані на відчуттях і умоглядності, ніж на наведених положеннях.

**Висновки і пропозиції.** Аналіз умов регуляторної діяльності у сфері господарювання свідчить

про можливість незбігу інтересів як між регуляторними органами, так і між цими органами й суб'єктами господарювання, що призводить до конфліктних ситуацій. Такі ситуації характеризуються суперечливими позиціями взаємодіючих сторін, прагненням до протилежних цілей, використанням різних засобів щодо їх досягнення, розбіжністю інтересів, бажань. Визначено, що межі конфліктної ситуації за обраним напрямом дослідження доцільно розглядати у трьох аспектах: просторовому, за часом і системному. Системний аспект розвитку конфліктної ситуації в регуляторній діяльності у сфері господарювання пов'язаний із певною системою, має складні й різноманітні зв'язки.

Доведено, що під конфліктною ситуацією в регуляторній діяльності варто розуміти фактичне, а не уявне протиборство сторін, а ознакою її завершення може бути як вичерпаність конфлікту, так і вихід із нього однієї зі сторін. Така конфліктна ситуація має характеризуватись як нормальний стан провадження регуляторної діяльності, вона виконує позитивну, сигнальну, інформаційну, диференціальну та інші функції.

#### Список використаної літератури:

1. Опришко В.Ф. Теоретичні та практичні проблеми правового забезпечення соціально-економічного та політичного розвитку суспільства / держави : [монографія] / В.Ф. Опришко, Ф.П. Шульженко. – К. : КНЕУ, 2006. – 702 с.
2. Політико-правове регулювання підприємництва в Україні: теорія і практика : [монографія] / [З.С. Варналій, В.М. Кампо, І.І. Мазур та ін.]. – К. : Знання України, 2005. – 380 с.
3. Про стан та перспективи розвитку підприємництва в Україні : [нац. доп.] / [К.О. Ващенко, З.С. Варналій, В.Є. Воротін та ін.]. – К. : Держпідприємство, 2008. – 180 с.
4. Хорольський Р. Застосування закону з нечітким змістом (досвід США та європейський судів і можливість його застосування в Україні) / Р. Хорольський // Український правовий часопис. – 2004. – Вип. 6 (11). – С. 42–47.
5. Брилина І.В. Согласование интересов и управление конфликтами : [учебное пособие] / И.В. Брилина. – Томск : Изд-во Томского политехнического университета, 2009. – 110 с.
6. Пірен М.І. Конфліктологія : [підручник] / М.І. Пірен. – К. : МАУП, 2003. – 360 с.
7. Дуткевич Т.В. Конфліктологія з основами психології управління : [навчальний посібник] / Т.В. Дуткевич. – К. : Центр навчальної літератури, 2005. – 456 с.
8. Єфименко Т. Інституційне регулювання економічного розвитку / Т. Єфименко // Економіка України. – 2011. – № 1. – С. 16–26.
9. Коростей В.І. Хозяйственное право Украины: теория и практика. Общая часть : [курс лекций] / В.І. Коростей. – Донецк : Юго-Восток, 2010. – 285 с.

**Овчар Н. П., Игнатенко А. С. Особенности регуляторной деятельности в сфере хозяйствования**

*В статье проанализированы условия осуществления государственного регулирования в сфере хозяйствования. Определено понятие конфликтной ситуации в регуляторной деятельности. Установлены пределы конфликтной ситуации и выявлены функции конфликта в осуществлении государственной регуляторной политики.*

**Ключевые слова:** регуляторная деятельность, сфера хозяйствования, конфликтная ситуация, пределы и функции конфликта, взаимодействие регуляторных органов, противоречия.

**Ovchar N., Ignatenko O. Features of regulator activity in the field of management**

*In the article the terms of realization of government control are analysed in the field of management, which are characterized by possibility of opposition of interests both between regulator organs and between these organs and subjects of manage. To bring it over to the conflict situations and determines the necessity of providing of maximal concordance, co-operation, optimization of socio-economic interests on all stages of regulator activity. The concept of conflict situation which characterized by contradictory positions of interactive sides in the questions of forming of public regulator policy is found out, in particular in the field of manage, aspiring to the opposite aims, by the use of different facilities on their achievement, by divergence of interests, desires. The limit of conflict situation in government control of sphere of manage is expedient to examine in three aspects: spatial, at times and intrasystem. That, the noted limits are constrained as with territory which regulator activity spreads on, whether by the volume of plenary powers of regulator organs, so with duration of conflict situation. It especially, it is important to take into account for a correct estimation the roles of civil servants and public servants of local self-government in realization of regulator activity. It is rotined that imaginary actions in regulator activity in the field of manage, in any way not expressed outwardly, is not the element of conflict situation which began, which the actual, but not imaginary opposing of sides is understood under. And by the sign of completion of conflict in regulator activity there can be both the his outspent (for example, achievement of astipulation) and exit from the conflict of one of sides. A conflict can be halted as a result of intervention from the third persons. Thus, in regulator activity it is needed the decision of conflict situation to count the concordance of interests, co-operate the interested regulator organs as opposing sides, regardless of reason, which it took place from. The system aspect of development of conflict situation is considered in regulator activity in the field of manage, which is related to the certain system (for example, regulator organs, subjects of entrepreneurial activity, public organizations). These intrasystem copulas difficult and various. It is well-proven that a conflict situation in regulator activity is characterized as the normal state of its realization and executes, alarm, informative, differentiative and other positive functions.*

**Key words:** regulator activity, management sphere, conflict situation, limits and functions of conflict, co-operation of regulator organs, contradiction.