

АНАЛІЗ ФОРМ І МЕТОДІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ МАШИНОБУДУВАННЯ

*Мягкова О.В., к. держ. упр.,
Київський міжнародний університет*

Постановка проблеми. Здійснюючи аналіз елементів організаційно-правового механізму державного регулювання у сфері машинобудування в Україні на сучасному етапі слід докладніше проаналізувати конкретний практичний зміст державної регуляторної діяльності, яка втілюється в життя через реалізацію відповідних форм і методів державного регулювання.

Визначення специфіки форм і методів державного регулювання в машинобудівній сфері на сучасному етапі дозволить не тільки схарактеризувати сучасний стан розвитку державного регулювання в даній сфері та його співвідношення з державним управлінням, а й виявить певні недоліки зазначених механізмів, необхідність удосконалення яких, у свою чергу, впливає на подальший розвиток державного регулювання у сфері машинобудування в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням методів і форм державного регулювання займалися провідні вітчизняні та зарубіжні вчені, серед них: В. Авер'янов [1], В. Бакуменко [4], В. Сиренко [3], А. Васильєв [6], С. Вітвіцький [8], В. Малиновський [13] та ін., але всі ці дослідження стосуються вивчення проблеми методів державного регулювання в цілому. Не розглядаються методи державного регулювання у сфері машинобудування, що є суттєвою прогалиною для формування концепції розвитку машинобудування.

Невирішені складові загальної проблеми. Створення законодавчої бази щодо регулювання розвитку машинобудування як міжгалузевого комплексу, бо саме безпосередньо через методи державного регулювання як сукупність засобів здійснення функцій держави, впливу регулюючих суб'єктів на об'єкти і здійснюється державне регулювання даною сферою, потребує детальнішого вивчення. Отже, відповідна прогалина потребує свого розв'язання як за рахунок формулювання визначення, так і детального аналізу самих методів державного регулювання у сфері машинобудування в Україні.

Формулювання цілей статті. Розгляд та аналіз головних теоретичних положень щодо форм і методів державного регулювання у сфері машинобудування.

Виклад основного матеріалу. Звичайно, розуміння державного регулювання як процесу впорядкувального цілеспрямованого впливу на будь-які суспільні відносини, цілком логічно зумовлює звернення до основних положень доктрини щодо регулювальних форм і методів.

Звертаючись до питання визначення форм і методів регулювання машинобудуванням, слід звернутися до етимології зазначених понять, які звичайно не є тотожними. Так, метод (від грец. шлях дослідження) – це спосіб досягнення будь-якої мети, виконання конкретного завдання, сукупність прийомів або операцій практичного або теоретичного освоєння (пізнання) дійсності, а форма – це зовнішній вигляд, контури предмета або зовнішній вираз будь-якого змісту. Отже, поняття методу співвідноситься з внутрішньою, а форми – із зовнішньою характеристикою будь-якого явища.

Процес здійснення регулювання в машинобудуванні виявляється в певних формах, кожна з яких обумовлена специфічними завданнями та функціями регулювання і має особливий зміст. Якщо функції державного регулювання у сфері машинобудування

розкривають основні напрямки цілеспрямованого державного впливу на об'єкти регулювання, то форми – це шляхи здійснення такого цілеспрямованого впливу, тобто через форми державного регулювання практично здійснюється регулювальна діяльність – вибір відповідних форм державного регулювання повинен забезпечувати найцілеспрямованіше виконання функцій регулювання, і досягнення відповідної мети з найменшими витратами сил, засобів і часу.

У теорії державного регулювання форми регулювання найчастіше визначають як зовнішній вияв конкретних дій, які здійснюються органами державної влади для реалізації поставлених перед ними завдань [1, с. 170]. Форми державного регулювання машинобудуванням – це зовнішній вияв конкретних дій, які здійснюються органами державної влади для реалізації поставлених перед ними регулюючих завдань.

Аналіз доктринальних положень виявляє існування різних класифікацій форм регулятивної діяльності. Так, на думку В. Сиренка, можна виділити такі форми регулювання:

- а) за змістом: правоустановчі і правозастосовчі;
- б) за цілеспрямованістю: внутрішні і зовнішні;
- в) за способом вираження: словесні і конклюдентні [3, с. 156].

Подібну класифікацію, щоправда, декілька розширену за рахунок виділення інших форм здійснення державної влади (наприклад, видання документів, здійснення державної реєстрації тощо), знаходимо і в І. Запоточного [12, с. 34].

В. Бакуменко виділяє такі форми регулювання, як прийняття правових актів, укладення договорів і здійснення інших юридично-значимих дій; організаційні дії і матеріально-технічні операції [4, с. 13].

Своєрідну класифікацію пропонує Б. Гурне:

- а) за ступенем юридичного вираження: основні і ті, що базується на них;
- б) за досягненим результатом: позитивне регулювання і реакція на негативне явище;
- в) за обсягом: загальнообов'язкові або адресовані конкретному суб'єкту;
- г) за направленістю: вплив на суспільні відносини у сфері державного регулювання або на діяльність підлеглого управлінського персоналу; за суб'єктами: однобічно виражені, дво- або багатобічно виражені;
- д) за юридичним змістом: дозвільні, заборонні, приписувальні [10, с. 125].

В економічній науці загальноприйнято виділяти також такі форми державного регулювання: видання регулюючих нормативних актів; видання індивідуальних (ненормативних, адміністративних) актів управління; укладання адміністративних договорів; здійснення юридично значимих дій; проведення організаційних заходів; здійснення матеріально-технічних операцій. Перші чотири форми державного регулювання належать до правових, оскільки тягнуть за собою певні юридичні наслідки, а дві останні – до неправової, оскільки не зумовлюють настання юридичних наслідків. Не викликає сумнівів, що вибір найадекватніших форм регулювальної діяльності пов'язаний із компетенцією, призначенням державного органу, його функціями, що, у свою чергу, зумовлено особливостями конкретного об'єкта регулювання.

Так, проаналізуємо вищенаведені форми державного регулювання щодо застосування їх у сфері машинобудування України.

Отже, правотворча форма регулятивної діяльності виражається у виданні органами державної влади відповідних правових актів. Так уповноважені на те органи регулюють відносини, пов'язані з організацією, функціонуванням і розвитком автомобілебудівної промисловості, контролем за її ефективною діяльністю. Але загальні норми та правила поведінки, сформульовані в Законі України «Про стимулювання розвитку вітчизняного машинобудування для агропромислового комплексу», Законі України «Про деякі питання ввезення на територію України та реєстрації транспортних засобів», не в змозі відрегулювати

відповідні відносини з достатнім обсягом деталізації. Так, важливого значення набувають Укази Президента України щодо врегулювання окремих, найважливіших питань діяльності машинобудування, видані в межах його компетенції. Це Указ Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади», Указ Президента України «Про утворення Міністерства транспорту та зв'язку», Указ Президента України «Про Концепцію державної промислової політики» тощо.

Правовий статус адміністрації машинобудівних підприємств передбачає не тільки виконання законів і актів вищих органів виконавчої влади, а й здійснення розпорядництва, яке виявляється у виданні нормативних актів у вигляді наказів, затвердженні посадових інструкцій адміністрацією підприємств, періодичному виданні розпорядчих адміністративних індивідуальних актів щодо організації праці, використання техніки, новітніх технологій.

Видання індивідуальних (ненормативних) актів управління близьке до нормативного, але не тотожне йому. Як зазначає С. Вітвіцький, відмінність між ними полягає в тому, що індивідуальні акти регулювання встановлюють, змінюють або припиняють конкретні адміністративні правовідносини. Вони відрізняються від нормативних тим, що звернені до конкретних суб'єктів регулюючих відносин і дія їх припиняється після здійснення встановлених у них прав і обов'язків, тобто після одноразового їх застосування [8, с. 189]. Індивідуальні адміністративні регулюючі акти в машинобудівній промисловості насамперед стосуються затвердження інвестиційних програм машинобудівних підприємств.

Використання адміністративних договорів як форми державного регулювання стає дедалі актуальнішим. Адміністративний договір – це визначена актами адміністративного права угода сторін, одна з яких є носієм державно-владних повноважень щодо інших [2, с. 123]. Категорія адміністративного договору згадується в радянській літературі 20-х рр. минулого століття як побічна форма регулювальної діяльності, у 60-х рр. – як один із факторів її демократизації.

Характерними ознаками адміністративного договору як форми державного регулювання є:

- виникнення у сфері публічної влади у зв'язку і з приводу реалізації органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування своїх владних повноважень;
- підставою виникнення є правозастосовчий акт, прийнятий згаданими органами;
- організуючий характер;
- метою є задоволення публічних інтересів, досягнення публічного блага, тобто домінування суспільних цілей.

В адміністративному договорі неможлива (за будь-яких) умов одностороння відмова від виконання договірних умов або їх зміна. Такий договір або окремі його положення не може бути визнано конфіденційним. У деяких випадках необхідною умовою чинності є його опублікування. Для автомобілебудівної сфери характерним є застосування адміністративних договорів щодо закупівлі автотранспортних засобів органами місцевого самоврядування для забезпечення реалізації транспортних перевезень населення.

Проведення організаційних заходів є однією з форм регулювальної діяльності. Ці заходи здійснюються систематично, постійно і спрямовані на забезпечення чіткої та ефективної роботи відповідних регулювальних систем, вони не пов'язані з виданням правових актів і здійсненням юридично значущих дій, не породжують, не змінюють і не припиняють адміністративних правовідносин. Різноманітність конкретних форм здійснення організаційних заходів визначається сферою та міжгалузевим характером машинобудування. У сфері машинобудування використовуються такі організаційні форми (за допомогою яких реалізується метод переконання): розроблення програм, підготовка та проведення нарад, галузевих семінарів, зборів, конференцій, круглих столів, виставок і презентацій тощо.

Організаційні заходи не фіксуються так точно, як юридичні форми регулювальної діяльності, але як передумови, так і наслідки їх можуть фіксуватися юридично.

Матеріально-технічні операції носять допоміжний характер, їх основне призначення – це обслуговування самого процесу регулювання, усіх інших форм регулювальної діяльності, підготовка матеріалів для видання юридичних актів, проведення організаційних заходів, провадження діловодства, складання довідок, звітів. У спеціальній літературі залежно від призначення виокремлюють такі матеріально-технічні операції: діловодські (всі операції, які пов'язані з виготовленням документів органами управління та яким притаманний технічний характер – листування, передрук, розмноження тощо); безпосереднє виконання приписів правових актів, якщо воно має матеріальний (технічний) характер (операції про передачу засобів майна, оплатне вилучення майна та ін.); статистичні (збирання та оброблення інформації відповідно до встановлених правил); інформаційно-довідкові (складання та опрацювання доповідних записок, довідок за результатами перевірок, підготовка довідників і довідок про роботу машинобудівного підприємства та ін.).

Отже, зусилля держави спрямовані впродовж усього періоду існування машинобудування, й аж дотепер в основному, на опосередковане визначення основних форм державного впливу. При цьому нормативно-правова база відрізняється значним обсягом, розмаїттям складників (акти різної юридичної сили), інколи суперечливим змістом.

Під методами державного регулювання звичайно розуміють способи та прийоми безпосереднього впливу органів державного управління (посадових осіб) на підпорядковані їм об'єкти регулювання. Методи державного регулювання знаходять своє вираження у формі державного регулювання, через взаємодію суб'єктів та об'єктів регулювання, зв'язки, що між ними формувалися. Аналізуючи співвідношення методів і форм державного регулювання зазначимо, що більшість науковців первинною визначають форму регулювання, вказуючи на те, що, «якби не було форми державного регулювання, то методи втратили б свою суть, оскільки їх неможливо було б реалізувати на практиці» [11, с. 123].

Однак, досліджуючи проблеми методів і форм державного регулювання господарських відносин В. Гіжевський та А. Мілашевич доходять протилежного висновку про первинність методу перед поняттям форми, адже, зазначають автори, за відсутності чіткої спрямованості людської поведінки неможливо надати їй будь-яку форму. Форму можна надати лише діючій конструкції, предмету, поведінці, науковій категорії. У цьому сенсі правомірно виділяти спочатку методи державного впливу, а вже потім його форми, крім того, одному й тому ж методу, природно, можуть примірятися різноманітні форми його відображення (так, метод ліцензування, наводить своє відображення в таких формах, як нормативне регулювання, управління та контроль) [9, с. 4].

Вважаємо, що розмежовуючи поняття методу й форми державного регулювання в машинобудуванні, досить складно дійти однозначного висновку про первинність того чи іншого поняття, правильніше, мабуть, буде стверджувати про певне співвідношення двох взаємопов'язаних сторін процесу регулювання.

Правильне розуміння методів державного регулювання у сфері машинобудування можливе на підставі та у зв'язку з функціями державного регулювання. Будь-яка функція, що потребує реалізації, являє собою конкретну регулювальну мету і дії, взаємопов'язані через завдання її здійснення. Тому вона є частиною регулювальної діяльності. Це дає змогу відокремити методи державного регулювання від понять, що вживаються в подібному до них розумінні. Наприклад, планування, контроль, облік є функціями регулювання, але, взяті як окремі прийоми будь-якої з функцій регулювання, вони являють собою вже регулювальні методи.

Отже, метод державного регулювання у сфері машинобудування постає реалізацією функції державного регулювання. Однак та чи інша діяльність суб'єкта, який наділений

владними повноваженнями, у конкретному контексті може постати як функцією, так і методом державного регулювання. Проте відмежування цих категорій має базуватися на тому, що є предметом аналізу – основний напрямок (вид) державного регулювання в машинобудуванні чи спосіб досягнення відповідного результату.

Перш ніж перейти до дослідження методів державного регулювання в машинобудуванні, доцільно звернутися до аналізу філософсько-теоретичного визначення методу, розглянути наукові підходи дослідження методів державного регулювання, що сприятиме поглибленню розуміння методів державного регулювання у сфері машинобудування, оскільки останні є органічною частиною вищезазначених категорій.

У загальноприйнятому розумінні термін «метод» означає спосіб чи прийом здійснення чого-небудь. Найтиповішими теоретичними визначеннями категорії методу є підходи, де метод трактується як спосіб, підхід, інструмент, прийом, комплекс різноманітних засобів, що використовуються для досягнення певної мети. Особливого значення проблема методів набуває у сфері державного регулювання, адже від правильного вибору, ефективного їх застосування значною мірою залежить досягнення організаційно-політичних та економічних цілей. Дослідження методів державного регулювання економікою висвітлювалось у працях таких учених-економістів, як В. Сиренко [3], В. Авер'янов [1], В. Бакуменко [4], Б. Гурне [10], С. Чистов [11], І. Михасюк [14] та ін., які пропонують тлумачити їх як способи впливу держави на сферу підприємництва, інфраструктуру ринку, некомерційний сектор економіки з метою створення умов їх ефективного функціонування відповідно до напрямків державної економічної політики.

І. Запоточний розглядає метод як спосіб практичної реалізації функцій управління через вплив на свідомість, волю людей і, отже, на поведінку і суспільну діяльність конкретних осіб і колективів, орієнтуючи та мобілізуючи їх на досягнення поставлених цілей [12, с. 328–329].

В. Малиновський вважає метод державного регулювання як спосіб практичної реалізації управлінських функцій завдяки організаційно-розпорядчому впливу суб'єкта на поведінку і суспільну діяльність керованого об'єкта з метою досягнення поставлених цілей [13, с. 364].

В. Авер'янов під методами державного регулювання розуміє певні способи практичного здійснення органами виконавчої влади та іншими суб'єктами державного управління владно-організуючого впливу на керовані об'єкти, що відповідають характеру й обсягу наданих цим суб'єктам функцій й повноважень (компетенцій), а також особливостям керованих об'єктів [1, с. 298].

А. Васильєв, А. Мілашевич дають таке визначення методу державного регулювання - сукупність засобів здійснення функцій держави, впливу суб'єктів на об'єкт [6, с. 13].

Висновки. На основі проведеного аналізу форм і методів державного регулювання у сфері машинобудування можна дійти таких висновків.

1. Враховуючи здобутки вчених і фахівців у галузі теорії управління, можна запропонувати таке поняття методу державного регулювання у сфері машинобудування, як сукупність різноманітних способів, прийомів і засобів здійснення безпосереднього й цілеспрямованого впливу державних органів (посадових осіб) на підставі закріпленої за ними компетенції, у встановлених межах і відповідній формі на промисловість України.

2. Сучасна стратегія соціально-економічного розвитку орієнтується на посилення регулювальних, а не управлінських функцій держави. Держава через метод державного регулювання повинна впливати на машинобудівний ринок країни, підтримувати його, стримувати негативні тенденції через систему оподаткування, кредитну, інвестиційну політику, не втручаючись безпосередньо у діяльність підприємств. Досвід країн свідчить, що всі вони моделювались під безпосереднім керівництвом держави, яка визначала стратегію

економічного розвитку країни, пріоритетні економічні напрями, прагматичний розрахунок існуючих економічних умов. Здатність держави гарантувати «правила гри» для всіх суб'єктів господарської діяльності є основою привабливості будь-якої економіки, головним чинником її стабільності.

3. Основні напрями конкурентної політики держави у сфері машинобудування України: стимулювання підприємств за допомогою надання податкових пільг, довгострокових кредитів, позичок, залучення національних та іноземних інвестицій для розвитку машинобудування.

Перелік посилань:

1. Авер'янов В. Б. Державне управління : теорія і практика / В. Б. Авер'янов. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
2. Анпілогова Ж. Д. Державне регулювання промислового розвитку України: інноваційні технології та механізми реалізації : монографія / Ж. Д. Анпілогова. – Донецьк : Юго-Восток, 2013. – 403 с.
3. Аппарат государственного управления: интересы и деятельность / отв. ред. В. Ф. Сиренко. – К. : Наукова думка, 1993. – 166 с.
4. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень : Проблеми теорії, методології, практики : монографія / В. Д. Бакуменко. – К. : Вид. УАДУ, 2000. – 356 с.
5. Барінов В. В. Державне регулювання економіки : навч. посіб. / В. В. Барінов, Г. І. Скорик. – Л., 2012. – 457 с.
6. Васильєв А. Правове управління транспортною системою України: окремі проблеми / А. Васильєв, А. Мілашевич // Право України. – 2000. – № 1. – С. 13–15.
7. Великий Ю. В. Державне регулювання інноваційного розвитку машинобудівних підприємств України : монографія / Ю. В. Великий, Є. Г. Юрін. – Миколаїв : Іліон, 2013. – 375 с.
8. Вітвіцький С. С. Форми та методи державного контролю у сфері підприємницької діяльності / С. С. Вітвіцький // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2002. – № 20. – С. 188–192.
9. Гіжевський В. К. Правове регулювання транспортною системою України : (Науково-практичне видання) / В. К. Гіжевський, А. В. Мілашевич. – К., 2000. – 141 с.
10. Гурне Б. Державне управління : пер. з франц. / Б. Гурне. – К. : Основи, 1993. – 166 с.
11. Державне регулювання економіки : Навч. посіб. / С. М. Чистов, А. Є. Нікіфоров, Т. Ф. Куценко. – К. : КНЕУ, 2004. – 440 с.
12. Запоточний І. В. Державне регулювання регіональної економіки / І. В. Запоточний, В. І. Захарченко. – Х. : ТОВ Одісей, 2003. – 592 с.
13. Малиновський В. Я. Державне управління : навчальний посібник / В. Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.
14. Михасюк І. Р. Державне регулювання економіки : підручник / І. Р. Михасюк, Л. А. Швайка. – Львів : Магнолія плюс ; видавець СПД ФО «В. М. Піча», 2006. – 220 с.