

А. В. Омельченко,  
канд. юрид. наук, доц.,  
завідувач кафедри цивільного та трудового права,  
ДВНЗ «КНЕУ імені Вадима Гетьмана»

## ФОРМИ ТА МЕТОДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ В УКРАЇНІ (ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ)

*У даній статті аналізуються поняття, класифікація, зміст і значення форм та методів державного управління зовнішньоекономічною діяльністю. Робиться висновок про те, що одним із головних завдань органів державного управління має бути вдосконалення форм і методів державного управління зовнішньоекономічною діяльністю з урахуванням конкретного змісту функцій цих органів та особливостей такого об'єкта управління як зовнішньоекономічна діяльність.*

**Ключові слова:** державне управління, зовнішньоекономічна діяльність, форма державного управління, метод державного управління, класифікація форм і методів державного управління зовнішньоекономічною діяльністю.

Державне управління зовнішньоекономічною діяльністю є складовою державного управління економікою країни. Тож можна зробити висновок про те, що форми і методи державного управління зовнішньоекономічною діяльністю доцільно поділити на дві групи: форми та методи державного управління економікою країни, що властиві зокрема і для державного управління зовнішньоекономічною діяльністю, та форми і методи державного управління, що мають свої особливості та стосуються лише державного управління зовнішньоекономічною діяльністю, як однією з важливих сфер державного управління економікою.

Необхідно зазначити, що в юридичній літературі, й особливо адміністративно-правовій, є багато важливих наукових розробок, присвячених аналізу форм і методів державного управління економікою [1]. Проте недостатньо дослідженими залишаються питання форм і методів державного управління зовнішньоекономічною діяльністю. І це цілком зрозуміло, адже активний розвиток зовнішньоекономічних зв'язків триває лише від початку 90-х років минулого століття, і багато в чому це є новим видом діяльності для суб'єктів господарювання нашої держави та новим об'єктом державного управління.

Незважаючи на широке застосування терміна «форма державного управління» в юридичній літературі, ще не розроблене його

єдине трактування. На думку А. Є. Луньова, за допомогою форм управління можна з'ясувати, яким шляхом орган управління впливає на об'єкти управління для виконання своїх завдань [2]. В. В. Лаптев під формами управління розуміє певні види діяльності [3]. І. Л. Бачило вважає, що форма управлінської дії — це сукупність ознак, що відображають дію за змістом, правовим і технічним способом її практичного вираження, а також за силою владного впливу цієї дії на суб'єктів, до яких воно звернено [4].

У процесі реалізації управлінські функції як елементи управлінської діяльності дістають своє зовнішнє практичне вираження в різноманітних діях, що здійснюються суб'єктами управління. Ці конкретні дії і розглядаються у юридичній літературі як форми управлінської діяльності [5].

Тож можна зробити висновок про те, що **форма державного управління зовнішньоекономічною діяльністю** — це юридично впорядкована діяльність конкретних суб'єктів державного управління зі здійснення певних дій, необхідних для успішної реалізації закріплених за ними функцій державного управління зовнішньоекономічною діяльністю.

Що стосується класифікації організаційно-правових форм управлінської діяльності, то автори загалом дотримуються єдиної думки. Найбільш типовою класифікацією організаційно-правових форм державного управління, що зустрічається в літературі, є їх поділ на правові та неправові [6].

Правове регулювання економіки держава здійснює в двох формах: правотворчій та правозастосовній. У відповідності до вимог розвитку економіки різноманітні галузі права виконують активну господарсько-організаційну функцію, і тому право глибоко проникає в економічне життя як важливий компонент економічних процесів [7]. У юридичній літературі до правових форм державного управління відносять видання нормативних та індивідуальних актів управління [8]. У результаті аналізу змісту цих робіт можна зробити висновок про те, що в правових формах управлінської діяльності найчіткіше виражаються повноваження державно-владного характеру, що належать органам управління. Вищевикладені висновки стосуються і форм державного управління у сфері зовнішньоекономічної діяльності.

До неправових форм державного управління зовнішньоекономічною діяльністю відносять діяльність з реалізації організаційних та матеріально-технічних дій, спрямованих на впорядкування зовнішньоекономічних відносин. Відомо, що у процесі здійснення функцій управління не завжди виникає необхідність видання

нормативних та індивідуальних актів управління. Такі форми державного управління зовнішньоекономічною діяльністю можуть використовуватися усередині самих органів державного управління у процесі здійснення ними виконавчо-розпорядчих функцій з управління зовнішньоекономічною діяльністю (наради, інструктування тощо), так і у відносинах між цими органами та суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності (проведення спільних семінарів та інших заходів).

Б. М. Лазарєв серед форм державного управління виокремлює структурні та процедурні форми управлінської діяльності [9].

Для забезпечення ефективного державного управління зовнішньоекономічною діяльністю велике значення має правильний вибір організаційної форми та внутрішньої структури органів державного управління зовнішньоекономічною діяльністю, який має забезпечувати максимальне врахування всіх аспектів зовнішньоекономічних відносин, які потребують свого врегулювання, оперативність виконання поставлених завдань.

Управління зовнішньоекономічною діяльністю, як і будь-яка інша діяльність, здійснюється у вигляді таких, що послідовно змінюють одна одну та здійснюються в певному порядку, дій. Тобто таке управління реалізується за певною процедурою, яка теж може розглядатися як форма по відношенню до змісту цієї діяльності. Тобто існують і процедурні (процесуальні) форми управління зовнішньоекономічною діяльністю [10].

Наступним висновком є те, що виходячи зі змісту законодавства про зовнішньоекономічну діяльність та аналізу нормотворчої практики в нашій державі, подальший розвиток форм управлінської діяльності у сфері зовнішньоекономічних відносин характеризується посиленням правового впливу на суспільні відносини, що виникають у цій сфері, тіснішим поєднанням правових і неправових (організаційних) форм управління за розширення діапазону дії правових норм. Про це свідчить динаміка розвитку законодавства України, в якому в період незалежного розвитку України неухильно збільшувалася кількість норм, що ними регламентується процес зовнішньоекономічної діяльності.

У використанні тих чи інших форм державного управління застосовуються відповідні **методи державного управління**.

Справедливим є те, що в юридичній літературі приділяється увага розробці наукових підходів до вибору форм і методів державного управління, адже це є одним із вирішальних чинників, який впливає на ефективність державного управління в будь-якій галузі управління [11].

Питання про методи державного управління економікою є предметом широкої наукової дискусії. З даного приводу існують різні, часом протилежні думки. Так, методи державного управління розглядаються різними авторами як:

— способи юридичного чи організаційного впливу (регулювання) на об'єкти, якими управляють, чи відносини у сфері управління [12];

— заходи, за допомогою яких керівна система впливає на систему, якою управляють [13];

— способи організації (адміністративного, економічного та суспільного) впливу органу управління (чи посадових осіб) на систему, якою управляють, або конкретний об'єкт управління, що визначає умови діяльності системи, порядок найефективнішого використання трудових, матеріальних, фінансових та інших ресурсів для виконання поставлених завдань [14];

— взяті в єдності та взаємозв'язку способи, прийоми здійснення та засоби забезпечення реалізації функцій державної управляючої системи і її органів, що виражаються у певному впливі на свідомість та поведінку людей у суспільній діяльності, відносинах та зв'язках [15].

Виходячи із зазначеного, можна зробити висновок, що **методом державного управління зовнішньоекономічною діяльністю** є юридично виражений спосіб впливу органів державного управління на свідомість і поведінку людей, суспільні відносини, що виникають у процесі здійснення зовнішньоекономічних відносин.

У юридичній літературі за основу класифікації методів державного управління беруться різні ознаки. Поділ методів державного управління за характером впливу на свідомість і поведінку людей як об'єктів управління є найпоширенішою ознакою, що лежить в основі відмінності методів переконування та примусу, які ще називають методами реалізації управлінських рішень [16].

Під переконуванням розуміють виконання об'єктом управління велінь держави свідомо, добровільно, без застосування санкцій з боку держави у разі їх невиконання (наприклад, проведення семінарів, нарад, інформування та ін.). Примус — це виконання велінь держави незалежно і наперекір волі об'єкта управління (наприклад, встановлення державою певних вимог до суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, обов'язкове виконання яких нині забезпечується силою державного примусу) [17].

Залежно від характеру впливу на систему, що підлягає управлінню, методи державного керування поділяються на прямі та непрямі. Прямий характер більше властивий адміністративним методам державного управління, а непрямий — економічним методам державного управління.

Ширша класифікація методів державного управління наводиться в науковій літературі у зв'язку із поділом зазначених методів за змістом способів, засобів впливу на свідомість і поведінку об'єктів управління. За даним критерієм методи державного управління поділяють на:

- методи управління морально-ідеологічного та соціально-політичного характеру, економічні та адміністративні [18];
- організаційні, адміністративні та економічні [19];
- методи правового регулювання, організаційні, економічного стимулювання, технічні [20];
- наукові та адміністративні [21];
- методи прийняття управлінських рішень і методи реалізації управлінських рішень [22] тощо.

Враховуючи те, що предметом нашого дослідження є сфера державного управління зовнішньоекономічною діяльністю, як складова державного управління економікою, слушним буде зупинитися на класифікації методів, наведених Ю. М. Козловим та В. М. Марчуком.

Так, стосовно сфери державного управління економікою, методи управління Ю. М. Козлов поділяє на три групи:

- організаційні (здійснення певних управлінських дій по відношенню до об'єктів управління, не пов'язаних із вирішенням того чи іншого питання);
- адміністративні (прийняття рішень, обов'язкових для об'єктів управління);
- економічні (вплив керування на економічний стан об'єктів управління).

Зупиняючись на характеристиці адміністративних та економічних методів управління зовнішньоекономічною діяльністю, насамперед необхідно відзначити те, що вони в процесі управління економікою тісно взаємопов'язані. Насамперед це зумовлено тим, що ці методи є елементами впливу відповідних державних органів як суб'єктів управління на об'єкти керування у сфері зовнішньоекономічної діяльності. Не менш істотним є те, що, розглядаючи адміністративні та економічні методи як способи реалізації функцій суб'єктів управління, в обох випадках слід відзна-

чити прояв владності — як адміністративні, так і економічні методи закріплюються в юридично обов'язкових актах. Поєднання адміністративних та економічних методів виражає єдність адміністративних та економічних засад у сфері управління економікою.

Адміністративні методи є методами владних приписів, у яких практично реалізуються належні органам державного управління повноваження державно-владного характеру. Вони об'єктивно необхідні для управління, і тому будь-яке зменшення їх ролі у механізмі державного впливу на економіку не може бути визнане обґрунтованим. До ознак, що відрізняють адміністративні методи від інших, відносять:

— прямий вплив на об'єкт управління за допомогою чіткого встановлення його прав та обов'язків, індивідуалізованих команд управління;

— односторонній вибір органом управління способу вирішення завдання чи конкретного варіанта поведінки, однозначне вирішення відповідної ситуації, що має обов'язкову силу для виконавця;

— безумовну обов'язковість розпоряджень і вказівок, невиконання яких може потягти за собою відповідальність [23].

Важливим та актуальним є дослідження сутності економічних методів державного управління економікою, і зовнішньоекономічною діяльністю зокрема, співвідношення економічних та адміністративних методів державного управління. Звичайно до цієї групи методів відносять систему економічних засобів, пов'язаних із застосуванням в умовах існування товарно-грошових відносин таких економічних важелів, як економічні інтереси, матеріальне стимулювання, використання системи цін, фінансування виробництва, надання фінансових, податкових, митних, торгових та інших пільг суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності тощо. До ознак, що характеризують економічні методи державного управління, належать:

— використання засобів стимулювання, створення економічної зацікавленості, що спонукає об'єкт управління діяти в потрібному напрямі і належним чином та досягати ініціативного вирішення поставлених перед ним завдань без спеціальних розпоряджень та вказівок керівних органів;

— надання об'єкту управління можливостей вибору між способами дій;

— порушення встановлених показників та умов поведінки об'єктом управління не супроводжується прямим стягненням з

нього, а лише приводить до негативних наслідків господарсько-економічного характеру, які він відчуває в результаті власних хибних дій.

У юридичній літературі до економічних методів державного управління відносять такі методи, як планування, економічний аналіз, госпрозрахунок, фінансово-кредитні методи [24] та низку інших.

Серед методів управління, що використовуються у процесі державного управління зовнішньоекономічною діяльністю, важливе місце належить методам опрацювання управлінських рішень та пов'язаним із ними методом їх прийняття. Класифікація цих методів визначається об'єктивними закономірностями та механізмами їх використання. Зазначені методи державного управління поділяються на організаційні (системні), соціальні, природничо-технічні.

Суть організаційного (системного) методу в тому, що для обрання раціонального способу вирішення питання для якоїсь однієї частини системи враховуються результати такого вирішення для інших частин системи. Для знаходження найкращого рішення необхідно вивчити, виявити всі істотні зв'язки даної частини організації з усіма її іншими частинами [25]. Так, визначаючи напрями зовнішньоекономічної політики, органи державного управління повинні враховувати не лише позитивні результати, а й можливий негативний вплив тих чи інших зовнішньоекономічних відносин на розвиток національної економіки України та стан її економічної безпеки (скорочення національного виробництва, зниження конкурентоспроможності продукції вітчизняних товаровиробників, відставання в розвитку науки та технологій тощо).

Застосування цього методу є особливо важливим у визначенні пріоритетних для зовнішньоекономічних відносин галузей економіки та регіонів України, для визначення видів та обсягу пільг, що можуть надаватися учасникам зовнішньоекономічних відносин, які ведуть свою діяльність у пріоритетних галузях економіки, на територіях спеціальних (вільних) економічних зон та в низці інших випадків.

Багатогранність процесів зовнішньоекономічної діяльності, а отже, складність урахування всіх особливостей, що можуть впливати на правильність управлінського рішення в цій сфері, вимагають під час вирішення багатьох питань зовнішньоекономічної діяльності вдаватися до особливого методу державного управ-

ління — експерименту. Визначальна умова правового регулювання експериментування в державному управлінні, якщо воно зачіпає правові відносини, зводиться до такого: рішення про експеримент може приймати той орган, який створив систему правового регулювання експерименту, що проводиться, у межах його виконавчо-розпорядчої компетенції [26].

На нашу думку, у сфері державного управління зовнішньоекономічною діяльністю цікавою формою перевірки ефективності тих чи інших форм і методів державного управління є надання певним територіям (юридичним особам) тимчасового статусу спеціальних (вільних) економічних зон (технопарків). Тимчасовий характер таких заходів поряд із розробкою інших запобіжних механізмів значною мірою зменшуватиме вплив можливих негативних наслідків їх проведення.

Дедалі більшого поширення в державному управлінні зовнішньоекономічною діяльністю на сьогодні набуває застосування математичних, кібернетичних методів, упровадження електронно-обчислювальної техніки. За своїм змістом, природою ці методи належать до групи природничо-технічних.

Підбиваючи підсумок, слід зазначити, що одним із головних завдань органів управління, до функцій яких належить державне управління зовнішньоекономічною діяльністю, має бути вдосконалення форм та методів управління в цій галузі з урахуванням конкретного змісту функцій цих органів та особливостей такого об'єкта управління, як зовнішньоекономічна діяльність.

## Література

1. *Лантев В. В.* Правовые формы и методы руководства промышленностью. — М.: Юрид. лит., 1975. — 104 с.; *Лунев А. Е.* Теоретические проблемы государственного управления. — М.: Наука, 1974. — 247 с.; *Опрышко В. Ф.* Народнохозяйственный комплекс: управление и право. — К.: Политиздат Украины, 1983. — 167 с.; *Формы государственного управления* (отв. ред. Б. М. Лазарев). — М.: ИГП АН СССР, 1983. — 149 с.
2. *Лунев А. Е.* Теоретические проблемы государственного управления. — М.: Наука, 1974. — С. 165; *Лунев А. Е.* Право и эффективность управления. — М.: Юрид. лит., 1973. — 88 с.

3. *Лантес В. В.* Правовые формы и методы руководства промышленностью. — М.: Юрид. лит., 1975. — 104 с.
4. *Бачило И. Л.* Функции органов управления. — М.: Юрид. лит., 1976. — С. 105.
5. *Бачило И. Л.* Функции органов управления. — М.: Юрид. лит., 1976. — С. 105.
6. *Опрышко В. Ф.* Правовые основы управления народным хозяйством. — К.: Выща шк., 1979. — С. 47—65; *Опрышко В. Ф.* Народнохозяйственный комплекс: управление и право. — К.: Политиздат Украины, 1983. — С. 33—40.
7. Проблемы теории государства и права. — М.: Юрид. лит., 1979. — С. 274.
8. *Васильев Р. Ф.* Акты управления. — М.: МГУ, 1987. — С. 88—109; *Тихомиров Ю. А.* Правовое обеспечение управления. — М.: АНХ, 1987. — С. 6—12, 18—21, 25—34. Див.: *Анискевич М. Н.* Юрисдикционные акты органов государственного управления. — М.: МГУ, 1989; *Бачило И. Л.* Административное право и управление производством. — М.: Знание, 1985. — 63 с.; *Емец И. Г.* Правовое регулирование хозяйственной деятельности. — К.: Выща шк., 1985. — 73 с.; *Мамутов В. К.* Совершенствование правового регулирования хозяйственной деятельности. — К.: Наук. думка, 1982. — 238 с.; *Мамутов В. К.* Управление экономикой и право. — К.: Знання, 1983. — 46 с.; *Самсонов В. Н.* Административное законодательство: понятие, содержание, реформа. — Харьков: Основа, 1991. — 120 с.; *Соколова Н. С.* Теоретические аспекты совершенствования правотворческой деятельности министерств и ведомств СССР. — М.: ВЮЗИ, 1988.
9. Формы государственного управления (отв. ред. Б. М. Лазарев). — М.: ИГП АН СССР, 1983. — С. 3—8.
10. Управленческие процедуры (под ред. Б. М. Лазарева). — М.: Наука, 1988. — 271 с.
11. *Василенко И. А.* Административно-государственное управление как наука // Социологические исследования. — М., 1994. — № 4; *Козлов Ю. М., Фролов Е. С.* Научная организация управления и право. — М.: МГУ, 1986. — 247 с.; *Марчук В. М.* Наукові основи управління в державному апараті. — К.: Вища шк., 1976. — 103 с.; *Марчук В. М.* Административно-правовой аспект научной организации государственного управления. — К., 1977. — 54 с.; *Марчук В. М.* Основы научной организации государственного управления. — К.: КВШ МВД СССР, 1979. — 96 с.; Теоретичні засади вирішення проблем державного управління в Україні (заг. ред. Ю. С. Шемшученка, В. Б. Авер'янова). — К.: ІДП НАН України, 1995. — 23 с.; *Цветков В. В.* Теоретичні і методологічні передумови аналізу проблем управління // Правова держава. — Вип. 5. — К., 1994. — 336 с.
12. *Козлов Ю. М.* Управление народным хозяйством СССР. — Ч. 1. — М.: МГУ, 1969. — С. 107; *Пискотин М. И.* Стиль и методы работы ап-

парата советского государственного управления. — М.: Знание, 1977. — С. 44—64. Проблемы эффективности работы управленческих органов (отв. ред. Ю. А. Тихомиров). — М.: Наука, 1973. — 440 с.; *Прохоров В. Т. Свинцов В. Д.* Стиль и методы работы советского государственного аппарата. — М.: Знание, 1973. — 60 с.

13. *Лисицын В., Попов Г.* О науке и руководящих кадрах управления // Очерк теории управления промышленным производством. — М., 1968. — С. 180.

14. Научные основы государственного управления в СССР. — М.: Наука, 1968. — С. 323; Экономические методы управления. — К.: Наук. думка, 1988. — 296 с.

15. *Атаманчук Г. В.* Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. — М.: Юрид. лит., 1975. — С. 93.

16. *Марчук В. М.* Складові майстерності господарського керівництва. — К.: Знання, 1976. — С. 4—46.

17. *Белых А. К.* Управление и самоуправление. — М.: Наука, 1972. — С. 148.

18. *Атаманчук Г. В.* Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. — М.: Юрид. лит., 1975. — С. 97.

19. *Козлов Ю. М.* Управление народным хозяйством СССР. — Ч. 1. — М.: МГУ, 1969. — С. 114.

20. *Основин В. С.* Основы науки социального управления. — Воронеж: ВГУ, 1971. — С. 207.

21. Научное управление обществом. — М.: Политиздат, 1968. — С. 179—186.

22. *Марчук В. М.* Складові майстерності господарського керівництва. — К.: Знання, 1976. — С. 4—46.

23. *Алексеев С. С.* Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. — М.: Юрид. лит., 1966. — С. 30; *Любович Ю. О.* Административные и организационные методы управления. — М.: Знание, 1966. — С. 3—4; Правовые проблемы руководства и управления отраслью промышленности в СССР. — М.: Наука, 1973. — С. 332.

24. *Каракоз И. И.* Основы теории экономического анализа. — К.: Выща шк., 1972. — С. 17; *Кутафин О. Е.* Плановая деятельность советского государства: государственно-правовой аспект. — М.: Юрид. лит., 1980. — С. 34—39; *Ноздрачев А. Ф.* Государственное планирование и правовое регулирование. — М.: Экономика, 1982. — С. 15—25; Финансово-кредитные методы управления народным хозяйством. — Тарту: ТГУ, 1981. — С. 3—13.

25. *Кравченко Р. Г., Скрипка А. Г.* Основы кибернетики. — М., 1974. — С. 137—141.

26. Экономический эксперимент и право (отв. ред. М. Г. Карпунин). — М.: Юрид. лит., 1986. — 157 с.

Стаття надійшла до редакції 04.04.2008.