

РОЛЬ РЕГІОНАЛЬНОГО РІВНЯ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ

Наукові праці МАУП, 2010, вип. 1(24), с. 149–154

Вивчаються управлінські функції суб'єктів влади регіонального рівня, що належать до зовнішньоекономічної діяльності.

У сучасних умовах зовнішньоекономічна діяльність є важливою складовою процесу формування структури, динаміки та стійкості національної економіки. Нині жодна держава у світі не може успішно розвиватися без ефективної системи зовнішньоекономічних відносин, що дає можливість інтегруватися у світове господарство та належним чином реалізувати власні конкурентні переваги.

Разом з тим, незважаючи на тенденцію до інтеграції, світова економіка залишається конгломератом господарств із різними рівнями розвитку, а часом і прямо протилежними інтересами. Тому кожній країні важливо реалістично оцінити своє нинішнє і можливе майбутнє місце у світовому співтоваристві з урахуванням власних інтересів і особливих цілей розвитку.

Особливе значення зовнішньоекономічної діяльності для розвитку українського суспільства визначається динамікою її кількісних показників та вагою у створенні ВВП.

Передусім слід визначити зміст категорії “державне управління”. З позицій загальнонаукового уявлення управління — це функція організованих систем, що забезпечує збереження їхньої структури, підтримку режиму діяльності та досягнення поставленої мети. З цього визначення можна зробити два важливих висновки щодо природи управління: воно притаманне будь-якій організованій системі і виступає як одна з необхідних умов збереження системою гомеостазу (стану стабільності) та спрямовує її розвиток. Поєднання цих властивостей визначає зміст управління — забезпечення такого механізму функціонування системи, за якого вона може досягнути мети свого існування у взаємодії із зовнішнім

середовищем, зберігаючи при цьому стабільність, що передбачає вироблення механізмів пристосування і/або протидії зовнішнім і внутрішнім шокам та протиріччям. У словнику-довіднику за редакцією В. Князева, В. Бакуменка державне управління визначається як практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, зберігання або перетворення, що спирається на її владну силу. Далі автори уточнюють, що державне управління є способом функціонування і реалізації державної влади з метою становлення та розвитку держави [1, 63–64]. Розглядаючи специфічні особливості державного управління, В. Авер'янов підкреслює доцільність розуміння його природної і безпосередньої єдності зі сферою здійснення виконавчої влади держави [2, 36].

Управлінські функції суб'єктів влади ґрунтуються на владних ресурсах, тобто на властивостях, що відрізняють суб'єкт влади від об'єкта і надають першому доступ до відповідного інструменту. Влада кожного конкретного суб'єкта визначається тими ресурсами, якими він володіє (адміністративний вплив, фінансовий капітал, зв'язки з більш могутньою структурою, місце в ієрархії повноважень та ін.). З огляду на це важливою характеристикою влади виступає її суб'єктно-об'єктний склад.

Г. Атаманчук указує, що суб'єкти, які управляють суспільством, — це або народ у цілому, або окремі його верстви, об'єднання, колективи, оформлені відповідним чином у політико-правових формах через систему державних і громадських організацій, інститути безпосередньої демократії [3, 159].

Зауважимо, що таке визначення суб'єкта управління нехтує інші гілки влади в інституті держави і навіть суперечить наведеному визначенню суті державного управління, оскільки зводить характер управління лише до виконавчо-розпорядницької діяльності. Дана ситуація обумовлена відсутністю єдиного методологічного підходу до державного управління, зокрема протиборством так званого американського та європейського підходів. Відповідно до першого державне управління зорієнтоване на всі процеси і функції управління у спектрі повноважень держави та включає законодавчу, виконавчу та судову гілки влади; європейський підхід визначає державне управління як усю незаконодавчу та несудову діяльність держави (тобто тільки в аспекті виконавчо-розпорядницької діяльності).

Стосовно об'єкта державного управління також немає єдності наукових думок. У науковій літературі, зокрема в роботах В. Малиновського, В. Цветкова, А. Альохіна, О. Крупчана [4; 5], наводяться різні визначення об'єкта управління — від суспільства в цілому до галузей промисловості, державних установ, організацій та підприємств, підвідомчих органам виконавчої влади держави, зустрічається навіть визначення, що об'єктами державного управління виступають органи виконавчої влади, підпорядковані їхньому керівному складу. Якщо виходити з розуміння державного управління як іманентного механізму управління у суспільній системі, який набув домінуючих позицій на певному етапі її розвитку, то і об'єктом управлінського впливу держави необхідно вважати всю суспільну систему, не зважаючи на те, якою мірою інститут держави впливає на буття окремого елемента суспільства.

Основним елементом способу державного управління (характеру організації відносин між державою та суспільством і між суб'єктами всередині держави як інституту), на відміну від інших видів управління, наприклад, самоорганізації, є влада. Державі як механізму управління не притаманна самоорганізація, хоча виникнення держави є об'єктивним та необхідним процесом розвитку суспільства. Власне кажучи, держава і виникає через необхідність влади з її апаратом примусу для упорядкування інтересів та волі різних соціальних верств. Не можна погодитися з Г. Щокіним, який стверджує, що поняття “влада” є первинним щодо поняття “управління” [6, 279]. Влада є одним із способів управління, і примусовість влади не є абсолютно необхідною або достатньою характеристикою управління загалом. **Втім, думка Г. Щокіна виявляється справедливою відносно державного**

управління — основний вплив на його ефективність справляє легітимність та дієвість інституту держави, що в багатьох випадках забезпечуються насамперед можливістю здійснення влади.

У підсумку розгляду підходів до розуміння державного управління і аналізу особливостей його природи можна запропонувати уточнене поняття державного управління як форми організації суспільного управління, заснованої на владному примусі, в рамках якої відбувається процес реалізації суб'єктами державної влади сукупності функцій і відповідних методів владноуправлінського впливу на суспільство з метою його сталого розвитку, збереження цілісності та безпеки.

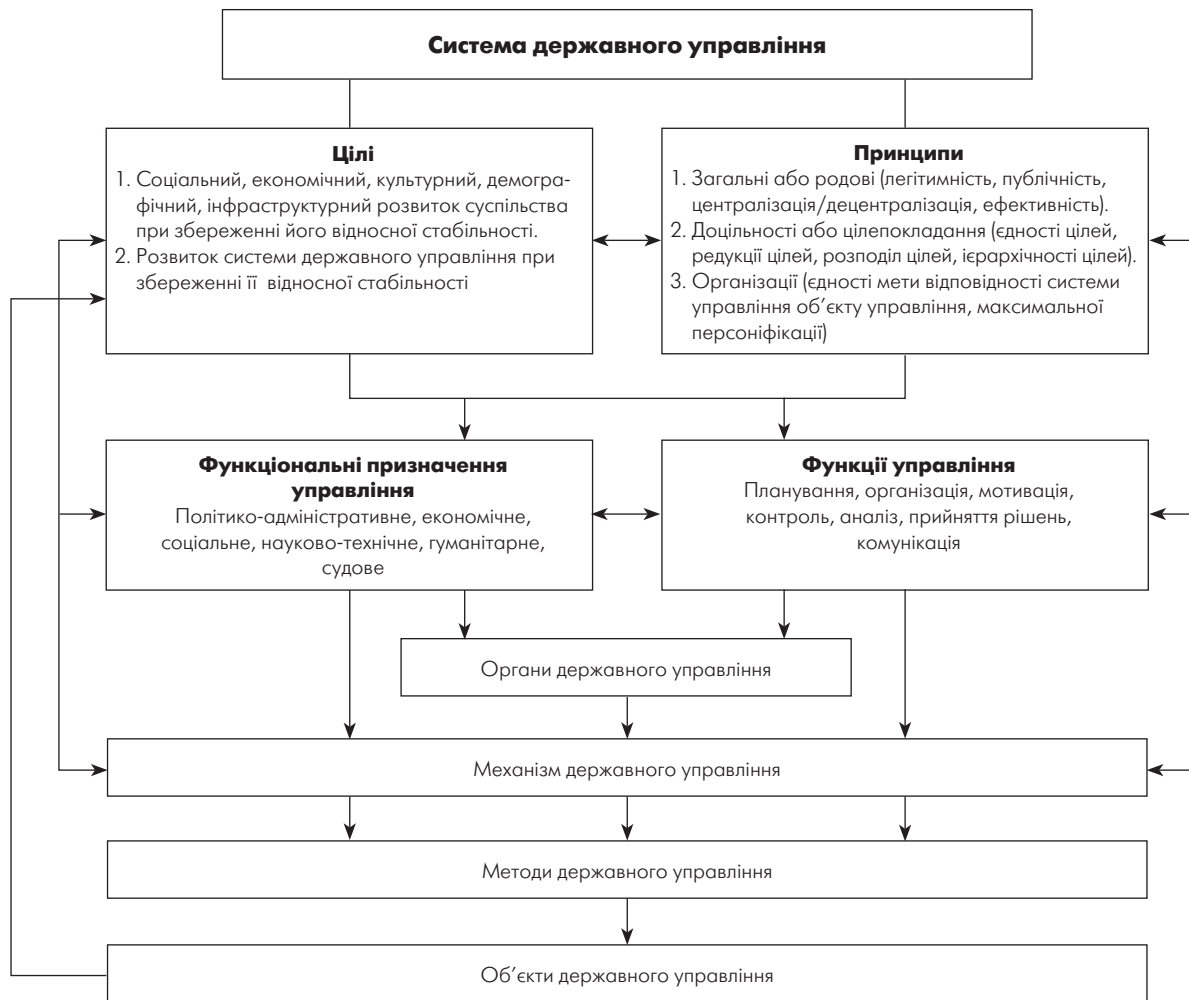
Запропоноване визначення, на відміну від попередніх, визначає державне управління як процес реалізації владноуправлінських функцій. Цей підхід дає можливість обґрунтувати зміст державного управління через його цільові функції, а відтак, конкретизувати межі владноуправлінського впливу, цільові орієнтири організації діяльності органів державної влади і розподілу владноуправлінських повноважень, зміст методів, за допомогою яких реалізуються функції і досягаються цілі державного управління.

З урахуванням сказаного, систему державного управління слід визначити як цілісну сукупність суб'єктів, об'єктів державного управління, що взаємодіють у рамках механізму державного управління, який ґрунтується на реалізації доцільних і функціонально розподілених методів державного управління.

Завдяки аналізу підходів до системи державного управління можна визначити цілі її функціонування, принципи побудови, функції управління нею та функціональні призначення управлінського впливу в ній, які можна узагальнити та подати таким чином (див. рисунок).

Відповідно до наведеної структури, під суб'єктами державного управління слід розуміти структуровану сукупність осіб та органів, які належать до інституту держави і яким суспільство надало владноуправлінські повноваження. Зміст механізму державного управління щодо завдань дослідження буде розглянутий нижче, зазначимо тільки, що статично він являє собою сукупність організаційно і функціонально розподілених методів досягнення цілей державного управління.

В. М. Князев і В. Д. Бакуменко визначають метод державного управління як спосіб владного впливу державних органів на процеси суспільного і державного розвитку, на діяльність державних структур і конкретних посадових осіб і пов'язують



Структура системи державного управління

його із забезпеченням реалізації цілей і функцій державного управління, реалізації компетенцій суб'єктів державного управління відповідно до їх владноуправлінських повноважень [1, 112].

У цілому погоджуючись із даним визначенням, варто уточнити, що метод державного управління є сукупністю конкретних інструментів впливу держави на суспільні процеси, поєднаних спільною ознакою предмета впливу (тарифні, валютні, правові та ін.) або змісту впливу (ліцензування, ревізія та ін.).

Об'єктом державного управління виступає суспільство у всій повноті його буття та розвитку.

Звуження об'єкта державного управління до економічних процесів в країні вимагає уточнення змісту економічної влади. Однак досить складно розмежувати, які саме засоби досягнення влади є економічними. Крім того, на практиці будь-яка

форма влади ґрунтується на використанні всіх її ресурсів, питання лише в пропорціях їх співвідношення.

Більш точним є визначення, запропоноване А. Мовсесяном і А. Лібманом, які під економічною владою розуміють специфічні відносини між економічними інститутами і організаціями, а також соціальними групами й окремими особами, чия діяльність пов'язана з економікою і в межах якої суб'єкт економічної влади генерує навколо себе владний простір, а решта інститутів і груп змушені більшою або меншою мірою дотримуватись волі й інтересів названого суб'єкта, поступаючись певною мірою власними інтересами та цілями [7, 58, 59].

Таким чином, особливості реалізації державного управління економічними процесами полягають у цілях, методах генерації і підтриманні владного простору органами держави, у визначен-

ні меж владного простору і, відповідно, владного впливу, у формуванні системи організації владно-управлінського впливу, у розподілі владних повноважень і компетенцій.

У зв'язку з цим необхідно внести прозорість у використанні понять “державне управління” та “державне регулювання” економіки. Як зазначалося, державне управління виступає формою організації соціального управління, яка ґрунтується на використанні владного впливу на об'єкт управління. Таким чином, економіка будь-якого суспільства, в якому сформувався інститут держави, є об'єктом державного управління. Термін “регулювання” застосовується для позначення впливу держави, спрямованого на досягнення цілей її політики, і пов'язується, як правило, з непрямыми методами державного управління [1, 61]. Регулювання спрямоване на корекцію розвитку конкретного об'єкта, якщо виявлено певні відхилення від бажаного стану (тобто об'єднує функції нормування розвитку, контролю, забезпечення зворотного зв'язку, та покарання за порушення норми), тоді як управління передбачає означення цілей та планування розвитку, попередження небажаних ситуацій та організацію регулювання. Крім того, в разі, якщо в економіці переважає державна власність, тобто держава виступає як власник-управлінець, відпадає необхідність у непрямих методах, на яких базується державне регулювання. Отже, державне регулювання економіки є формою механізму державного управління економікою країни, де переважає недержавна форма власності, і де для досягнення цілей реалізації економічної політики розвитку самої держави і суспільства в цілому використовуються переважно непрямі методи владноуправлінського впливу. З огляду на це поняття “державне регулювання” використовуватиметься відносно методів регуляторного державного впливу на об'єкт управління.

Як вже зазначалося, зовнішньоекономічна діяльність має бути одним з пріоритетних об'єктів функціонального призначення державного управління, що обумовлює необхідність докладного дослідження змісту та структури державного управління нею, яке доцільно почати з визначення зовнішньоекономічної діяльності як об'єкта державного управління.

Зовнішньоекономічна діяльність визначається в Законі України “Про зовнішньоекономічну діяльність” як діяльність суб'єктів господарської діяльності України та іноземних суб'єктів господарської діяльності, що побудована на взаємовідносинах між ними, і має місце як на території

України, так і за її межами [8]. З огляду на це не можна не погодитися з формулюванням основної мети державного управління зовнішньоекономічною діяльністю, наведеним С. Поважним і Л. Батченко, як “створення умов для реалізації зовнішніх соціально-економічних інтересів країни і визначення цілей і завдань внутрішньої економічної політики, реалізація яких дасть змогу брати ефективну участь у міжнародному поділі праці” [9, 7, 8].

Конкретизація цієї мети з урахуванням нормативно-правового визначення зовнішньоекономічної діяльності дає можливість уточнити її зміст, стверджуючи, що державне управління нею має бути спрямоване на створення умов розвитку зв'язків вітчизняних суб'єктів господарювання з їхніми іноземними контрагентами з метою підвищення результативності реалізації цих зв'язків, при цьому мають бути враховані інтереси економічної безпеки суспільства та його добробуту. Наведене дає змогу визначити державне управління зовнішньоекономічною діяльністю як форму організації державного впливу на зовнішньоекономічні зв'язки суб'єктів господарювання з метою їхнього розвитку й узгодження цих зв'язків з цілями стабільного та безпечного розвитку суспільства, яка ґрунтується на реалізації функцій держави переважно непрямыми методами.

Запропоновані визначення державного управління зовнішньоекономічною діяльністю та системи державного управління зовнішньоекономічної діяльності потребують конкретизації таких особливостей загальної моделі взаємодій у державному управлінні зовнішньоекономічною діяльністю:

- уся система державного управління зовнішньоекономічною діяльністю складається із суб'єктів державного управління макро- (державного) та мезо- (регіонального) рівнів; об'єктів державного управління на макrorівні (соціально-економічних, політико-правових, культурних та науково-технічних процесів у національному та міжнародному масштабах), мезорівні (з урахуванням історичних, політико-географічних, соціально-економічних особливостей регіону) та мікрорівні (сукупність процесів господарювання індивідуальних економічних суб'єктів і сукупність відносин між ними); відносин між суб'єктами з приводу об'єктів і відносин між суб'єктами та об'єктами; зауважимо, що результат суб'єктно-об'єктних відносин визначається метою управлінського впливу;

- рівень розподілу та широта управлінських функцій на макро- та мезорівнях визначаються специфікою розвитку регіону та специфікою владних відносин між центром країни та її адміністративно-територіальними одиницями;
- держава в особі чи то центральних, чи регіональних органів влади впливає на макро- та мезоумови здійснення господарської діяльності взагалі й зовнішньоекономічної діяльності зокрема, крім того, можливі варіанти безпосереднього впливу державних органів на зовнішньоекономічну діяльність індивідуального економічного суб'єкта;
- державне управління має базуватися на принципі зворотного зв'язку, оскільки саме так система державного регулювання може пристосовуватися до об'єктивних вимог розвитку зовнішньоекономічної діяльності та контролювати ефективність управлінського впливу на зовнішньоекономічну сферу;
- специфічною особливістю державного управління зовнішньоекономічною діяльністю є необхідність урахування чинників іноземного та світового макро- і мезосередовища.

Таким чином, подальший розвиток системи державного управління в Україні потребує більш прискіпливого обґрунтування місця регіону, регіональних владних структур та інститутів місцевого самоврядування в удосконаленні зовнішньоекономічних зв'язків.

Протягом тривалого часу в Україні використовувалася централізована лібералістська модель системи державного управління зовнішньоекономічною діяльністю, яка мала регулюючий характер, що зумовило структурну деформацію національної економіки, руйнування виробничого та науково-технічного потенціалу підприємств-експортерів та зростання імпорту. Сучасний стан системи державного управління зовнішньоекономічною діяльністю обумовлений, у тому числі й недосконалістю системи державного управління зовнішньоекономічною діяльністю на мезорівні – рівні регіонів, тобто системи регіонального управління зовнішньоекономічною діяльністю. Це питання найбільш гостро постає у промислових регіонах, де сконцентрована велика кількість крупних промислових підприємств, від рівня розвитку яких залежить загальний економічний стан держави.

Для формування фундаментального уявлення про регіональні проблеми, регіональну політику

слід звернутися до досліджень, проведених академіком М. Некрасовим у монографії “Регіональна економіка” – він ототожнював регіон з ареалом розміщення продуктивних сил [10]. Академік М. Г. Чумаченко сформував новий науковий напрям – теорію економіки регіону, в межах якої формулюється таке визначення поняття “регіон”: “Соціально-економічно регіон можна визначити як частину території країни, що виділяється в окрему адміністративну одиницю за сукупністю різних ознак, і яка свідомо спрямовано координується з метою досягнення цілей суспільного розвитку і запобігає руйнуючим діям або негативному впливу зовнішніх сил” [11, 6].

Таким чином, під “регіоном” незалежно від його масштабів та рівня слід розуміти систему, яка визначається соціально-культурним, природно-ресурсним, господарським станом. Для визначення ж категорії “регіональне управління зовнішньоекономічною діяльністю” необхідно послідовно з'ясувати зміст понять “регіональна політика” та “регіональне управління”.

Вивченням теоретичних та практичних аспектів регіональної політики в Україні опікувалися такі відомі вчені, як М. Чумаченко, який запропонував класичне визначення регіональної політики [11], М. Долішній, у роботах якого наводиться системний підхід до розуміння природи та змісту регіональної політики, а також Г. Балабанов [12], А. Голіков [13], О. Скрипнюк [14] та ін.

Як справедливо зазначає М. Чумаченко, слід розрізняти політику центральних органів державної влади, яку він називає тактикою держави щодо регіонів, та політику регіональних органів державної влади [12], однак вони є не розрізненими частинами, а являють собою органічну єдність.

Слід підкреслити, що регіональне управління виступає одночасно як мезорівень реалізації державної влади регіональними державними адміністраціями та регіональними ланками загальнодержавних органів усіх гілок влади, і як сфера компетенції місцевих органів влади, які не входять до вертикалі державної влади як такі, але діють в межах владноуправлінських повноважень, визначених державою.

Таким чином, можна визначити необхідність оптимізації розподілу управлінських компетенцій і можливостей між різними рівнями державної влади, а також між державою та органами місцевого самоврядування. При цьому варто звернути увагу на той факт, що існують питання, вирішення яких необхідно здійснювати, виходячи не тільки

з регіональних інтересів, а й з інтересів загальнодержавних. У цьому випадку необхідним є аналіз історичних особливостей формування системи державного управління зовнішньоекономічною діяльністю на регіональному рівні і визначення напрямів її розвитку й удосконалення.



Література

1. *Державне управління: Словник-довідник* / Уклад.: В. Д. Бакуменко, Д. О. Безносенко, І. М. Варзар, та ін.; За заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. — К.: УАДУ, 2002. — 228 с.
2. *Державне управління: теорія і практика* / За заг. ред. проф. В. Б. Авер'янова. — К.: Юрінком Інтер, 1998. — 432 с.
3. *Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: Курс лекций* / Г. В. Атаманчук. — М.: Юрид. лит. 1997. — 400 с.
4. *Алехин А. П. Административное право Российской Федерации* / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов. — М.: ТЕИС, 1997. — 550 с.
5. *Крупчан О. Д. Організація виконавчої влади: Моногр.* / О. Д. Крупчан. — К.: УАДУ. — 2001. — 132 с.
6. *Щёкин Г. Социальная теория и кадровая политика: Моногр.* / Г. Щёкин. — К.: МАУП, 2000. — 576 с.
7. *Мовсесян А. Роль фактора власти в экономике* / А. Мовсесян, А. Либман // *Экономист*. — 2002. — № 1. — С. 58–64.
8. *Закон України "Про зовнішньоекономічну діяльність"* від 16.04.91 № 959-ХІІ // *Відомості Верховної Ради України*. — 1991. — № 29. — Ст. 377. — (Зі змін. та допов.).
9. *Поважний С. Ф. Теоретико-методологічні засади державного управління ЗЕД* / С. Ф. Поважний, Л. В. Батченко, К. Є. Мойсеєнко // *Зб. наук. пр. ДонДУУ: "Державне регулювання розвитку ЗЕД в умовах міжнародних інтеграційних процесів"*. — Сер.: Державне управління. — Т. VI. — Вип. 52. — Донецьк: ДонДУУ, 2005. — С. 3–14.
10. *Некрасов Н. Н. Региональная экономика* / Н. Н. Некрасов — М.: Высш. шк., 1988. — 224 с.
11. *Чумаченко Н. Г. Региональное и местное самоуправление* / Н. Г. Чумаченко. — Донецьк: ІЕП АН України, 1992. — 108 с.
12. *Балабанов Г. Опыт стран Западной Европы в области региональной политики и возможности его использования в Украине* / Г. Балабанов // *Регион: проблемы и перспективы*. — 1998. — № 1. — С. 69–72.
13. *Голіков А. П. Сучасний стан та перспективи регіональної політики в Україні* / А. П. Голіков, Ю. Г. Прав // *Формування механізму регіонального управління в Україні: Матеріали наук.-практ. конф.* (29 листоп. 2001 р.). — Х.: Магістр, 2002. — С. 22–24.
14. *Скрипнюк А. В. Державне регулювання трансформаційної економіки (аспекти моделювання)* / А. В. Скрипнюк. — Ірпінь: Акад. ДПС України, 2002. — 312 с.

Роль і функції регіональних суб'єктів влади визначаються як їхньою належністю до системи державної влади в цілому, так і локальним характером їхньої компетенції.

Роль и функции региональных субъектов власти определяются как их принадлежностью к системе государственной власти в целом, так и локальным характером их компетенции.

Role and functions of regional subjects of the power are defined as their accessory to government system as a whole, and local character of their competence.

Надійшла 10 лютого 2010 р.