

УДК 353

В. Г. ВЛАСОВ

**ПОЛІТИКО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ЯК ОСНОВА МІЖНАРОДНИХ ЗВ'ЯЗКІВ РЕГІОНІВ**

Розглянуто проблему політико-правового забезпечення державного управління у сфері міжнародних зв'язків регіонів.

Ключові слова: регіон, регіоналізм, міжнародні зв'язки, політико-правовий механізм, механізм державного управління, субдержавний регіон.

This article is devoted to actual problem of political and legal basis of public administration in the sphere of region international relations.

Key words: region, regionalism, international relations, political and legal mechanism, public management mechanism, substate region.

Практику державного управління неможливо уявити без розуміння теоретичних засад механізмів державного управління. Без розкриття категорії “політико-правовий механізм державного управління” неможливо вирішити проблему підвищення його ефективності, оскільки ефективна робота системи державного управління взагалі залежить від наявності успішно функціонуючих механізмів, які дозволяють забезпечити скоординоване, цілеспрямоване та дієве управління суспільними процесами держави; належний організаційно-управлінський вплив на суспільний розвиток держави; реалізацію цілей і завдань державного управління – як загальних, так і персоніфікованих, які необхідно вирішувати в конкретних сферах суспільного життя.

У науковій літературі термін “механізм управління” вживається досить широко, однак зміст і структуру його різні науковці і практики трактують по-різному. Концептуальні засади механізмів державного управління висвітлено в роботах провідних вітчизняних і зарубіжних учених у галузі управління: В. Авер'янова, О. Амосова, Г. Астапової, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, І. Булеєва, П. Єгорова, О. Єрмоєнко-Григоренка, В. Князева, О. Ковалюка, В. Коломийчука, О. Коротича, М. Круглова, А. Кульмана, М. Лесечка, Ю. Лисенка, В. Малиновського, О. Маткова, Н. Мойсєєва, Н. Нижник, О. Оболенського, Г. Одінцової, Р. Рудніцької, З. Рум'янцева, Ю. Тихомирова, О. Федорчак, Л. Юзькова.

Аналіз наукових досліджень дозволяє зробити висновок, що механізм державного управління – це складна система, призначена для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням [4]. У цілому, у розглянутих вище дослідженнях докладно вивчено питання сутності

та характерних властивостей механізму державного управління в цілому. Політико-правовий механізм державного управління, в тому числі і у сфері міжнародних зв'язків регіонів, поки що не достатньо досліджений у вітчизняній науці. Зростаючий вплив регіоналізму на сучасні міжнародні відносини, вихід регіонів на міжнародну арену в якості нових суб'єктів співробітництва, а також курс української держави на інтеграцію в європейський простір вимагають подальших, більш ґрунтовних наукових розробок у даному напрямі.

Метою даної статі є визначення і розкриття сутності політико-правового механізму державного управління міжнародними зв'язками регіонів.

У літературі з державного управління існують різні підходи щодо видів і класифікації механізмів державного управління. В. Бакуменко та Д. Безносенко зазначають, що механізми державного управління – це практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на будь-які суспільні відносини з метою досягнення поставлених цілей [1]. Механізм державного управління виконує роль механізму суспільного самоуправління. Він може бути відображений такою ланцюговою схемою: цілі – завдання – рішення – впливи – дії – результати. При цьому фактори, що впливають на процеси державного управління, можуть бути політичними, економічними, соціальними, культурними відповідно до основних сфер суспільної діяльності. Також відповідно до основних форм державно-управлінської діяльності вони можуть мати політичний, адміністративний і правовий характер. Найчастіше в державному управлінні застосовується комплексний механізм, який є системою політичних, адміністративних, економічних, соціальних, гуманітарних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу органів державного управління [1].

Сьогодні в науці державного управління поширеною є точка зору, що “від переваги акцентів на ті чи інші сфери управління механізм управління буде мати свою назву” [2]. На думку О. Федорчак, залежно від того, які саме проблеми і як вирішуються із застосуванням конкретного державного механізму управління, він може бути складним (комплексним) і включати в себе декілька самостійних механізмів [4].

Комплексний механізм державного управління може складатися із таких видів механізмів:

- економічного (механізми державного управління банківською, грошово-валютною, інвестиційною, інноваційною, кредитною, податковою, страховою діяльністю тощо);

- мотиваційного (сукупність командно-адміністративних та соціально-економічних стимулів, що спонукають державних службовців до високоефективної роботи);

- організаційного (об'єкти, суб'єкти державного управління, їх цілі, завдання, функції, методи управління та організаційні структури, а також результати їх функціонування);

- політичного (механізми формування економічної, соціальної, фінансової, промислової політики тощо);

– правового (нормативно-правове забезпечення: закони і постанови Верховної Ради України, укази Президента, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, а також методичні рекомендації та інструкції тощо) [Там же].

Відповідно до поставленої мети, розглянемо більш детально політико-правовий механізм державного управління міжнародними зв'язками регіонів. Для цього слід окремо проаналізувати політичний і правовий механізми державного управління у даній сфері. На нашу думку, політичний механізм може являти собою сукупність таких складових:

- 1) способи представництва і моделі формування суб'єктів державної політики;
- 2) розробка стратегічного курсу й прийняття державних рішень;
- 3) адміністративні та інші засоби реалізації управлінських рішень;
- 4) блок державного контролю й арбітражу, забезпечення самокорекції політичного режиму й “зворотного зв'язку” з об'єктами державного управління.

Способи представництва й моделей формування самих суб'єктів державної політики можна звести до чотирьох основних типів: елітарного, корпоративістського, плюралістичного й партисипаторного, які охоплюють практично весь системоутворюючий спектр державного управління, починаючи з гіперконцентрації державної волі в руках одної або декількох людей (східні давні деспотії Єгипту фараонів або імператорського Китаю) і аж до плєбісцитарних механізмів або партисипаторних способів формування суб'єктів громадського волевиявлення.

Прихильники концепції елітизму вважають, що державою управляють обрані або призначені “деякі професіонали”, добре підготовлені, інформовані й тому цілком компетентні, а надмірне розширення соціального представництва й меж політичної участі призведе до кризи й зниження ефективності дії всієї системи державного управління. Суб'єктом державної політики виступає еліта, якій делегуються основні повноваження прийняття стратегічних для країни рішень і яка акумулює колективну волю націй.

Корпоративісти виходять із інших передумов, а саме з моделі узгодження в рамках державної політики різнорідних групових, корпоративних інтересів як через парламентські механізми, так і за допомогою спеціальних функціональних структур типу “тристоронніх комісій”, що включають роботодавців і профспілки, і де урядові органи виконують роль арбітра.

У рамках плюралістичної моделі органи, що управляють державою й виробляють державну стратегію, формуються на основі вільного, рівного й пропорційного представництва.

Прихильники так званої партисипаторної системи державного управління виступають за кардинальне розширення сфери впливу народних мас на процес формування державної стратегії, а також виступають за істотну децентралізацію владних повноважень державних суб'єктів, зсув центру ваги убік регіонального рівня прийняття рішень і порядку самоврядування локальних співтовариств громадян (принцип субсидіарності). Звернемо увагу, що у сучасній світовій

практиці державного управління саме ця система здобуває розповсюдження у більшості розвинених держав. З метою збереження своїх історичних, політичних, соціальних і культурних особливостей регіони в тій самій державі можуть мати різні статуси. Політична організація регіону може набувати різних форм, які відображають державний устрій і характер взаємин регіонів як складових частин держави з органами влади загальнонаціонального рівня (Центром).

Розмежування повноважень між державою й регіоном установлюється конституцією країни або іншими нормативними актами відповідно до принципів політичної децентралізації й підпорядкованості. Відзначимо, що сучасні тенденції субсидіарності в державному управлінні демократичних країн спрямовані на те, щоб рівень здійснення повноважень був наближений до громадян, наскільки це можливо. Регіон відповідає за реалізацію державного законодавства й повноважень, віднесених до його ведення.

Наступною ланкою в політичному механізмі державного управління виступає розробка державної стратегії й прийняття державних рішень, пов'язані із законодавчим процесом і оперативним управлінням з боку органів виконавчої влади. У цьому блоці активну участь у виробленні державної політики беруть і законодавчі (парламент), і виконавчі (уряд) інститути. Залежно від співвідношень владних повноважень між ними виділяються дві основні моделі розробки державної стратегії й прийняття рішень: активну і представницьку. У першому випадку законодавчими інститутами формулюються базові принципи й конституційні норми, виробляється стратегія загальнодержавної політики, у той час як у ведення виконавчих органів закріплюється практична реалізація стратегічних рішень і сама технологія оперативного управління. Відповідно до другої, представницької, моделі управління, що існує, наприклад, у багатьох країнах Європи, законодавчі, парламентські органи обмежуються лише формулюванням самих загальних орієнтирів і правил гри, а прийняття багатьох важливих оперативно-стратегічних рішень передається до структури виконавчої влади.

Третій блок політичного механізму державного управління міжнародними зв'язками регіонів включає процес застосування технологічних прийомів і методів оперативного управління, обумовлених необхідністю реалізації стратегічних цілей і рішень і орієнтованих у першу чергу на практичний управлінський вплив. Цей етап управлінського циклу безпосередньо пов'язаний з політичними режимами, що відображають особливості інституціональної взаємодії державних органів з пересічними громадянами, так само як і самі методи політико-правового управління з тією або іншою країною (співвідношення примусу й переконання, насильства й закону тощо).

І нарешті, останній блок у політичній складовій політичного механізму відповідає за забезпечення контролю управлінського процесу й самокорекцію його режиму. Вирішення конфліктів, робота системи нагляду й арбітражу, що забезпечує дію “зворотного зв'язку”, пов'язано насамперед із судово-конституційним процесом і функціонуванням контрольно-наглядових інститутів (прокуратура, омбудсман).

У зв'язку з аналізом ієрархії функціональних блоків формування й функціонування політичного механізму державного управління постає питання про субординацію між самими носіями державних повноважень, координації між суб'єктами й об'єктами державного управління. Звернімо увагу на те, що держава являє собою систему субінститутів, що поділяються у своїх повноваженнях і функціях на горизонтальну (гілки влади) і вертикальну (рівні влади) ланки. Горизонтальна ієрархія суб'єктів державного управління, їх функцій і повноважень, значно ускладнюється у федеративних країнах, де існує три або навіть більше вертикальних рівні влади й відповідних їм носіїв (табл.).

Міжнародне співробітництво регіонів здійснюється на основі й відповідно до певних норм, що регулюють міру припустимого в даній системі державного управління. Ці норми лежать в основі правового механізму державного управління міжнародними зв'язками регіонів. На нашу думку, достатньо ґрунтовну характеристику правових основ міжнародних зв'язків регіонів надає О. Плотнікова [3]. Це дозволяє виділити такі основні особливості правового механізму.

1. Зміст регульованих відносин. У системі права, на основі якої здійснюються міжнародні зв'язки регіонів охоплюється широке коло міжнародних і зовнішньоекономічних регіональних зв'язків. Це можуть бути взаємини у сфері культури, освіти, науки, охорони здоров'я, спорту, економіки тощо.

Таблиця

Суб'єктні рівні владних повноважень і керівних функцій у державному управлінні

| <i>Функціональна фаза</i> | <i>Вироблення правил гри й цілей, прийняття стратегічних рішень (законодавча)</i> | <i>Прийняття й здійснення оперативно-тактичних рішень (виконавча)</i> | <i>Проведення судового нагляду, арбітражу й контролю (судово-контрольна)</i> |
|---------------------------|---|---|--|
| <i>Ієрархічний рівень</i> | | | |
| Центральний | Парламент країни | Центральний уряд | Верховні, конституційні, арбітражні суди, генпрокуратура, омбудсман |
| Регіональний | Провінційні (регіональні) законодавчі збори | Регіональний уряд | Суди й прокуратура регіонів |
| Локальний | Муніципальні ради | Адміністрація муніципалітетів | Місцеві суди |

2. Предмет регулювання. Правові норми, що стосуються міжнародних зв'язків регіонального рівня, регулюють відносини регіонів із закордонними країнами, їхніми регіонами, з міжнародними організаціями, з муніципалітетами закордонних країн, з іноземними юридичними особами й навіть із іноземними фізичними особами. Наприклад, адміністрація області може укласти угоду з відомим закордонним музикантом або виконавцем і запросити його на гастролі до себе в регіон. Таким чином, предмет регулювання тут зовсім особливий.

3. За суб'єктами права. Основними суб'єктами відносин у сфері міжнародного співробітництва регіонів є субнаціональні регіони, з одного боку, і іноземні держави, регіони закордонних країн, юридичні й фізичні особи іноземних держав, муніципалітети іноземних держав, міжнародні організації – з іншого.

4. Спосіб утворення правових норм. Норми, що регулюють міжнародні зв'язки субдержав, визначаються на трьох рівнях: на рівні держави, на регіональному й на міжнародному рівнях.

Так, норми, що стосуються міжнародних зв'язків суб'єктів України, створюються законодавцем – Верховною Радою України, а також окреслені в міжнародних угодах про співробітництво із закордонними партнерами. Ці угоди можуть бути такі:

а) горизонтального характеру, тобто угоди підписуються правочинними органами субрегіонами різних країн;

б) діагонального характеру, тобто угоди підписуються між субрегіонами однієї країни й урядом, міністерством або відомством іншої держави;

в) вертикального характеру, тобто угоди підписуються між субрегіоном і іноземними юридичними й фізичними особами.

5. За способом забезпечення виконання норм або за способом примусу. Виконання норм, що регулюють міжнародні зв'язки субрегіонів, забезпечується:

а) примусовою силою даної держави;

б) міжнародним арбітражем;

в) впливом однієї держави (її урядових структур) на іншу державу. Це може бути політичний, економічний і інший вплив.

6. Джерела права. Норми права, що регулюють міжнародні зв'язки субрегіонів, з одного боку, сформульовані у вигляді законів, указів, постанов, розпоряджень, тобто у вигляді норм національного права в міжнародному контексті, а з іншого – виражені у формі міжнародних угод горизонтального, вертикального й діагонального характеру.

Норми, що забезпечують політико-правовий механізм державного управління міжнародними зв'язками регіонів мають свої джерела: конституції держав і ті статті в них, які регламентують здійснення міжнародних зв'язків регіонів; закони держав, що впорядковують міжнародні зв'язки їхніх регіонів; укази глав держав, що стосуються міжнародної діяльності їхніх регіонів; постанови урядів держав, що

регламентують міжнародні зв'язки своїх регіонів; постанови відомств з іноземних справ держав, що зачіпають міжнародне співробітництво їх субдержав; правові акти субрегіонів, що визначають їхні міжнародні взаємини; міжнародні угоди, що укладаються субрегіонами на міжнародній арені; документи міжнародних організацій, що регулюють міжнародні зв'язки регіонів держав; рішення міжнародних судових і арбітражних органів; норми міжнародного публічного права; норми Європейського права – для регіонів Європи.

Таким чином, весь зазначений юридичний базис досліджуваного механізму можна розділити на дві частини:

- 1) норми внутрішньодержавного права в міжнародному контексті;
- 2) міжнародні норми, укладені в міжнародних договорах, угодах, документах міжнародних організацій, рішеннях міжнародних судових і арбітражних органів.

Таким чином, розглянувши політико-правовий механізм державного управління міжнародними зв'язками регіонів, сформулюємо його визначення. Під політико-правовим механізмом державного управління міжнародними зв'язками регіонів будемо розуміти комплекс адміністративно-організаційних заходів, спрямованих на координацію та взаємодію органів публічної влади всіх рівнів, які керуються чинними нормативно-правовими актами і реалізують стратегічні державні і власні рішення у сфері міжнародних зв'язків. Надзвичайно важливою функцією даного механізму є координація міжнародної діяльності регіонів.

Координація й регулювання міжнародної діяльності регіонів має багаторівневий характер, починаючи від транснаціонального, що включає норми міжнародного права й міжнародні зобов'язання держави, рішення міжнародних організацій. На рівні держави формується основний обсяг нормативної бази міжнародного співробітництва регіонів, забезпечується їхній контроль і координація в загальнонаціональних масштабах. Нарешті, на рівні регіонів завершується формування й деталізація нормативно-правової бази співробітництва в межах регіональних повноважень, забезпечується координація й підтримка розвитку міжнародного співробітництва з боку виконавчих органів влади субнаціонального рівня. Доцільність створення спеціалізованих регіональних державних або підтримуваних державою інститутів залежить як від загального обсягу, так і від розмаїтості форм і напрямків зовнішніх зв'язків регіону. Береться до уваги й політична значимість міжнародних контактів для регіону.

Виходячи з поставлених цілей, які розділяються на основні й другорядні, стратегічні й оперативні, і з оцінки необхідних ресурсів для їхньої реалізації, розробляються концепції міжнародного співробітництва регіонів і програми їхньої реалізації. Пропоновані заходи повинні передбачати виділення відповідних ресурсів і визначення органа державної влади, відповідального за їхню реалізацію. Усе це може бути здійснено

лише за умови працюючого політико-правового механізму державного управління у досліджуваній сфері, функціонування якого потребує детально розробленого наукового підґрунтя.

Література:

1. *Бакуменко В. Д.* Виявлення комплексу проблем державного управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції України, розробка пропозицій щодо вдосконалення системи державного управління цими процесами : науково-дослідна робота / В. Д. Бакуменко, Д. О. Безносенко. – К. : НАДУ; Центр навчання і досліджень з європейської та євроатлантичної інтеграції України. – 41 с. – Режим доступу : <http://www.nara-eurostudies.org.ua/2-2.rtf>.

2. Державне управління : словник-довідник / за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.

3. *Плотникова О. В.* Теория, система и практика международных связей регионов / Плотникова О. В. – Новосибирск : “СО РАН”, 2004. – 262 с.

4. *Федорчак О. В.* Класифікація механізмів державного управління / О. В. Федорчак // Демократичне врядування ; [Електронне наукове фахове видання]. – 2008. – № 1. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf.

Надійшла до редколегії 21.06.2011 р.