

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 332.1:34+339.97(477)

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА НА МЕЗОРІВНІ УПРАВЛІННЯ

Бабець І.Г.

кандидат економічних наук
докторант Національного інституту стратегічних досліджень

Annotation

The circumstances of normative and legislative basis of regions international co-operation are researched. The problems of international co-operation caused by ineffective institutional providing and present system of rights and obligations between state authorities on the regional level are cleared out.

Анотація

Досліджено стан нормативно-правової бази міжнародної співпраці регіонів. Виявлено проблеми міжнародного співробітництва на регіональному рівні, зумовлені недосконалим інституціональним забезпеченням та існуючою системою розподілу повноважень між органами влади.

Ключові слова

Нормативно-правове регулювання, міжнародна співпраця регіонів, транскордонне співробітництво, зовнішньоекономічна діяльність, місцеві органи влади.

I. Вступ

Поглиблення інтеграційних процесів у Європі впливає не лише на розвиток країн ЄС, вітчизняні регіони, які тією чи іншою мірою залучені до співпраці з ними, також відчувають наслідки формування єдиного європейського ринку. Інтеграція є результатом розвитку міжнародних економічних відносин, виявляється у переплетенні національних господарств двох або кількох країн і має наслідком формування узгодженої міждержавної торговельно-економічної політики. Для України початковим етапом інтеграції може стати майбутнє підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, ключовим положенням якої є створення посиленої зони вільної торгівлі (ЗВТ+). Тому важливим є процес вдосконалення інституційного забезпечення міжнародної співпраці регіонів та формування в Україні такої регіональної політики, яка забезпечить рівноправну участь областей у зовнішній торгівлі з європейськими країнами.

В цих умовах набуває актуальності рівень розвитку нормативно-правового забезпечення міжнародного співробітництва регіонів, яке обумовлює правовий режим для суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, результативність укладених міжнародних угод про співпрацю регіону, повноваження місцевих органів влади у формуванні та реалізації регіональної політики в міжнародній сфері.

У науковій літературі значна увага приділяється дослідженню проблем державного управління регіональним розвитком і формування сучасних інституціональних систем. З. Варналій відзначає необхідність запровадження єдиних "правил гри" в економічній сфері для всіх регіонів, реалізації європейських принципів субсидіарності, рівних прав і відповідальності регіонів та центру [1, с. 327]. Серед головних цілей державного управління регіональним розвитком В. Воротін виокремлює забезпечення економічної та соціальної стабільності, захист вітчизняних виробників на світових ринках, демократизацію управління, транзит держави в європейські та євроатлантичні структури [2, с. 352]. На думку Т. Голікової, розв'язання проблем регіонального розвитку можливе за умови запровадження в Україні "моделі сильної децентралізації" територіального управління, яка дасть змогу підвищити статус областей за рахунок наділення повноваженнями обласних і районних рад [3, с. 211–212]. В. Новицький наголошує на необхідності реалізації програмно-цільових принципів державного управління, які передбачають формування місцевих, регіональних, міжрегіональних, загальнодержавної інституціональних систем інноваційного розвитку [4, с. 24–34].

Вченими досліджуються проблеми державного управління в умовах глобалізації, визначаються основні принципи розвитку регіонів та їх участі в процесі євроінтеграції. Так, Р. Войтович зазначає, що в умовах

Держава та регіони

глобалізації відбувається розширення функцій державного управління, формування інститутів державного управління, у зв'язку з чим пропонуються науково-технологічні, економічні механізми інтеграції України у світову спільноту [5, с. 588–611]. Враховуючи те, що в умовах глобалізації актуалізується проблема зміцнення економічної безпеки регіону, Л. Яремко вбачає чималий потенціал стимулювання розвитку та гарантування безпеки зовнішньоторговельної діяльності в ефективній регіональній політиці, спрямованій на раціоналізацію експортного потенціалу, сприяння експортній діяльності підприємств, створення потужних зовнішньоторговельних структур [6, с. 218–225]. Досліджуючи особливості українсько-польського економічного співробітництва, В. Борщевський вказує на “віртуалізацію діяльності” багатьох інституцій в Україні, неефективність урядових ініціатив щодо інституційно-організаційного забезпечення економічної інтеграції нашої країни з ЄС [7, с. 239–240].

Проте, недостатньо дослідженими, на нашу думку, залишаються проблеми вдосконалення інституціонального забезпечення міжнародного співробітництва регіонів в умовах євроінтеграції.

II. Постановка завдання

Метою статті є аналіз чинного в Україні нормативно-правового забезпечення міжнародної співпраці регіонів та виявлення проблем, що спричиняють низьку ефективність співробітництва. В процесі дослідження необхідно вирішити такі завдання:

- проаналізувати положення нормативно-розпорядчих документів, які стосуються

регулювання міжнародної співпраці регіонів;

- визначити повноваження органів влади у сфері міжнародного співробітництва;
- виявити проблеми міжнародної співпраці регіонів, що виникають унаслідок неузгодженості окремих положень нормативно-правових документів.

III. Результати

В Україні нормативно-правове регулювання міжнародної співпраці регіонів здійснюється на загальнодержавному і регіональному рівнях (рис. 1). Діяльність суб'єктів міжнародного співробітництва переважно регулюється законодавчими та іншими нормативно-правовими документами, які розробляються і впроваджуються центральними органами влади. На регіональному рівні відбувається забезпечення окремих сфер зовнішньоекономічної діяльності підприємств (видача ліцензій, організація міжнародних виставок, ярмарків, форумів) та налагодження співпраці місцевих органів влади з територіальними владними структурами інших країн. При цьому практично відсутній зворотний зв'язок між місцевими та центральними органами влади, який дав би змогу врахувати особливості й проблеми регіонального розвитку при формуванні загальнодержавної зовнішньоекономічної політики.

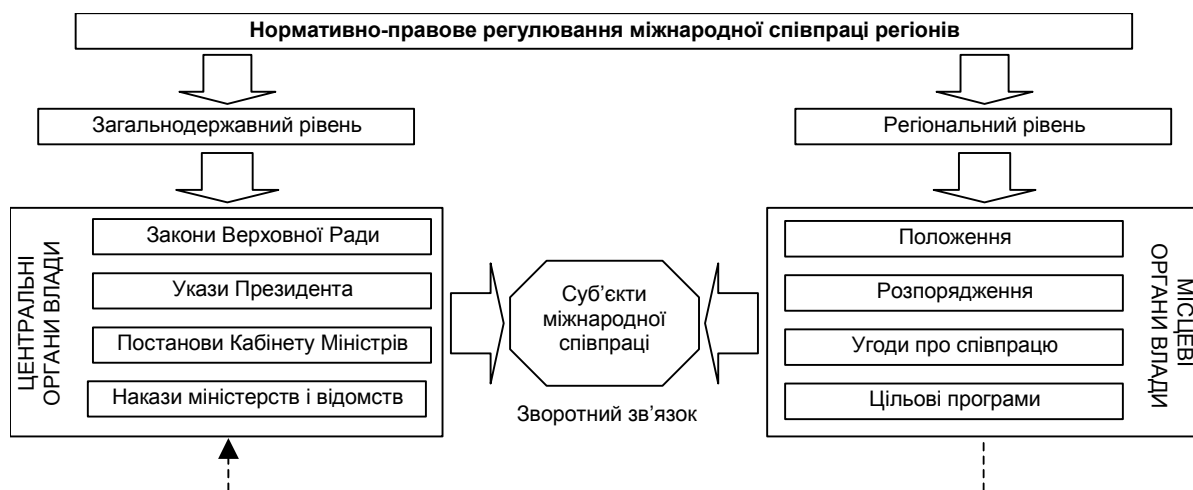


Рис. 1. Система нормативно-правового регулювання міжнародної співпраці регіону

На загальнодержавному рівні участь регіонів у міжнародній співпраці регулюється Законом України “Про зовнішньоекономічну діяльність”, згідно з яким суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності визнаються Україна в особі її органів, місцеві органи влади та

управління в особі створених ними зовнішньоекономічних організацій, які беруть участь у зовнішньоекономічній діяльності [8]. Компетенція органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів визначається також Законом України “Про місцеве самовряду-

вання”, яким закріплено власні (самоврядні) та делеговані повноваження виконавчих органів сільських, селищних і міських рад [9]. Поряд з такими повноваженнями, як сприяння зовнішньоекономічним зв'язкам підприємств і створенню спільних з іноземними партнерами підприємств, забезпечення належного рівня функціонування митних органів, організація прикордонної торгівлі, важливим є забезпечення на відповідній території в межах наданих повноважень реалізації міжнародних зобов'язань України. Проте, суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності місцеві органи влади виступають лише за умови створення ними зовнішньоекономічних комерційних організацій, які мають статус юридичної особи України. Тобто в цьому випадку місцеві органи влади мають право укладання й забезпечення виконання договорів з іноземними партнерами на придбання та реалізацію продукції, виконання робіт і надання послуг. Таким чином, повноваження щодо самостійного укладання договорів про співпрацю з місцевими органами влади інших країн цим Законом не передбачені.

Частково ця проблема вирішена Законом України “Про транскордонне співробітництво”, згідно з яким територіальні громади, їх представницькі органи, місцеві органи виконавчої влади України визначені суб'єктами транскордонного співробітництва і можуть взаємодіяти з територіальними громадами та відповідними органами влади інших держав у межах своєї компетенції, встановленої чинним законодавством та угодами про транскордонне співробітництво [10]. Хоча, відповідно до Закону, суб'єкти транскордонного співробітництва мають право брати участь у розробленні та реалізації спільних проектів (програм), рішення про їх державну підтримку та включення до державних програм розвитку транскордонного співробітництва приймаються центральними органами виконавчої влади. Крім того, фінансові можливості місцевих бюджетів щодо підтримки транскордонного співробітництва є обмеженими, тому і кількість реалізованих спільних проектів значно менша порівняно з регіонами сусідніх країн ЄС.

Відповідно до проекту Закону України “Про внесення змін до Конституції України”, органи місцевого самоврядування мають право здійснювати транскордонне співробітництво з органами місцевого самоврядування інших держав (ст. 160) [11], але в переліку повноважень обласних рад (ст. 159) не передбачено розроблення і реалізацію ними програм міжнародного співробітництва на регіональному рівні, а також не визначено джерела фінансування цих програм.

Важливим кроком щодо вдосконалення державного регулювання співпраці регіонів

стало затвердження у 2006 р. Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року, яка визначає напрями підтримки міжрегіонального співробітництва, зокрема пайове державне фінансування програм та проектів розвитку транскордонного співробітництва. Це дало змогу передбачити у Державній програмі розвитку транскордонного співробітництва на 2007–2010 рр. бюджетне фінансування 16-ти проектів у восьми областях України на загальну суму 21,058 млн грн [12]. Проте не всі регіони мають однакові можливості покращувати свій соціально-економічний розвиток, використовуючи співпрацю з країнами ЄС у рамках програм, які фінансуються Європейською Комісією. З огляду на специфічні умови реалізації спільних проектів транскордонного співробітництва, до цієї співпраці залучені лише Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Вінницька, Львівська, Чернівецька, Чернігівська і Харківська області.

У Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року (далі – Стратегія) багато уваги приділяється вдосконаленню інструментів державної підтримки міжрегіональної співпраці та розвитку транскордонного, зокрема єврорегіонального, співробітництва. Передбачено державну підтримку в проведенні заходів зі створення євро регіону “Сян” на території Львівської області та Підкарпатського воеводства Республіки Польща, а також створення євро регіону “Дністер” і розширення євро регіону “Дніпро”, до складу яких не входять регіони країн ЄС [13]. У зазначеній Стратегії розвиток транскордонного та єврорегіонального співробітництва визначено одним із пріоритетних напрямів міжрегіональної співпраці. Проте, зпоміж пріоритетних напрямів розвитку регіонів на період до 2015 р. (додаток 1 до Стратегії) транскордонне співробітництво зазначене лише для Вінницької, Волинської, Закарпатської областей, а для Львівської, Одеської, Сумської, Харківської, Чернівецької та Чернігівської областей – пріоритетним визначений лише розвиток прикордонного співробітництва, хоча у більшості з цих областей успішно реалізуються транскордонні проекти. Для інших областей України, серед яких є й прикордонні, міжнародне співробітництво, у тому числі й з країнами Європи, не розглядається як важливий напрям регіонального розвитку.

Крім того, визначені цим документом стратегічні завдання державної політики регіонального розвитку України – розвиток міжрегіонального співробітництва та створення інституціональних умов для регіонального розвитку [13] – не пов'язані між собою. Подальший розвиток міжнародного регіонального співробітництва розглядається в контексті поглиблення транскордонного та

єврорегіонального співробітництва, до якого практично не залучені центральні й східні області України. Для пріоритетних напрямів розвитку міжрегіонального співробітництва у Стратегії не передбачені інституціональні механізми, які б дали змогу активізувати транс-кордонне співробітництво, діяльність євро-регіонів та залучити до співпраці з європейськими країнами всі області України. З іншого боку, у Стратегії визначено напрями реформування системи державного управління та місцевого самоврядування, які носять загальний характер і не відображають їх ролі у досягненні окреслених пріоритетів регіонального розвитку, зокрема поглиблення міжнародного міжрегіонального співробітництва.

На регіональному рівні нормативне забезпечення міжнародної співпраці включає Положення про управління зовнішніх зносин та зовнішньоекономічної діяльності відповідних обласних державних адміністрацій, розпорядження облдержадміністрацій про затвердження порядку здійснення заходів у сфері зовнішніх зносин місцевими органами влади, угоди місцевих органів влади з органами влади регіонів інших країн. У Положеннях про управління зовнішніх зносин та зовнішньоекономічної діяльності облдержадміністрацій передбачене широке коло повноважень цих структурних підрозділів у сфері міжнародного співробітництва (близько 40 пунктів), зокрема: розроблення проектів програм підвищення рівня ефективності зовнішньоекономічної діяльності, сприяння розвитку експортного потенціалу області; внесення до відповідних органів пропозицій щодо залучення іноземних інвестицій для розвитку економічного потенціалу області; здійснення підготовки проектів угод, договорів, меморандумів, протоколів зустрічей і комюніке з питань зовнішніх відносин та зовнішньоекономічної діяльності держадміністрації; участь у проведенні тендерів і конкурсів з питань, що належать до сфери зовнішньоекономічної діяльності; сприяння проведенню переговорів з питань розвитку інвестиційної діяльності в області, залучення іноземних інвестицій, створення спільних підприємств, визначення перспективних об'єктів та напрямів інвестування. Розпорядження, як правило, стосуються визначення заходів з виконання положень загальнодержавних нормативно-правових актів та визначають напрями діяльності відділів, управлінь і комітетів облдержадміністрацій у сфері міжнародного співробітництва (наприклад, розпорядження "Про обласну координаційну раду з питань залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги"; "Про міжнародне економічне співробітництво Одеської області").

Незважаючи на значні повноваження, на наш погляд, управлінь зовнішніх зносин та зовнішньоекономічної діяльності облдержадміністрацій, недостатньо розроблено є система відповідальності за виконання ними відповідних функцій. Наприклад, згідно з Програмою сприяння бізнесу та інвестиціям у Львівській області "На зустріч інвесторам", відповідальність за формування та виконання політики щодо залучення інвестицій покладена на структурні підрозділи облдержадміністрації: Головне управління економіки; Головне управління зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності та іноземних інвестицій; Торговельно-промислову палату. До формування політики залучення інвестицій долучаються також галузеві управління й адміністрації спеціальних економічних зон "Яворів" та "Курортполіс "Трускавець". Проте, відповідального структурного підрозділу облдержадміністрації, на який покладається функція промоції області, залучення та утримання інвестицій, а також чіткого функціонального розподілу, у цій сфері немає [14].

Отже, проведене дослідження вітчизняного законодавства дає підстави стверджувати, що низька активність міжнародного співробітництва областей України зумовлена недосконалістю і невідповідністю окремих положень нормативно-правових документів як на загальнодержавному, так і регіональному рівнях.

IV. Висновки

Незважаючи на те, що в Україні діють Закони, які регулюють міжнародне співробітництво суб'єктів господарювання, і окремими нормативно-правовими документами передбачено ряд заходів щодо стимулювання міжнародної співпраці регіонів, існує необхідність розв'язання таких проблем. По-перше, спостерігається надмірна централізація державного управління міжнародним співробітництвом регіонів, що зумовлює недостатні повноваження місцевих органів влади у сфері реалізації угод і спільних проектів з регіонами країн ЄС, зокрема, обмежені фінансові можливості щодо підтримки транскордонної співпраці.

По-друге, відсутній чіткий розподіл повноважень між структурними підрозділами місцевих органів влади, що в результаті призводить до неефективного виконання перспективних програм у сфері міжнародного співробітництва.

По-третє, при розробленні державних заходів щодо підтримки прикордонного, транс-кордонного і єврорегіонального співробітництва не враховуються інтереси областей України, що не мають спільного кордону з країнами ЄС, унаслідок чого в цих регіонах не використовуються переваги нових програм співробітництва Європейського Союзу.

По-четверте, розвиток міжнародної взаємодії вітчизняних регіонів з регіонами країн ЄС стримується відсутністю зворотного зв'язку між місцевими органами влади та центром, що позбавляє їх можливості впливати на процес розроблення й реалізації зовнішньої політики.

Тому подальші дослідження будуть пов'язані із визначенням напрямів удосконалення нормативно-правового забезпечення міжнародної співпраці регіонів і обґрунтуванням пропозицій щодо внесення змін до відповідних документів.

Література

1. Варналій З.С. Нова парадигма регіональної політики України / З.С. Варналій // Україна в 2007 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку : монографія / [за заг. ред. Ю.Г. Рубана]. – К. : НІС, 2007. – С. 321–334.
2. Воротін В.Є. Нова якість регіональної економіки як об'єкт державного управління територіальним розвитком в Україні / В.Є. Воротін // Україна в 2007 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку : монографія / [за заг. ред. Ю.Г. Рубана]. – К. : НІС, 2007. – С. 345–352.
3. Голікова Т.В. Державне управління територіальним економічним розвитком: теорія і практика : монографія / Т.В. Голікова. – К. : НАДУ, 2007. – 296 с.
4. Новицкий В.Е. Программно-целевой подход в государственной институциональной модели / В.Е. Новицкий. – К. : Аристей, 2005. – 40 с.
5. Войтович Р.В. Вплив глобалізації на систему державного управління (теоретико-методологічний аналіз) : монографія / Р.В. Войтович ; [за заг. ред. В.М. Князєва]. – К. : НАДУ, 2007. – 680 с.
6. Яремко Л.А. Глобалізований регіон та зовнішньоекономічна безпека України: теоретико-методологічний аспект : монографія / Л.А. Яремко. – Л. : Видавництво Львівської комерційної академії, 2007. – 524 с.
7. Борщевський В.В. Українсько-польське економічне співробітництво в умовах євроінтеграції : монографія / В.В. Борщевський. – Л. : Аверс, 2007. – 328 с.
8. Закон України “Про зовнішньоекономічну діяльність” : затверджений Постановою Верховної Ради України від 16.04.1991 р. № 960-XII, зі змінами і доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
9. Закон України “Про місцеве самоврядування” від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР, зі змінами і доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
10. Закон України “Про транскордонне співробітництво” від 24.06.2004 р. № 1861 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>.
11. Проект Закону України “Про внесення змін до Конституції України” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>.
12. Державна програма розвитку транскордонного співробітництва на 2007–2010 роки : затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 27.12.2006 р. № 1819 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.guon.kiev.ua>.
13. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року” від 21.07.2006 р. № 1001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
14. Програма сприяння бізнесу та інвестиціям у Львівській області “На зустріч інвесторам” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ldp.lviv.ua>.

УДК 35.076

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАЛІЗНИЧНОГО ТРАНСПОРТУ ЯК СУБ'ЄКТА ПРИРОДНОЇ МОНОПОЛІЇ: СВІТОВИЙ ДОСВІД ТА ВІТЧИЗНЯНА ПРАКТИКА

Бойко О.В.

Класичний приватний університет

Annotation

In the article theoretical and practical aspects of state regulation system of railway sphere of the Ukraine as innate monopoly structure are examined and the ways of its im-

provement in the conditions of economy transformation are substantiated.

Анотація

Розглянуто теоретико-прикладні аспекти системи державного регулювання підприємств залізничної галузі України як природ-