

УДК 351.82 332.012.324

Є.В. СТЕЦЕНКО

ІНСТИТУТ МІЖГАЛУЗЕВОЇ КООРДИНАЦІЇ В ПРОЦЕСІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ

Розглянуто питання інституціонального забезпечення зовнішньоекономічної діяльності, заснованого на системному підході у процесі позиціонування територій.

In the article directions of activity of public authorities are examined in transfrontal cooperation of territories.

Політика створення нормативно-правового поля ЗЕД має враховувати намагання України інтегруватися у світовий соціально-економічний простір і необхідність підвищення стабільності та сприятливості вітчизняного законодавства для розвитку відповідних зв'язків.

В Україні закладено основні нормативно-правові засади здійснення зовнішньоекономічної діяльності й створено систему її регулювання. Разом із тим державне регулювання має певні недоліки, зокрема в забезпеченні виконання нормативно-правових засад. Порушення державних гарантій щодо незмінності законодавства у сфері спільного підприємництва, іноземного інвестування, функціонування територій зі спеціальним режимом господарювання, нераціональність податкової політики в сфері міжнародних фінансових операцій, через яку ці види ЗЕД майже не здійснюються. Подібна нестабільність, на думку Г. Коршунової, у нормативній базі регулювання ЗЕД свідчить про непродуманість дій держави та їх ситуативну спрямованість.

Питання інституціонального забезпечення державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності широко представлені у працях вітчизняних науковців, зокрема Н. Георгіаді, С. Коломацької, Г. Коршунової, І. Осоченко, І. Райніна, Г. Філіної. Проте питання координації органів державного управління у процесі позиціонування територій у зовнішньоекономічній діяльності досі не розглядалися.

Проаналізувати можливості міжгалузевої координації державного управління в контексті вдосконалення інституціонального забезпечення зовнішньоекономічної діяльності.

Суверенна державна політика, яку проводять органи державної влади та органи місцевого самоврядування охоплює такі суб'єкти державного управління: Верховну Раду України; Президента України та його Адміністрацію; Кабінет Міністрів України; Національний банк України; Державну митну службу України; Міністерство закордонних справ України; Міністерство економіки й з питань європейської інтеграції України; Державну податкову адміністрацію України, Антимонопольний комітет України; Міжвідомчу комісію з міжнародної торгівлі; Державну службу експортного контролю України; місцеві ради та їх виконавчі й розпорядницькі

органи; місцеві державні адміністрації; територіальні підрозділи (відділення) органів державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності України [4; 10].

У межах компетенції центральних органів влади знаходяться питання загального забезпечення ЗЕД, визначення інструментів державного регулювання та порядку їх застосування, формування фондів фінансових ресурсів для розвитку ЗЕД та інші засоби, які визначають найбільш важливі моменти здійснення ЗЕД.

Так, Міністерство зовнішньої торгівлі здійснює функції керівництва, регулювання і контролю в галузі зовнішньої торгівлі, виробляє розпорядження і стежить за їх виконанням усіма підвідомчими йому організаціями [5]. За характером діяльності всі управління Міністерства можна об'єднати в декілька груп за завданнями, що ними виконуються:

1. Торговельно-політичні управління (регіональні) – питання розвитку торговельних взаємозв'язків з окремими країнами.

2. Головні товарні (галузеві) управління – контроль за виконанням експортних та імпорتنих планів; вивчення комерційних умов експорту й імпорту; розгляд заявок іноземних держав на постачання і закупівлю товарів, ведення переговорів з іноземними делегаціями з питань експорту й імпорту; спостереження за товарною структурою зовнішньої торгівлі; дозволи на ввіз та вивіз товарів; участь у підготовці типових контрактів і загальних умов поставок.

3. Функціональні управління за типами. Так, договірно-правове – готує проекти торговельних договорів і угод, урядових постанов; контролює виконання правових умов договорів і угод; валютне – складає валютні баланси з торгівлі з окремими країнами, видає дозволи на платежі в іноземній валюті; митне – керує місцевими митними організаціями і контролює дотримання ними вимог законодавства і правил з митної справи; вивчає питання митної політики, готує проекти митних тарифів, бере участь у розробленні проектів міжнародних угод у частині, що стосується митної справи тощо.

Виконавчі органи міських, сільських, селищних рад, згідно зі ст. 35 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, володіють власними самоврядними повноваженнями, що включають: укладення і забезпечення виконання у встановленому законодавством порядку договорів з іноземними партнерами на придбання й реалізацію продукції, виконання робіт і надання послуг для власних потреб; сприяння зовнішньоекономічним зв'язкам підприємств, установ й організацій, розташованих на відповідній території, незалежно від форм власності; сприяння в створенні спільних з іноземними партнерами підприємств виробничої й соціальної інфраструктури й інших об'єктів; залучення іноземних інвестицій для формування робочих місць; делеговані повноваження, серед яких: організація і контроль прикордонної і прибережної торгівлі; створення умов для належного функціонування митних органів, сприяння їхній діяльності; забезпечення на відповідній території в межах наданих повноважень реалізації міжнародних зобов'язань України [2].

На рівні регіонів України соціально-економічне управління у сфері ЗЕД здійснюють обласні державні адміністрації (уряд Автономної Республіки Крим, міські адміністрації міст Києва і Севастополя). Згідно зі ст. 13 Закону України “Про місцеві державні адміністрації”, до їх компетенції у межах і формах, визначених

Конституцією України й законами України, ставиться вирішення питань по регулюванню зовнішньоекономічної діяльності [1]. Відповідно до ст. 26 даного Закону, місцева державна адміністрація здійснює такі повноваження в сфері міжнародного співробітництва:

- 1) забезпечує виконання зобов'язань по міжнародних договорах України на відповідній території;
- 2) сприяє розвитку міжнародного співробітництва у сфері економіки, захисту прав людини, боротьби з тероризмом, екологічної безпеки, охорони здоров'я, науки, освіти, культури, туризму, фізкультури й спорту;
- 3) містить договори з іноземними партнерами про співробітництво в межах компетенції, визначеної законодавством;
- 4) сприяє зовнішньоекономічним зв'язкам підприємств, установ та організацій, розташованих на її території, незалежно від форм власності;
- 5) сприяє розвитку експортної бази й збільшенню виробництва продукції на експорт;
- 6) організує прикордонну й прибережну торгівлю;
- 7) сприяє діяльності митних органів і прикордонних служб, створенню умов для їхнього належного функціонування;
- 8) вносить в установленому порядку у відповідні органи пропозиції щодо залучення іноземних інвестицій для розвитку економічного потенціалу відповідної території [6].

Сукупність функцій державного регулювання ЗЕД, що мають регіональні та місцеві органи влади і місцевого самоврядування, дозволяє стверджувати, що основні регулятивні впливи все ж здійснюються з боку центральних органів влади. Такий стан справ значно звужує можливості впливу регіональних та місцевих рівнів державного управління на розвиток ЗЕД, що підсилюється централізацією бюджетної системи і нестачею власних коштів для здійснення регулятивних заходів. У сукупності це суперечить принципам європейської регіональної політики.

Іншою суперечністю державного регулювання ЗЕД у порівнянні із задекларованими принципами є те, що декларовані принципи юридичної рівності та недискримінації через проблеми корупції та особливості вітчизняної бізнес- та політичної культури (колективність, недовіра до легально-правових механізмів вирішення суперечок і проблем, відсутність почуття соціальної відповідальності) не завжди реалізуються по відношенню як до національних суб'єктів господарювання, так і до іноземних. Це стосується в першу чергу питань дозвільного характеру, доступу до ресурсів, прихованого монополізму тощо. Утім, слід звернути увагу, що реалізація даного принципу являє собою складну проблему і в розвинених країнах.

Негативні явища в законодавчій базі проявляються також через системи законних та підзаконних нормативно-правових актів, які суперечать базовому законодавству. Крім того, система законодавства створює умови для дублювання функцій державного управління різними інститутами влади, внаслідок чого має місце феномен "розчинення відповідальності" за результати.

У практиці державного регулювання ЗЕД високорозвинених країн використовуються різні системи законодавства, окремі елементи яких доцільно розглядати з точки зору подальшого їх застосування в Україні. Японська практика

регулювання ЗЕД спирається на багаторівневу ієрархізовану нормативно-правову базу. Системою заходів законодавчого й адміністративно-правового регулювання є ієрархічна піраміда, в основі якої лежить закон про валютний обмін і зовнішню торгівлю. Цей закон визначає загальну концепцію державного регулювання і має узагальнений характер. Він делегує повноваження детального делегування ЗЕД у тих або інших сферах підзаконним актам. Розподіл функцій дає змогу більш повно врахувати зміни в міжнародній законодавчій ситуації й нові моменти в розвитку національного господарства. Другий рівень законодавства складають закони, які регулюють основні блоки ЗЕД: експортно-імпортні операції; митно-тарифну сферу; обслуговування зовнішньої торгівлі (закони про експортну інспекцію, страхування зовнішньої торгівлі, надзвичайні заходи з розвитку імпорту й розширення прямих інвестицій у Японії, банках, страховому бізнесі, цінних паперах, біржах та ін.); стандарти й технічні вимоги (закони про патенти, авторські права тощо). Важливою характеристикою даної системи є несуперечливість законів через чітке розмежування їх предметів [6].

Специфіка реалізації принципів захисту інтересів суб'єктів ЗЕД та еквівалентності обміну полягає у складності міждержавних відносин і наявності низки обставин об'єктивного та суб'єктивного характеру.

Необхідність удосконалення нормативно-правового забезпечення ЗЕД та її регулювання потребує виявлення і зняття внутрішніх протиріч у відповідній системі законодавства на рівні базових засад. Урахування визначених принципів вад законодавства про ЗЕД та практики його реалізації у подальшому законотворчому процесі має забезпечити підвищення ефективності системи державного регулювання ЗЕД [3; 7].

Викладене дозволяє дійти висновку, що зовнішньоекономічна діяльність у частині державного управління забезпечення позиціонування територій вимагає специфічної міжгалузевої координації функцій державного управління. Виходячи з кількості органів управління на загальнодержавному рівні, що мають функції регулювання зовнішньоекономічною діяльністю, які часто дублюються, слід частину функцій державного управління закріпити за регіональним органам влади разом з відповідним фінансуванням, що забезпечує здійснення таких функцій. Це пояснюється тим, що тенденції подальшої регіоналізації у світовому порядку вимагають підсилення функції території та регіону як суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, що можуть забезпечити високий рівень компетенції та якість державно-управлінських послуг, що надаються на регіональному рівні суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності.

Методологічним засобом забезпечення цих завдань, на наш погляд, є міжгалузеве (функціональне) управління, що відрізняється від загального управління, здійснюваного органами загальної компетенції (Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації) такими особливостями:

1. Здійснюється стосовно організаційно невіддільних об'єктів управління і не торкається їхньої самостійності.

2. Органи міжгалузевого управління наділені надвідомчими (міжгалузевими, функціональними) повноваженнями. При їх реалізації такі органи посідають

надвідомче становище, тобто юридично володарюють над усіма іншими галузевими та міжгалузевими структурами.

3. Надвідомча координація має чітко виражений функціональний характер. Це значить, що вона має не загальний характер (тобто не поширюється на будь-які дії координованих структур), а обмежена конкретними (однією чи кількома) функціями.

Міжгалузеве державне управління – це особливий вид управлінської діяльності, здійснюваний органами, наділеними повноваженнями надвідомчого характеру стосовно організаційно невіддільних об'єктів управління, змістом яких є спеціалізована міжгалузєва координація і функціональне регулювання з питань, віднесених до їхньої компетенції.

Координація – функція управління, змістом якої є забезпечення упорядкованих взаємозв'язків і взаємодій між організаціями, ділянками та учасниками виробництва і управління з метою узгодження дій щодо реалізації рішень, об'єднання спільних зусиль у вирішенні загальних завдань [9].

За Файодем, координація – одна із складових (поряд з передбаченням, організацією, розпорядництвом і контролем) єдиної адміністративної функції [11].

За визначенням координація відноситься до функцій управління та може бути здійснювана, по-перше, у межах відносин підпорядкування, по-друге, обов'язковості актів координатора без підпорядкування йому і по-третє, на підставі угоди самих суб'єктів, що координуються [8].

Зарубіжні вчені визначають координацію як свідому діяльність, спрямовану на об'єднання та синхронізацію розрізаних зусиль таким чином, щоб вони перебували у стані гармонії у досягненні організацією поставленої мети [12].

Таким чином, міжгалузєва координація державного управління розглядається нами як засіб забезпечення особливого виду управлінської діяльності, здійснюваної органами, що мають повноваження надвідомчого характеру стосовно організаційно невіддільних об'єктів управління у сфері зовнішньоекономічної діяльності.

Межі дії (сфера управління) органів міжгалузєвого управління значно ширші, ніж органів галузевого управління, оскільки їх діяльність є функціональною і поширюється на всі чи декілька галузей управління. При цьому в сучасних умовах коло питань, з яких необхідна координація (погодження) діяльності галузєвих органів, постійно розширюється. Це пояснюється, по-перше, тим, що поряд з державним сектором економіки розвивається недержавний, який обумовив появу великої кількості нових об'єктів управління, а по-друге, – тим, що інтереси розвитку ринкових відносин вимагають утворення структур, уповноважених здійснювати міждержавні економічні, політичні та культурні зв'язки.

Методам управління, які використовуються органами міжгалузєвої позавідомчої компетенції, притаманні погоджене прийняття рішень, координація дій відповідних органів в управлінні при виконанні загальнодержавних чи міжгалузєвих завдань.

Об'єктом державного міжгалузєвого регулювання на мікрорівні (рівень конкретної економіки) є числені ринки різних видів продукції: промислові, сільськогосподарські, сфера послуг тощо. Саме тут вирішується завдання державної підтримки економіки ефективних підприємств, ліквідації чи реорганізації

малоефективних господарських об'єктів, організації попереджувального процесу з метою гальмування зростання цін.

Таким чином, міжгалузева координація державного управління відповідає сутності зовнішньоекономічних процесів, забезпечує узгодження інтересів суб'єктів зовнішньоекономічних процесів, акумулює необхідну якісну інформацію з метою позиціонування територій у зовнішньоекономічній діяльності, а також створює умови для підтримання інвестиційних чинників, що сприяють інвестиційному процесу на задовільному рівні.

На наш погляд, функції міжгалузевої координації, забезпечення пріоритетів у зовнішньоекономічній діяльності, позиціонування територій здатний підтримувати департамент регіонального маркетингу при обласних державних адміністраціях. Спеціалісти департаменту повинні володіти всіма необхідними інструментами маркетингового аналізу територій (SWOT-аналіз, аналіз і вибір цільових ринків) для ефективного позиціонування територій. Подальші дослідження може бути спрямовано на вивчення досвіду застосування інститутів міжгалузевої координації державного управління та її організаційного забезпечення в розвинених країнах.

Література:

1. Закон України “Про місцеві державні адміністрації” від 9 квітня 1999 р. // ВВР України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.
2. Закон України “Про місцеве самоврядування” від 21 травня 1997 р. // ВВР України. – 1997. – № 34. – Ст. 170.
3. *Георгіаді Н.Г., Князь С.В.* Регулювання зовнішньоекономічної діяльності. – Л.: Вид-во НУ “Львівська політехніка”, 2004. – 196 с.
4. *Гриньова В.М., Новікова М.М.* Державне регулювання економіки: Навч. посіб. – Х.: ВД “Інжек”, 2004. – 756 с.
5. *Дідківська Л.І., Головка Л.С.* Державне регулювання економіки: Навч. посіб. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К.: Знання-Прес, 2000. – 209 с.
6. *Іванов О.* Государственное регулирование внешнеэкономической деятельности: опыт Японии // Проблемы теории и практики управления. – 1999. – № 2. – С. 43–45.
7. *Коломацька С.П.* Зовнішньоекономічна діяльність в Україні: правове регулювання та гарантії здійснення. – К.: ВД “Професіонал”, 2004. – 288 с.
8. *Лазарев Б.М.* Государственное управление на этапе перестройки. – М.: Юрид. лит., 1988. – С. 160-161.
9. Социальное управление: Словарь / Под ред. В.И. Добренкова, И.М. Слепенкова. – М.: Узд-во МГУ, 1194. – С. 76-77.
10. *Стеченко Д.М.* Державне регулювання економіки: Навч. посіб. – 3-тє вид., випр. – К.: Знання, 2006. – 262 с.
11. *Файоль А.* Учение об управлении // Научная организация труда и управления. – М.: Экономика, 1965. – С. 362-363.
12. *Haimann N., Scott W.Ct.* Management in the Modern Organization. – Boston, Mass: Houghton-Mifflin, 1974. – P. 126.

Надійшла до редколегії 04.09.2008 р.