

## ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА

УДК 354: 339.564

І. В. ДУНАЄВ

### УТОЧНЕННЯ СКЛАДОВИХ ПІДСИСТЕМ УПРАВЛІННЯ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНИМ КОМПЛЕКСОМ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ

*Зроблено морфологічний аналіз регіонального зовнішньоекономічного комплексу як системи із виділенням лише ключових об'єктів і суб'єктів управління та принципів зв'язків між ними.*

**Ключові слова:** регіон, зовнішньоекономічний комплекс, зовнішня торгівля, торговельна політика, суб'єктні відносини.

*Morphological analysis of the regional external-economic complex as a system is done. It highlights the key objects and subjects of management and the fundamental relations between them only.*

**Key words:** region, external-economic complex, foreign trade, trade policy, subjects relations.

На сучасному етапі розвитку і української, і світової економіки зростання зовнішньоекономічної і інтеграційної активності регіонів уже є вимушеною необхідністю. Глобалізація певним чином трансформує роль держави і підвищує значущість окремих регіонів у світовій економіці. Паралельно з глобалізацією інше явище – регіоналізація світової і національних економік, яка сильно впливає на конкуренцію між регіонами за ринкові ніші. Тому українським регіонам, особливо традиційно промислово потужним і розвиненим, край важливо сьогодні почати визначатися з цією нішею, яка б якнайкраще відображала природно-географічні умови і особливості соціально-економічного і виробничо-технічного розвитку. І основна проблема розвитку зовнішньоекономічного комплексу (далі – ЗЕК) українських регіонів є низька ефективність його функціонально галузевої структури і дисбаланс між їх секторами, що не дозволяє кращим чином реалізувати переваги від існуючого міжнародного поділу праці. І це – проблема і місцевого масштабу, і масштабу загальнодержавного в рамках державної регіональної політики.

Вагомий внесок у розроблення теоретико-методологічних засад управління потенціалом регіону зробили Дж. Аллен, П. Бубенко, Р. Вернон, З. Варналій, О. Воронкова, А. Гранберг, М. Долішній, В. Керецман, О. Коротич, В. Лексін, М. Лендбол, С. Мельник, О. Романова, Б. Хеттен, М. Чумаченко та ін. Дослідження проблем удосконалення експортного потенціалу регіонів виконувалися

Л. Вардомським, О. Крайником, А. Кредісовим, А. Покровським, П. Фішером, Р. Пребішем, Р. Робертсоном, Д. Саксом, В. Ходачеком та ін. На рівні окремо взятого регіону галузева експортна спеціалізація розглядалася значно більше і частіше європейськими і російськими (С. Белокрилова, С. Блудова, І. Зайцев, С. Москалькова та ін.) ученими (за зрозумілих причин значно більшої політично-адміністративної регіоналізації цих територій і країн), аніж українськими (А. Дем'янченко, Т. Мельник, В. Трет'як). Високо оцінюючи внесок цих і багато інших авторів у розв'язанні проблеми реалізації експортного потенціалу регіонів, варто зазначити, що здебільшого своїх більшості ці роботи присвячено різним питанням становлення ЗЕК на національному рівні або за умов пристосування до митних союзів, у той же час питанням уточнення меж і суб'єктів підсистем управління ЗЕК регіонів залишаються недостатньо розкритими.

Тому метою цієї статті є уточнення теоретичних положень щодо визначення змісту і структури підсистем управління ЗЕК регіонів.

За формальними адміністративно-оціночними ознаками, значущість зовнішньоекономічної діяльності (далі – ЗЕД) українських регіонів поки не так очевидна, а головам облдержадміністрацій деколи складно прийняти, що глобалізація створює принципово новий рівень конкуренції та значно прискорює нерівномірність розвитку регіонів в Україні. Відповідно до теорії життєвого циклу товару в міжнародній торгівлі Р. Вернона, у межах однієї держави регіони порізногому реалізують свої порівняльні і абсолютні зовнішньоторговельні переваги, чи то використовуючи інновації у виробництві товарів і послуг (тобто “інноваційні території”), чи то зберігаючи або відтворюючи традиційні товари (тобто “адаптивні території”) [7, с. 190–207]. В історичній перспективі інноваційні території є точками зростання, а адаптивні – зазвичай, деградуєчими. Тобто, у стратегічній перспективі для соціально-економічного майбутнього українських регіонів міжнародне та зовнішньоекономічне співробітництво представляє собою важливий ресурс розвитку.

Узагальнюючи двадцятирічний досвід за окремими аспектами державного регулювання ЗЕД у регіонах України, слід виділити два напрями адміністративно-управлінських зусиль у цій сфері: законодавчі умови та ініціативні заходи. У даному разі законодавчі умови – це повноваження та створені умови для програмних дій (обмінів досвідом, заходів, акцій) у сфері ЗЕД, делеговані центральними органами виконавчої влади регіонам в рамках законодавства і забезпечені методичною, організаційною, фінансовою підтримкою відповідних міністерств, включаючи офіційні дипломатичні та ділові бізнес-контакти, формування сприятливого іміджу України і регіонів за кордоном, залучення інвестицій, торговельні, культурні та науково-освітні зв'язки. Ініціативні ж умови і заходи передбачають адміністративну і фінансову відповідальність регіонів (фінансування з місцевих бюджетів) за ініціювання та виконання програмних заходів. За характером, обсягом бюджетного фінансування, якістю підготовки і ступенем ефективності ініціативних заходів у сфері ЗЕД регіонів можливо непрямо оцінювати використання місцевою владою переваг міжнародного поділу праці, а в цілому – торговельні та інвестиційні перспективи областей України.

У міру набуття економікою України рис ринкової і розповсюдженням в Україні нових засобів комунікацій, в областях України виникли численні структури сприяння учасникам ЗЕД: компанії із сприяння виконанню торговельних операцій підприємств (інвестиційні банки, митні брокери, перевізники, консультанти, страховики), сектор обслуговування фізичних осіб (туристичні компанії, посередники з організації навчання за кордоном, медичні, страхові компанії тощо). Серед ключових учасників зовнішньоторговельного та іншого міжнародного співробітництва виділяються суб'єкти, базові для будь-якої зовнішньоторговельної операції: підприємець та уповноважені представники держави, що забезпечують управління процесом: а) контроль за переміщенням товарів через державний кордон (митні органи) і б) переміщенням валюти (банківські структури). З часом операції з переміщення (купівлею-продажем) товарів значно доповнилися інвестиційними операціями (іноземні інвестори) і використанням робочої сили (трудова іммігрантів). Однак дійсний склад суб'єктів ЗЕД далеко не тотожний суб'єктам зовнішньоекономічного комплексу регіону.

Поняття “зовнішньоекономічний комплекс” не є поширеним у науковій сфері в Україні, більше того - воно поки що дуже рідко зустрічається. Проте в іноземних джерелах (зокрема, російських, казахстанських, німецьких) воно є майже загальноприйнятим. Однією з важливих причин цьому є, на думку автора, те, що регіон в Україні поки що не розглядається як важливий суб'єкт при реалізації (тим більше – формуванні) торговельної і зовнішньоекономічної політики, а законодавчо встановлені повноваження місцевих державних адміністрацій у цьому сенсі поки що достатньо обмежені.

В одному з перших визначень ЗЕК держави, даних у словнику-довіднику 1990 р., значиться, що “у структурно-функціональному відношенні ЗЕК складається з двох відносно самостійних, але тісно взаємодіючих частин: 1) виробничо-господарської діяльності підприємств (об'єднань) і організацій, частина продукції яких поставляється на експорт; сюди ж слід віднести і ті господарські ланки, які виступають споживачами імпорту, 2) власне зовнішньоекономічних відносин, каналами яких здійснюються поставки продуктів національної праці закордонним споживачам, а також надходить необхідна продукція, вироблена за кордоном” [6, с. 79–80] (*тут і далі – пер. І.Д.*). У даному разі виділені “зовнішньоекономічні відносини”, які вимагають системи управління.

Колектив російських авторів у 2002 р. трактував ЗЕК скоріше як експортно-імпорتنний сегмент національної економіки, без включення підприємств і організацій, які здійснюють управління складною, перетвореною за роки демонополізації, системою зовнішніх зв'язків України і структур, що сприяє їй, з одного боку [1, с. 8]. Близької точки зору дотримувався і колектив харківських викладачів, окресливши ЗЕК як “сукупність галузей, підгалузей, підприємств і організацій...”, не відрізняючи, що підприємства завжди входять до тієї чи іншої галузі [4, с. 5]. Далі цей термін, але вже стосовно до регіону, використано в Концепції розвитку ЗЕД Свердловської обл. Росії (1999 р.), де ЗЕК регіону розглядалося як об'єднання і спільності підприємств-учасників ЗЕД.

Найбільш повне, на наш погляд, визначення ЗЕК дав Г. Дьомін, назвавши його “упорядкованою сукупністю (системою) регіональних підприємств і структур, що здійснюють і забезпечують взаємодію економіки регіону зі світовим ринком, яке опосередковується в структурі цього комплексу системою відповідних соціально-економічних відносин регіональних резидентів як між собою, так і з нерезидентами” [2, с. 10].

Включеність держави до міжнародного поділу праці проявляється при розгляді глобалізації в єдності базових економічних категорій: рух товарів і послуг, рух капіталу і міграційне переміщення праці. Слід виділити укрупнені сфери міжнародної діяльності, залучення до яких властиве як національному рівню, так регіональному рівням управління ЗЕД (хоча і в нерівній мірі і в різному обсязі):

- 1) сфера товарних торгових і неторгових потоків через державний кордон;
- 2) сфера нетоварних фінансових потоків (послуг, переміщення валюти і інвестиції, руху прав на об’єкти власності, технологій, ідей та інформації);
- 3) сфера руху міграційних трудових потоків.

Ці виділені сфери міжнародної діяльності припускають взаємодіє суб’єктів дій і керуючих систем (іноді однієї – універсальною для трьох сфер, або – уповноваженою лише для однієї з них), що визначають законодавчі норми і рамки, “правила гри”, включаючи контроль за дотриманням останніх.

При формуванні суб’єктного складу учасників ЗЕК регіону прийємо, що до його складу увійдуть не максимально можливі (число яких майже безкінечне, а лише ключові суб’єкти ЗЕД, що знаходяться в зоні постійної уваги регіональних органів управління зовнішньоекономічними зв’язками. Такий підхід виправданий у період реорганізації системи управління зовнішньоекономічними відносинами в Україні, вироблення механізмів і заходів державного стимулювання міжнародної активності, що дозволяє виділити ключових учасників процесу, на діяльності яких зосереджено домінуючі увагу і вплив центральних і регіональних органів управління сферою ЗЕД.

Для товарного блоку міжнародної активності держави в цілому характерні такі учасники зовнішньоекономічної торгової та неторгової діяльності: підприємства-експортери, підприємства-імпортери і населення, що переміщує товари (фізичні особи); нерезиденти, що переміщують майно виробничого і особистого призначення; державні та громадські організації. Для “внутрішнього регіону” – частини Української держави, який не має власних державних кордонів, обмежуючих рух економічних благ, ключовими суб’єктами підсистеми “товарні торгіві і неторгові потоки” ЗЕК регіону з перерахованого списку учасників ЗЕД є підприємства-експортери.

На думку Н. Ємченко, експортери регіону значно більшою мірою, ніж імпортери, прив’язані до територіального митного оформлення вантажів, хоча деяка частина їхніх товарів відправляється і через нерегіональних посередників [3].

Учасниками (суб’єктами) нетоварних фінансових потоків у регіоні та державі виступають як резиденти – українські юридичні особи, так і нерезиденти, зазвичай – іноземні інвестори. Участь населення в даному вигляді ЗЕД статистично

мінімальна. Відсутність фізичних кордонів при переміщенні валютних коштів і цінностей зрівнює регіони та державу, а вільний рух валюти в державі не дозволяє оперувати умовним поняттям “платіжний баланс регіону” [3]. Отже, резиденти не можуть розглядатися в якості суб’єкта ЗЕК регіону, адже їхня діяльність менше зазнає адміністративного впливу. Візьмемо в якості об’єкта управління - умовного суб’єкта підсистеми “нетоварні фінансові потоки” ЗЕК регіону – підприємство з іноземними інвестиціями, засноване або придбане іноземними інвесторами. Політика місцевих державних адміністрацій буде сфокусована на залучення і створення умов і збільшення кількості таких регіональних інвесторів – іноземних компаній. Залучення ж валютних кредитів та інших фінансових ресурсів здійснюється, майже завжди, суб’єктами підприємництва регіону без допомоги і гарантій властей, під ризики зовнішніх кредиторів.

Міграційні потоки держави і регіону завжди характеризуються загальною та трудовою міграцією. Загальна міграція не є предметом цього дослідження в силу складності та особливих методів регулювання процесу. За стратегічної значущості рівня та якості загальної міграції в якості суб’єкта підсистеми “міграційні трудові потоки” ЗЕК регіону приймемо категорію тимчасових трудових мігрантів. Мігранти (особливо з країн Азії і Африки) як суб’єкти ЗЕК українського регіону грають важливу роль у соціально-економічному розвитку, привносячи новий рівень підприємницької культури і технологій, працюючи на підприємствах з іноземними інвестиціями, виконуючи малопривабливу для громадян України роботу.

Таким чином, суб’єктний склад ЗЕК регіону включає: підприємства-експортери; підприємства з іноземними інвестиціями; тимчасових трудових мігрантів-нерезидентів. Як довів Г. Дьомін, система регіонального ЗЕК включає дві основні взаємодіючі підсистеми регіону:

1) виробничо-господарську, що виступає у вигляді сукупності економічних ресурсів і технологій, які використовуються для виробництва експортної та імпортозаміщуючої продукції, а також споживання імпорту. Дана підсистема визначає участь і спеціалізацію регіону в міжнародному поділі праці;

2) організаційно-регулюючу, за допомогою якої органи влади регіону впливають на функціонування зовнішньоекономічного комплексу регіону за допомогою регулювання процесу виробництва, розподілу і споживання ВРП, і, як наслідок, на динаміку регіонального соціально-економічного розвитку [2, с. 10–11].

Однак у такій структурі системи регіонального ЗЕК відсутні інфраструктурні і обслуговуючі елементи, які, по суті, і зумовлюють комерційний успіх того чи іншого продукту в усьому світі. Тому цю систему варто доповнити “підсистемою забезпечення і обслуговування”, яку окремо виділила Н. Євченко [3, с. 29].

Суб’єктна наповненість і розвиненість у регіоні організаційно-регулюючої і інфраструктурної підсистем характеризують глибину якісних змін у формуванні інституційного середовища міжнародного співробітництва регіону, наявність і склад прийнятих у світі ланок, які сприяють перетворенню підприємницького середовища з метою забезпечення її відкритості, конкурентоспроможності, використання інноваційних технологій. У глобалізованому світі проявляється роль інституціональних механізмів системи управління регіоном, а також структурно

ще й територіальних ланок управління, що здатні або стимулювати, або сповільнювати об'єктивний процес вбудовування господарюючих суб'єктів у міжнародні торговельні відносини. Охват і системність даних процесів визначається не тільки станом підприємств і розвиненістю обслуговуючої інфраструктури, а й методами забезпечення ефективності їх взаємодії. Саме її розумінню, усвідомленню та досягненню з найменшими витратами сприяє комплексне нове поняття регіональної економіки епохи глобалізації – ЗЕК регіону.

Отже, ЗЕК регіону об'єднує об'єкти управління – системи, що знаходяться в фокусі державної та регіональної зовнішньоекономічної політики (підприємства-експортери; підприємства з іноземними інвестиціями; трудові мігранти) і суб'єкти управління – сектори комплексної системи управління ЗЕК держави та регіону: організаційно-управлінський, митний, валютно-фінансовий, транспортно-логістичний, консультаційний, навчальний тощо, які обслуговують міжнародний бізнес суб'єктів ЗЕК і функціонують у взаємозв'язку з національним рівнем управління. І, як переконливо показала О. Коротич, "...об'єктом внутрішньої політики регіону є його соціо-еко-економічний територіальний простір, а об'єктами зовнішньої політики – органи державної влади та інші регіони, як у країні, так і поза її межами" [5], то ЗЕК регіону функціонує під впливом положень регіональної політики ЗЕД, яка знаходиться в рамках державної політики, але відображає специфіку та роль українського регіону у світовому розподілі праці, а також стратегічну і тактичну значимість регіону в забезпеченні ЗЕД та функціонуванні ЗЕК усієї країни.

Позиціонування регіону на світових глобальних ринках формує зовнішньоторговельну товарну і нетоварну (інвестиційну) спеціалізацію регіону, ефективність реалізації потенціалу якої у вигляді доходів від зовнішньоекономічної діяльності суб'єктів ЗЕК регіону може посилюватися або гальмуватися допомогою використання інструментів та механізмів державного та регіонального управління ЗЕД, включаючи взаємодію підсистем ЗЕК регіону. Таким чином, у даний час в Україні формування системи організаційно-управлінської бази ЗЕК регіону як інституційного феномену досі знаходиться на початковому етапі. Необхідні подальші дослідження ЗЕК регіону, особливостей його структури, суб'єктів, ідентифікація інституційних особливостей і механізму взаємодії субкомплексу ЗЕК для різних рівнів управління та місцевих суб'єктів господарювання з метою зміцнення і модернізації регіонального рівня міжнародного співробітництва.

#### Література:

1. *Дегтярева О. И.* Внешнеэкономическая деятельность / О. И. Дегтярева, Т. Н. Полянова, С. В. Саркисов. – М. : Дело, 2002. – 424 с.
2. *Дёмин Г. А.* Совершенствование организационно-экономического механизма стратегического регулирования внешнеэкономического комплекса региона : автореф. дис. ... к.э.н. : спец. 08.00.05 / Г. А. Дёмин. – Пермь, 2010. – 23 с.
3. *Евченко Н. Н.* Внешнеэкономический комплекс региона России: структура и подсистемы управления / Н. Н. Евченко // Российский внешнеэкономический вестник. – 2010. – № 2. – С. 24–32.

4. Конспект лекцій з дисципліни “Зовнішньоекономічна діяльність” для студентів 4 курсу денної форми навчання спеціальностей 6.050400 “Туризм”, “Готельне господарство” / Є. П. Данильченко, І. А. Островський, О. А. Шекшуєв. – Х. : Вид-во ХНАМГ, 2009. – 124 с.

5. *Коротич О.* Уточнення переліків суб’єктів і об’єктів регіональної політики держави / О. Б. Коротич // Публічне управління: теорія та практика. – 2011. – № 1 (5). – Режим доступу : [www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2011-1/doc/2/04.pdf](http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2011-1/doc/2/04.pdf).

6. Основы внешнеэкономических знаний : словарь-справочник / С. И. Долгов, В. В. Васильев, С. П. Гончаров. – М. : Высшая школа, 1990. – 432 с.

7. *Vernon R.* International investment and international trade in the product cycle / R. Vernon // Quarterly Journal of Economics. – 1966. – № 80 (2).

*Надійшла до редколегії 13.03.2012 р.*

УДК 351.9:352(470)-028,79

*О. І. ЧЕРЧАТИЙ*

## **РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО РІВНЯ УПРАВЛІННЯ В РОСІЙСЬКІЙ ФЕДЕРАЦІЇ**

*Здійснено аналіз та узагальнено досвід реформування місцевих органів влади в Російській Федерації: необхідність і мету реформ, нормативно-правове та організаційне забезпечення, принципи та напрями проведення, проміжні результати та корективи.*

**Ключові слова:** адміністративна реформа, місцевий рівень управління, Російська Федерація.

*The analysis and generalization of the experience of reforming regional authorities in Russian Federation was made in the article: necessity and goal of reforms, normative and legal support, principles and directions of its implementation, intermediate results and updating.*

**Key words:** Administrative reform, local level of government, Russian Federation.

Аналіз трансформації публічної адміністрації в посткомуністичних державах свідчить, що кожна з них зацікавлена в таких реформах, які б враховували кращий світовий досвід, відповідали національним традиціям та умовам і підтримувалися населенням. Складні завдання перехідного періоду можна вирішити лише завдяки створенню ефективної системи управління на всіх рівнях влади. Така система повинна створюватися з урахуванням сучасних принципів публічного управління і, в першу чергу, – його децентралізації, яка охоплює різні аспекти життя суспільства.

Цікавим для дослідження та порівняння є досвід реформування місцевих органів влади в Російській Федерації, яка має складну адміністративну структуру