

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті розглянуто проблему концентрації управлінського ресурсу на рівні центрального апарату міністерств та відомств у м. Києві. Відповідно до необхідності посилення позицій регіонів у активізації зовнішньоекономічної діяльності України запропоновано та описано заходи щодо вдосконалення механізмів реалізації регіональної зовнішньоекономічної політики.

The article is dedicated to consideration of a problem of resource authority concentration at central administrative ministry office and establishments in Kyiv. According to necessity for strengthening of regions positions in activation of Ukraine foreign economic activity, actions for improvement of realization mechanisms of regional external economic policy are offered and described.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Актуальність проблеми вдосконалення механізмів реалізації регіональної зовнішньоекономічної політики обумовлена перш за все гіперцентралізацією управлінського ресурсу на загальнодержавному рівні, у тому числі в частині розвитку зовнішньоекономічних зв'язків України та її регіонів.

Відповідно до умов сучасної глобалізованої економіки, коли за наявності можливості вільного переміщення мобільних факторів виробництва, існує об'єктивна необхідність створення локальних конкурентних переваг. Відтак саме на рівні органів регіональної та місцевої влади мають створюватися умови для стимулювання притоку іноземних інвестицій проте, у свою чергу, ефективність реалізації зовнішньоекономічної політики на регіональному рівні залежить від наданих державою для регіону інструментів та важелів управління.

Аналіз досліджень і публікацій останніх років. Питання забезпечення реалізації зовнішньоекономічної політики на регіональному рівні серед вітчизняних науковців висвітлено в науковому доробку Л. Б. Вардомського, З. С. Варналія, С. О. Білої, М. П. Бутка, В. М. Гейця, І. Й. Гладія, М. І. Долішнього, Б. Т. Кляненка [1, с.63–67], Ю. Г. Козака, В. А. Кравченка, Н. О. Кухарської, В. І. Ляшенка, Ю. В. Макогона, В. М. Осипова, В. І. Пила, В. В. Третяк [2, с.15–130], М. Г. Чумаченка та ін. Окремі аспекти розвитку зовнішніх зв'язків у ракурсі транскордонного співробітництва визначені у працях П. Ю. Беленького, Я. А. Жаліла, М. О. Лендсела, Н. І. Мікули, А. І. Мокія, С. К. Харічкова та ін. Проблематиці розвитку зовнішньоекономічних зв'язків в контексті федеративної держави присвячено роботи таких російських вчених-дослідників, як: Л. Б. Вардомського, А. Г. Гранберга та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Високо оцінюючи результати наукових пошуків дослідників зазначеної проблематики, доцільно відмітити, що існуючий механізм формування та реалізації загальнодержавної зовнішньоекономічної політики в регіональному розрізі потребує подальшого наукового висвітлення.

Постановка завдання. Метою статті є розробка регіональних інструментів забезпечення активізації зовнішньоекономічної діяльності на території України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Формування та здійснення зовнішньоекономічної політики в Україні відбувається в умовах жорсткої концентрації управління на рівні центрального апарату міністерств та відомств, про що свідчать результати аналізу даної проблематики. Зосередженість управлінського ресурсу у столиці, у свою чергу, є одним із факторів, що призводить до нерівномірності економічного зростання серед регіонів України. Таке твердження підтверджується статистичними даними, що свідчить про створення для м. Києва безпрецедентних умов для розвитку, зокрема

сукупна частка прямих іноземних інвестицій за роки незалежності (1991–2012 рр.) для м. Києва складає 46,9% від загальнонаціонального показника, частка столиці в імпорті товарів та послуг складає відповідно 27,57% та 38,91%, в експорті – 13,24% (товари) та 23,35% (послуги).

Зосереджуючи увагу на питаннях розвитку зовнішньоекономічних зв'язків, необхідно зазначити, що у вітчизняній практиці абсолютна більшість інструментів управління зосереджена на загальнонаціональному рівні, при чому, якщо для валютної, зовнішньоторговельної та митної складових державної зовнішньоекономічної політики чітка відповідність курсу державної політики є обов'язковою умовою її реалізації, то інвестиційна складова зовнішньоекономічної політики залишає за собою можливість більш гнучкого маневрування відповідно до потреб інвесторів.

Відтак до основних інструментів регіональної зовнішньоекономічної політики в Україні можна віднести:

- часткове ліцензування експортної та імпортної діяльності (за контрактами обсягом до 300 тис. дол. США);
- встановлення пільгових ставок місцевих податків та зборів (причому, згідно з п. 3.7. статті 12 Податкового кодексу України виключається можливість застосування вибіркового адресного підходу до оподаткування окремих суб'єктів господарювання, що фактично унеможлиблює виділення пріоритетних напрямків для застосування на регіональному рівні інструментів підтримки для інвестиційних об'єктів);
- виділення земельних ділянок для господарських потреб інвесторів;
- визначення стратегічних напрямків розвитку, надання пільг в рамках діяльності С(В)ЕЗ та ТПП (на даний момент фіскальні пільги в рамках ведення господарської діяльності скасовані).

З метою вирішення проблеми надмірної централізації управлінського ресурсу, що призводить до погіршення інвестиційної привабливості регіонів, на думку авторів, подальший розвиток механізму стимулювання зовнішньоекономічної діяльності на регіональному рівні має бути пов'язаний з такими заходами:

- 1) зняття обмежувальних умов у 300 тис. дол. США як граничної суми за зовнішньоторговельними контрактами, ліцензування діяльності в рамках яких відбувається на регіональному рівні;
- 2) створення на регіональному рівні (для області або групи областей) недержавної некомерційної установи, метою діяльності якої було б просування вітчизняних товарів на закордонні ринки та захист інтересів вітчизняних експортерів за кордоном (Агенції з підтримки експорту та інвестицій);
- 3) розширення повноважень регіональних органів управління в частині надання регіональних гарантій щодо недоторканості майна та майнових прав для іноземних інвесторів. Впровадження механізму надання регіональних гарантій через створення окремої регіональної установи – Фонду гарантування інвестицій.

Наведені пропозиції удосконалення інструментарного забезпечення процесу активізації зовнішньоекономічної діяльності на території вітчизняних регіонів потребують внесення відповідних коректив в підзаконні акти щодо регламентації процесів ліцензування експорту та імпорту, а також розробки законодавчого забезпечення інструментарію надання регіональних гарантій (табл. 1) [4–6].

1. Зняття обмежувальних умов за ліцензуванням зовнішньоекономічної діяльності (обмеження за вартістю контрактів у 300 тис. дол. США). У результаті зняття обмежувальних умов передбачається розширення податкової бази та джерел поповнення місцевих бюджетів за рахунок сплати державного збору за експортні (імпортні) ліцензії. Крім того, деконцентрація адміністративного ресурсу у сфері ліцензування експорту та імпорту сприятиме покращенню інституційних умов бізнес-середовища. Зняття обмежувальних умов щодо ліцензування експортної та імпортної діяльності потребує таких нормативних змін, а саме:

Пропозиції щодо удосконалення зовнішньоекономічної політики регіонів України

Зміст пропозиції	Необхідні зміни в законодавстві	Установи та організації	Очікувані результати
Пропозиції щодо удосконалення зовнішньоторговельної політики			
1. Зняття обмежувальних умов при ліцензуванні експорту та імпорту товарів, що підлягають ліцензуванню (обмеження за вартістю контрактів у 300 тис. дол. США)	<p>1.1. Внесення змін до Наказу Мінекономіки від 09.09.2009 р. за № 991 «Про Порядок ліцензування експорту товарів» (п. 1 абзацу 2)</p> <p>1.2. Внесення змін до Наказу Мінекономіки від 14.09.2007 р. за № 302 «Про затвердження нормативно-правових актів щодо ліцензування імпорту товарів та внесення змін до Порядку розгляду заявок на видачу ліцензій у сфері нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України» (п. 1 абзацу 2)</p>	Міністерство економічного розвитку і торгівлі	Деконцентрація адміністративного ресурсу у сфері ліцензування експорту та імпорту. Розширення податкової бази та джерел поповнення місцевих бюджетів за рахунок перерозподілу збору за експортні (імпортні) ліцензії для забезпечення розвитку зовнішньоекономічної діяльності на території регіону
2. Створення недержавної некомерційної установи, метою діяльності якої було б просування вітчизняних товарів на закордонні ринки та захист інтересів вітчизняних експортерів за кордоном (Агенції з підтримки експорту та інвестицій)	<p>2.1. Розробка та прийняття Постанови КМУ із визначення базових регіонів для створення Агенції з підтримки експорту та інвестицій</p> <p>2.2. Затвердження відповідного Розпорядження облдержадміністраціями</p>	Торгово-промислова палата України Рада експортерів України при МЗС Обласні державні адміністрації	Активізація зовнішньої торгівлі через: <ul style="list-style-type: none"> – налагодження довгострокових контактів із закордонними контрагентами, – скорочення транзакційних витрат ведення зовнішньоторговельної діяльності, – захист прав експортерів (стосовно утисків з боку митниці, порушення антидемпінгових та спеціальних розслідувань тощо)
Пропозиції щодо удосконалення інвестиційної політики			
3. Впровадження механізму надання регіональних гарантій через створення регіональної некомерційної установи – Фонду гарантування інвестицій	Розробка та прийняття спеціального закону, що передбачає впровадження інструменту надання регіональних гарантій	Обласні державні адміністрації Кабінет Міністрів України	Активізація притоку іноземних інвестицій в регіони України за рахунок зменшення майнових ризиків для інвесторів

- у тексті Наказу МінЕкономіки від 09.09.2009 р. за № 991 «Про Порядок ліцензування експорту товарів» (зі змінами, внесеними згідно з Наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі № 65 від 28.09.2011 р.) [5] у пункті 2 абзацу 1-го вилучити слова: «та облікова вартість товарів за договорами (контрактами) яких не перевищує 300 тис. доларів США». Відповідно до зазначених змін, абзац 1 пункту 2 Наказу викласти в такій редакції: «2. Делегувати структурним підрозділам обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій та відповідному республіканському органу Автономної Республіки Крим право видачі ліцензій на експорт товарів суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності, які зареєстровані у відповідних регіонах, крім товарів, на експорт яких необхідне погодження відповідного уповноваженого органу виконавчої влади (у випадках, визначених Кабінетом Міністрів України) та встановлено квоти (кількісні або інші обмеження)»;
- у тексті Наказу МінЕкономіки від 14.09.2007 р. за № 302 «Про затвердження нормативно-правових актів щодо ліцензування імпорту товарів та внесення змін до Порядку розгляду заявок на видачу ліцензій у сфері нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України» [6] у пункті 2 абзацу 1-го вилучити слова: «та облікова вартість товарів за договорами (контрактами) яких не перевищує 300 тис. доларів США». Відповідно до зазначених змін, абзац 1-й пункту 2-го Наказу викласти в такій редакції: «2. Делегувати обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям та вповноваженому органу Автономної Республіки Крим (за їх згодою) право видачі ліцензій на імпорт товарів суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності, які зареєстровані у відповідних регіонах, крім товарів, на імпорт яких встановлено кількісні обмеження (квоти)».

2. Створення недержавної некомерційної установи, метою діяльності якої має бути просування вітчизняних товарів на закордонні ринки та захист інтересів вітчизняних експортерів за кордоном – Агенції з підтримки експорту та інвестицій. Відповідно до зазначеної мети створення даної установи на рис. 1 наведено її функції. Створення ефективної системи забезпечення експортної та інвестиційної діяльності є однією із складових державної зовнішньоекономічної політики, яка реалізується, як на загальнонаціональному, так і на територіальному рівні, про що свідчить досвід розвинутих країн світу. Враховуючи практику зарубіжного досвіду та наявні можливості національного нормативно-правового поля, джерела та масштабність реалізації заходів щодо активізації ЗЕД можна розділити відповідно до рівнів реалізації в рамках трьох підходів, зокрема:

- загальнодержавний підхід, в рамках якого, в умовах визначеності територіальної спеціалізації регіону та в рамках державної регіональної політики, на рівні Міністерства економічного розвитку та торгівлі за регіонами, що є найбільш активними та перспективними з позиції провадження та розширення експортної діяльності технологічної та наукомісткої продукції, приймаються концепції стимулювання ЗЕД на основі яких приймаються державні програми із відповідним фінансуванням та технічним, інформаційно-аналітичним та кадровим забезпеченням перспективних експортно-орієнтованих підприємств;
- територіальний підхід, в рамках якого активізація зовнішньоекономічної діяльності відбуватиметься через згуртування регіональних суб'єктів ЗЕД для вирішення спільних завдань та захисту власних інтересів. У рамках цього підходу спільність інтересів суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності визначається не за галузевою ознакою, як у випадку галузевих асоціацій, союзів, кластерів тощо, а виходячи зі спільності проблем, які виникають у підприємств, що є потенційними або активними експортерами товарів та послуг;
- комплексний підхід, що передбачає поєднання двох попередніх підходів.

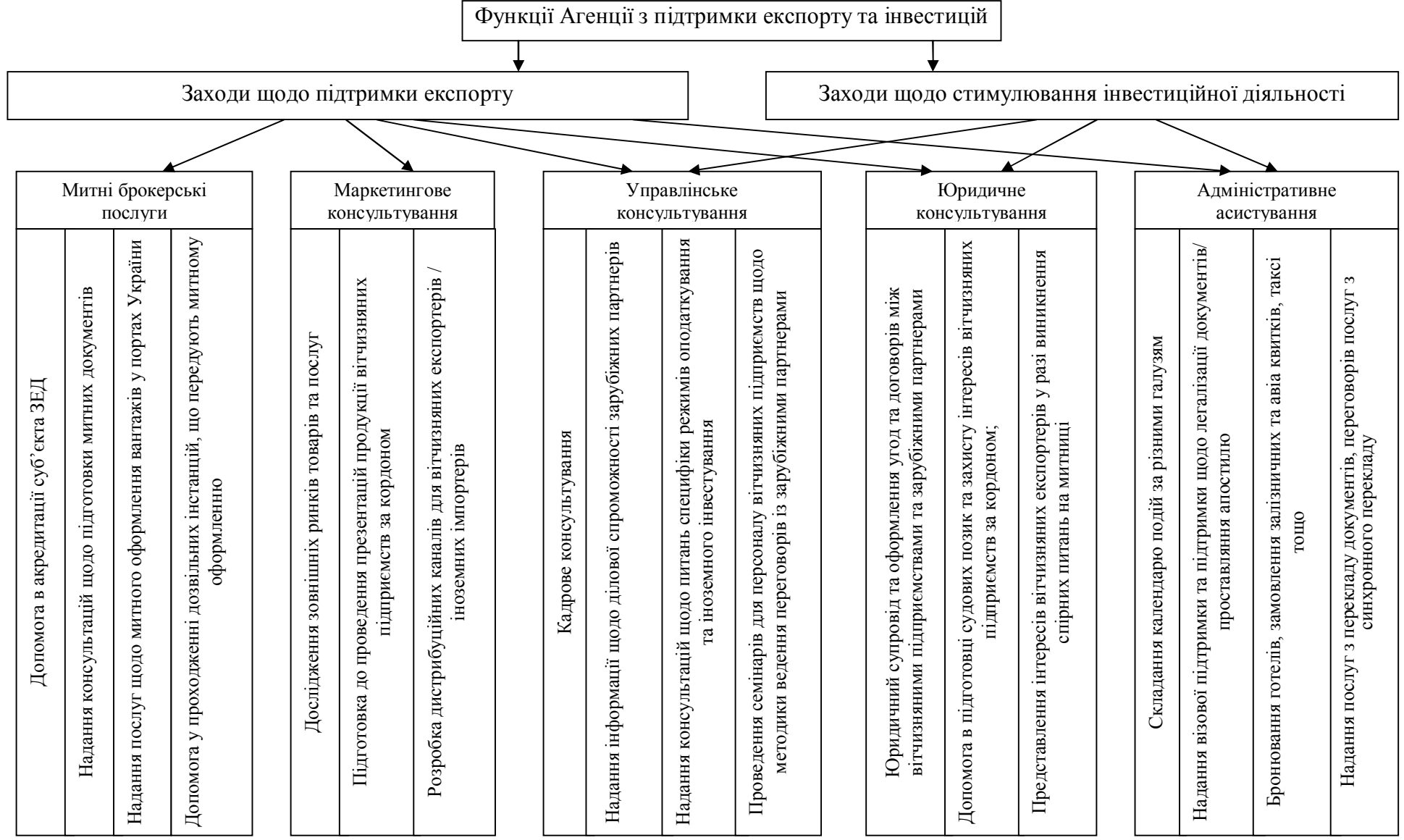


Рис. 1. Функції регіональної Агенції з підтримки експорту та стимулювання інвестицій

На думку авторів, за сучасних умов господарювання, все більшої уваги заслуговує саме комплексний підхід, згідно з яким збільшення ефективності експортної діяльності відбуватиметься в рамках захисту інтересів не тільки представників великого бізнесу (підприємств-експортерів, що мають можливість лобювати власні інтереси на загальнонаціональному рівні), але й регіональних експортерів.

По-третє, впровадження механізму надання регіональних гарантій через створення та функціонування регіональної некомерційної недержавної установи – Фонду гарантування інвестицій.

Світовий досвід вказує на те, що найбільш привабливими з точки зору залучення іноземних інвестицій є не ті території, на яких поширюються фіскальні пільги щодо інвестиційної діяльності, а, скоріше, ті, які мають можливість забезпечувати стабільність економічного розвитку, що для інвестора означає збереження капіталу, певні гарантії щодо отримання прогнозованого прибутку та чіткі перспективи розвитку.

З іншого боку, такі гарантії в умовах нестабільної економіки та політико-правових умов потребують інструментарного забезпечення відповідних намірів та дій.

Виходячи із чинного нормативно-правового поля, актуальною проблемою реалізації регіональної політики щодо залучення інвестицій постає неможливість фінансового забезпечення регіональних гарантій, оскільки на національному рівні фінансове забезпечення державних гарантій складає окрему статтю державного бюджету на наступний рік, а нормативно-правовий механізм надання регіональних гарантій унормовано виключно щодо забезпечення кредитних зобов'язань комунальних підприємств, що не охоплює інвестиційні ризики [7, с.255–262].

Отже, у рамках цієї статті, під терміном «регіональні гарантії» розуміють документарне підтвердження з боку регіональних органів влади щодо забезпечення ефективного впровадження інвестиційних проектів та території регіону та захисту майнових прав інвесторів, адже саме на рівні обласних державних адміністрації можливе консолідоване рішення проблеми надання інвесторам земельних ділянок та нерухомості, що потребують інвестицій, в рамках пріоритетів соціально-економічного розвитку території регіону.

Відповідно до потреби фінансового забезпечення інструменту надання регіональних гарантій щодо захисту майнових прав інвесторів та території регіону пропонується створення спеціальної некомерційної установи у формі комунального підприємства – регіонального Фонду гарантування інвестицій, яка б надавала фінансове забезпечення регіональних гарантій для вітчизняних комерційних банків під часткове фінансове забезпечення, яке б надавалося з боку інвесторів.

Висновки і перспективи подальших розробок. Аналізуючи сучасні нормативно-правові умови формування та реалізації зовнішньоекономічної політики на регіональному рівні в Україні варто зазначити, що в умовах браку повноважень та значної централізації управлінського ресурсу можливості щодо здійснення зовнішньоекономічної політики реалізуються недостатньо.

Крім того, гіперцентрація управлінського ресурсу призводить до неможливості своєчасного адекватного реагування на потреби експортерів та інвесторів на регіональному рівні.



Рис. 2. Співставлення діючої та запропонованої моделей надання державних гарантій за інвестиціями

Як наслідок – наявність безальтернативні переваг для столиці, як для місця реєстрації найбільших підприємств-суб'єктів ЗЕД, зважаючи на те, що ліцензування експортно-імпортних операцій таких суб'єктів господарювання, як і узгодження значної більшості питань пов'язаних із інвестиційною діяльністю, вирішується на рівні Міністерства економічного розвитку і торгівлі України.

У рамках цієї статті розроблено та запропоновано концептуальні підходи щодо активізації зовнішньоекономічної політики базуються на посиленні ролі регіонів та розширенні функцій та повноважень регіональних органів влади та управління в частині:

- застосування механізмів організаційної та адміністративної підтримки експортерів шляхом створення та функціонування регіональних Агенцій з підтримки експорту;
- застосування запропонованого фінансово-економічного інструменту стимулювання залучення в економіку регіону зовнішніх і внутрішніх інвестицій шляхом надання інвесторам регіональних гарантій щодо забезпечення ефективного впровадження інвестиційних проектів та території регіону та захисту майнових прав інвесторів;
- створення інституцій (регіональних гарантійних фондів) для фінансового забезпечення та запровадження розробленого інструменту надання регіональних гарантійних зобов'язань.

Список використаної літератури

1. Кліяненко Б. Т. Сучасна система державного регулювання розвитку регіональних зовнішньоекономічних зв'язків України / Б. Т. Кліяненко, В. В. Третяк // Проблемы развития внешнеэкономических связей и привлечения иностранных инвестиций: региональный аспект: [сб. науч. трудов]. – Донецк: ДонНУ, 2007. – С. 63–67.
2. Третяк В. В. Розвиток регіональних зовнішньоекономічних зв'язків: питання теорії та практики: [монографія] / В. В. Третяк. – Донецьк: ІЕПД НАН України, 2005. – 331 с.
3. Циналєвська І. А. Децентралізація функцій управління як елемент механізму регіонального розвитку: зб. наук. праць / І. А. Циналєвська // Економічні інновації. – 2011. – Вип. 42. – С. 255–262.
4. Про зовнішньоекономічну діяльність: Закон України № 959-ХІІ від 16.04.1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
5. Про порядок ліцензування експорту товарів: наказ Мінекономіки № 991 від 09.09.2009 р. / Міністерство економіки України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=141025&cat_id=32854.
6. Про затвердження нормативно-правових актів щодо ліцензування імпорту товарів та внесення змін до Порядку розгляду заявок на видачу ліцензій у сфері нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України: наказ Мінекономіки від 14.09.2007 р. № 302 / Міністерство економіки України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1100-07>.
7. Циналєвська І. А. Інструментальне забезпечення регулювання зовнішньоекономічних зв'язків регіонів. / І. А. Циналєвська, В. М. Лисюк // Економічний вісник Донбасу: наук. журнал. – 2012. – № 3 (29). – С. 98–103.