

І. Г. Бабець,
к. е. н., докторант, Національний інститут стратегічних досліджень

ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МІЖНАРОДНИМ СПІВРОБІТНИЦТВОМ РЕГІОНІВ

У статті проаналізовано підходи різних авторів до визначення структури механізму державного управління. Визначено основні принципи формування, методи, засоби та складові елементи комплексного механізму державного управління міжнародним співробітництвом регіонів.

In the article we analyzed approaches of different authors about determination the structure of public administration's mechanism. Basic principles of forming, methods and elements of public administration's mechanism of regions international cooperation were determined.

Ключові слова: механізм державного управління, міжнародне співробітництво регіонів, методи державного управління, засоби державного управління

Key words: mechanism of public administration, international cooperation of regions, methods of public administration, facilities of state administration.

ВСТУП

Зростання ролі держави у забезпеченні зовнішньоекономічної діяльності суб'єктів господарювання постсоціалістичних країн в умовах євроінтеграції зумовлено поступовою уніфікацією "правил гри" на ринках країн ЄС. Загострення конкурентної боротьби між регіонами ЄС робить більш жорсткими умови торгівлі на європейському ринку і для вітчизняних регіонів. Зауважимо, що зовнішньоекономічна діяльність на регіональному рівні характеризується негативною тенденцією до зростання залежності окремих областей України від імпорту європейських товарів, неефективною структурою експорту, негативним сальдо торговельного балансу. Участь регіонів України у міжнародній співпраці з європейськими країнами ускладнюється низкою проблем, серед яких головними є: недосконале інституціональне середовище в нашій країні; нерозвинена інфраструктура та недостатня інформаційне забезпечення міжнародної співпраці; невідповідність внутрішніх вимог до стандартизації та сертифікації продукції європейським.

У "Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року" серед основних проблем відзначають-

ся зниження конкурентоспроможності окремих областей України на зовнішньому ринку, зростання регіональних диспропорцій у соціально-економічному розвитку регіонів, слабкі міжрегіональні зв'язки [1]. Необхідність розв'язання цих проблем зумовлює актуальність створення сприятливих інституціональних умов у країні, зокрема, формування ефективних механізмів державного управління міжнародною співпрацею на регіональному рівні.

АНАЛІЗ ПУБЛІКАЦІЙ

Дослідження особливостей формування механізмів державного регулювання міжнародної співпраці проводяться переважно для макrorівня управління і основна увага приділяється реалізації загальнодержавної політики у зовнішньоекономічній сфері. Войтович Р.В. розроблені напрями впровадження ефективних механізмів інтеграції нашої країни у світове господарство, серед яких особлива увага приділяється механізмам науково-технологічної інтеграції та економічної інтеграції у світову спільноту, механізмам інтеграції країни в Євроатлантичні структури [2, с. 600—624]. Найважливішою передумовою здійснення успішної експортної діяльності вважається

стабільне та прогнозоване інституційне середовище, у формуванні якого значну роль відіграють правове середовище та інституції, що дозволяють збільшити вигоди від торгівлі через зменшення трансакційних витрат [3, с. 212]. Вченими також досліджуються практичні аспекти державного управління регіональним розвитком, зокрема, проблеми ефективного реалізації державної політики на регіональному рівні [4; 5] та напрями забезпечення сталого економічного зростання регіонів України [6], аналізуються можливості збалансування інтересів держави і регіонів у реалізації зовнішньоторгівельної регіональної політики в умовах глобалізації [7, с. 219—237].

У літературі наводяться різні підходи до визначення поняття "механізм державного управління" залежно від сфери, об'єкта і суб'єкта регулювання. Загалом, під механізмом державного управління Авер'янов В.Б. розуміє сукупність відповідних державних органів, організованих у систему для виконання цілей (завдань) державного управління відповідно до їх правового статусу, та масив правових норм, що регламентують організаційні засади та процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення [8]. З позицій державного регулювання економіки, механізм державного управління — це система засобів, важелів, методів і стимулів, за допомогою яких держава регулює економічні процеси, забезпечує реалізацію соціально-економічних функцій [9, с. 16]. Круглов М. визначає механізм державного управління як сукупність економічних, мотиваційних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу суб'єктів державного управління на їх діяльність із забезпеченням узгоджених інтересів учасників державного управління, які взаємодіють [10, с. 111].

Регіональний аспект враховується Амосовим О. у визначенні механізму державного управління — "сукупність форм і методів впливу територіальних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на реформування та функціонування економічних суб'єктів у всіх сегментах і ланках господарства району" [11]. Механізм державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності визначається як "складна система способів та інструментів управління в країні та її регіонах, найважливішими з яких є концептуальні основи, принципи і перспективи міжнародного співробітництва" [12].

Проте, на нашу думку, недостатньо уваги приділяється механізму державного управління міжнародним співробітництвом на регіональному рівні, а саме: визначенню суті, складових елементів та напрямів його оптимізації.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Метою статті є обґрунтування поняття механізму державного регулювання міжнародної співпраці регіонів. Завдання дослідження: проаналізувати існуючі підходи до визначення структури механізму державного управління; визначити основні принципи формування та складові елементи механізму державного управління міжнародним співробітництвом регіону.



Рис. 1. Структура механізму управління міжнародним співробітництвом регіону

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Особливості формування механізмів державного управління міжнародним співробітництвом на регіональному рівні значною мірою зумовлені сучасними геоекономічними та геополітичними процесами, які визначають зовнішню та внутрішню політику уряду щодо міжрегіональної співпраці, пріоритети соціально-економічного розвитку та напрями посилення конкурентоспроможності регіонів. Зокрема, на структуру механізму управління міжнародним співробітництвом регіону впливають: умови міжнародних договорів, до яких приєдналася Україна; обмежувальні заходи, що запроваджуються урядами країн в зовнішній торгівлі; розширення ЄС та запровадження нових інструментів регіональної співпраці європейських країн із сусідніми країнами; поширення інформаційних технологій і формування "економіки знань". Тому механізми державного управління міжнародним співробітництвом регіонів, на нашу думку, мають дещо відмінну структуру від механізмів управління іншими сферами діяльності.

Фахівці з державного управління по-різному підходять до визначення змісту структури механізму державного управління. За Авер'яновим В., механізм державного управління складається із системи органів виконавчої влади та сукупності правових норм, що регламентують організаційну структуру системи органів виконавчої влади, процеси її функціонування та розвитку [8]. Крім того, система органів державного управління має ресурсне забезпечення для реалізації владних повноважень: правове, інформаційне, економічне, технічне та ін. На думку інших дослідників, структура механі-

му державного управління містить такі основні елементи: методи, важелі, інструменти; політика; правове, нормативне та інформаційне забезпечення [13; 14]. З урахуванням особливостей макроекономічного регулювання ринкової економіки змішаного типу механізм державного управління включає: ринкові регулятори; важелі державного впливу на економіку; корпоративне управління; інститут соціального партнерства [15, с. 21]. Узагальнюючи розглянуті підходи до визначення структури механізму державного управління, зробимо висновок, що його складовими елементами є: система органів управління; методи, важелі, інструменти впливу на об'єкти управління; правове, нормативне, технічне та інформаційне забезпечення.

Отже, основним елементом механізму державного управління є система органів державної влади, які виступають інструментом реалізації цілей та завдань урядової політики в певній сфері діяльності із дотриманням базових принципів. Для розробки і формування основних елементів механізму державного управління міжнародною співпрацею областей України важливим є визначення принципів, які покладені в основу регулювання цієї сфери.

Принципи механізму державного управління міжнародним співробітництвом регіонів визначаються соціально-економічною політикою на регіональному рівні. З іншого боку, принципи формування механізму державного управління значною мірою обумовлюються специфікою міжнародної діяльності, яка полягає у тому, що співпраця вітчизняних регіонів з регіонами інших країн регулюється не лише урядом і державними органами влади, але й

міжнародними організаціями, які диктують чіткі правила і умови співробітництва через спеціальні програми і проекти (наприклад, програми PHARE, TACIS, INTERREG, Twinning, що реалізуються Європейським Союзом). Крім того, регіональна співпраця України з європейськими країнами регламентується низкою міжурядових угод і документів (Угода про партнерство і співробітництво України і ЄС, Рамкова європейська конвенція про трансграничне співробітництво між територіальними адміністративними одиницями чи місцевими органами влади, Європейська хартія місцевого самоврядування та ін.).

В основу регулювання міжнародної співпраці на регіональному рівні мають бути покладені принципи державної політики регіонального розвитку, сформульовані в Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року, з урахуванням принципів державної політики у сфері зовнішньоекономічної діяльності та трансграничного співробітництва. Зважаючи на визначений урядом курс на євроінтеграцію нашої країни, вважаємо за доцільне вказані принципи доповнити наступними: забезпечення відповідності законодавства України європейським вимогам та умовам міжнародних договорів про співробітництво нашої країни з ЄС; посилення інноваційної складової проєктів міжрегіонального співробітництва з країнами ЄС з метою забезпечення участі вітчизняних регіонів у європейському науково-технічному просторі.

Таким чином, механізм державного управління міжнародним співробітництвом регіону є складовою системою управління сферою зовнішніх зв'язків країни, яка здійснює регулювання економічної, культурної, екологічної, науково-технічної співпраці з іншими країнами. Крім того, механізм державного управління міжнародним співробітництвом регіону є складною системою, яка працюватиме ефективно лише за умов налагодження оптимальних взаємозв'язків та чіткої роботи усіх її складових. У структурі механізму державного управління виділимо органи державної влади, які є суб'єктами управління, що регулюють зазначену сферу діяльності на двох рівнях: загальнодержавному (макрорівні) та регіональному (мезорівні) (рис. 1). На макрорівні управління міжнародним співробітництвом здійснюється Верховною Радою України, Президентом та підлеглими йому структурами (Секретаріат, Рада Національної безпеки і оборони; Міністер Оборони та Міністр закордонних справ), на мезорівні — обласними державними адміністраціями, органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. При цьому діяльність цих суб'єктів державного управління відбувається під впливом зовнішнього середовища (міжнародних інституцій).

Як видно з рис. 1, суб'єкти управління впливають на об'єкти (підприємства, установи і організації) за допомогою методів, що поділяються відповідно до засобів впливу на нормативно-правові, організаційні, фінансово-економічні, адміністративні, науково-методичні, інформаційні.

Серед засобів, через які реалізується механізм державного управління міжнародним співробітництвом регіонів, доцільно виділити основні, що сприяють поглибленню міжнародної інтеграції областей України. На загальнодержавному рівні до таких засобів відносяться: створення нормативно-правової бази міжнародного співробітництва та забезпечення виконання законодавчих і нормативних актів центральних органів влади; укладення міжурядових угод, проведення міжнародних заходів і зустрічей; встановлення митних тарифів і послаблення нетарифних заходів з регулювання міжнародної торгівлі (експортні/імпорتنі мита, експортні субсидії, пільгове кредитування експортерів, експортні/імпорتنі квоти, ліцензування) відповідно до вимог СОТ; забезпечення преференційних режимів діяльності іноземних інвесторів (спеціальні економічні зони (СЕЗ), території пріоритетного розвитку (ТПР)); посилення конкурентоспроможності регіону на основі активізації інноваційної діяльності через створення технопарків, технополісів, регіональних центрів інноваційного розвитку (РЦІР); розробка і реалізація державних стратегій і програм регіонального розвитку.

На регіональному рівні основними засобами є наступні: організація прикордонної та прибережної торгівлі; розробка та реалізація проектів трансграничного співробітництва (ТКС), створення спільних підприємств (СП); регіональні стратегії та програми міжрегіонального співробітництва.

У процесі державного управління міжнародним співробітництвом регіону вирішується значна кількість завдань для досягнення різноманітних цілей, зокрема, налагодження співпраці у різних сферах діяльності із зарубіжними партнерами; забезпечення конкурентоспроможності регіону на зовнішніх ринках; покращення соціально-економічного розвитку регіону; створення привабливого інвестиційного клімату для іноземних інвесторів та ін. Тому можна стверджувати, що механізм державного управління міжнародним співробітництвом регіону є комплексним і складається з декількох механізмів. Федорчак О. запропоновано склад комплексного механізму державного управління, до якого належать економічний, мотиваційний, організаційний, політичний та правовий механізми [14]. Проте, така структура характеризує механізм державного управління на мезорівні без врахування впливу світових соціально-економічних процесів.

Враховуючи специфіку міжнародного співробітництва регіонів в умовах посилення інтеграції країни у світове господарство, виділимо такі механізми державного управління у цій сфері:

- 1) економічний (управління зовнішньоторговельним, інвестиційним, фінансовим співробітництвом);
- 2) науково-технічний (управління інноваційним і науковим співробітництвом, співпрацею у сфері освіти);
- 3) політичний (управління інтеграційними процесами на регіональному рівні, формування регіональної політики — соціальної, економічної, інноваційної);

4) інституційний (функціонування органів державного управління, інституційне забезпечення міжнародного співробітництва).

Зазначимо, що економічний та політичний механізми загалом відповідають класифікації, яка наводиться у науковій літературі. Виокремлення науково-технічного механізму обумовлене необхідністю активізації міжнародного науково-технічного співробітництва регіонів в умовах поширення інформаційних технологій, формування "економіки знань", інтернаціоналізації наукових досліджень.

Організаційний та правовий механізми, на нашу думку, насправді являють собою інституційний механізм, оскільки діяльність органів державного управління (інститутів) нерозривно пов'язана із нормами, правилами, конституцією і законами (інституціями). На найвищому щаблі державного управління відбувається розробка і прийняття законів, а на нижчих — їх виконання, і незалежно від рівня управління всі органи державної влади керуються основним законом країни — Конституцією.

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження дозволило узагальнити підходи щодо трактування поняття механізму державного управління і сформулювати його визначення для міжнародної сфери. Таким чином, механізм державного управління міжнародним співробітництвом регіону — це система форм, методів, засобів і принципів нормативно-правового, організаційного, фінансово-економічного, адміністративного та іншого впливу органів державної влади і місцевого самоврядування на об'єкт управління, їх взаємодія з метою поглиблення інтеграції на регіональному рівні.

З огляду на активне міжнародне співробітництво вітчизняних регіонів (особливо західних) з країнами ЄС механізм державного управління у цій сфері повинен формуватися з врахуванням таких принципів: відповідність законодавства України європейським вимогам та умовам міжнародних договорів про співробітництво нашої країни з ЄС; посилення інноваційної складової проектів міжрегіонального співробітництва з країнами ЄС з метою забезпечення участі вітчизняних регіонів у європейському науково-технічному просторі.

Механізм державного управління міжнародним співробітництвом регіонів слід розглядати як комплексний механізм, що складається із економічного, науково-технічного, політичного, інституційного. В умовах посилення активізації інтеграційних процесів на регіональному рівні істотна роль відводиться науково-технічному механізму, який забезпечить дифузну інтеграцію нашої країни у європейське співтовариство. Тому одним з перспективних напрямів дослідження визначимо розробку заходів щодо підвищення ефективності державного управління науково-технічним міжнародним співробітництвом та посилення інноваційного складника у зовнішньоекономічній діяльності регіонів.

Література:

1. Постанова Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. № 1001 "Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Войтович Р.В. Вплив глобалізації на систему державного управління (теоретико-методологічний аналіз): [монографія] / За заг. ред. Князева В.М. — К.: НАДУ, 2007. — 680 с.
3. Управління міжнародною конкурентоспроможністю в умовах глобалізації економічного розвитку: монографія у 2 т. / [Д.Г. Лук'яненко, А.М.-Поручник, Л.А. Антонюк та ін.; за заг. ред. Д.Г. Лук'яненка, А.М. Поручника]. — К.: КНЕУ, Т.1. — 2006. — 816 с. —
4. Воронін В.Є. Пріоритети регіональної політики України / Україна в 2008 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку: [монографія] / За заг. ред. Ю.Г. Рубана. — К.: НІСД, 2008. — С.433—446.
5. Державне регулювання економіки: [підручник] / [Михасюк І., Мельник А., Крупка М., Залога З.]; за ред. Михасюка І.Р. — 2-ге вид. — К.: Атіка, Ельга-М, 2000. — 592 с.
6. Хоменко Я.В. Стратегія сталого економічного зростання регіонів України / Я.В. Хоменко. — Донецьк: Друк-Інфо, 2008. — 389 с.
7. Яремко Л.А. Глобалізований регіон та зовнішньоекономічна безпека України: теоретико-методологічний аспект: [монографія] / Л.А. Яремко. — Львів: Видавництво Львівської комерційної академії, 2007. — 524 с.
8. Державне управління в Україні: [навчальний посібник] / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. — К., 1998. — 225 с.
9. Корецький М.Х. Державне регулювання аграрної сфери у ринковій економіці: [монографія] / М.Х. Корецький — К.: Вид-во УАДУ, 2002. — 260 с.
10. Круглов М.И. Стратегическое управление компанией: [учеб. для вузов] / М.И. Круглов. — М.: Рус. деловая лит-ра, 1998. — 356 с.
11. Амосов О.Ю. Перетворення механізмів державного регулювання економічного розвитку // Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. праць / За заг. ред. Г.І. Мостового, Г.С. Одіної. — Харків: ХарПІДУ УАДУ, 2001. — Вип.2. — С.10—16.
12. Шевченко А.В., Шарапа С.В. Формирование политики государственного регулирования внешнеэкономической деятельности в трансформационной экономике [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua>.
13. Рудніцька Р. М. Механізми державного управління: сутність і зміст / Рудніцька Р. М., Сидорчук О. Г., Стельмах О. М.; за наук. ред. Лесечка М. Д., Чемериса А. О. — Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2005. — 28 с.
14. Федорчак О. Класифікація механізмів державного управління [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf.
15. Дідківська А.І. Державне регулювання економіки: [навч. посіб.] / Дідківська А.І., Головка Л.С. — К.: Знання-Прес, 2000. — 209 с.

Стаття надійшла до редакції 10.09.2009 р.