

УДК 351.88

ТРАНСФОРМАЦІЯ РОЛІ РЕГІОНУ В СИСТЕМІ ЗОВНІШНІХ ВІДНОСИН (УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ)

Камаса М.В.

аспірант Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України

Annotation

The main subject of this Article is to determine a new role of regions in international relations (with regard to the EU experience), main features of state governance in Ukraine in this field and ways of its improvement.

Анотація

У статті йдеться про новітню роль регіонів у системі зовнішніх відносин з урахуванням досвіду європейських держав, засади державного управління у сфері зовнішніх відносин та шляхи його вдосконалення в Україні на регіональному рівні.

Ключові слова

Регіоналізація, децентралізація влади, державне управління, зовнішні відносини.

I. Вступ

На початку ХХІ ст. процес глобалізації став визначальним фактором впливу на політичну, економічну, соціальну і культурну сфери держав у цілому та їх структурні суб'єкти – регіони. Традиційна сфера компетенції будь-якої держави (унітарної або федеративної) – міжнародні відносини – також набувають нових рис та органічно інтегруються з державного рівня на інші – наддержавний та субдержавний.

II. Постановка завдання

Мета статті – розглянути процес набуття регіоном нових функцій як суб'єкта зовнішніх відносин та запропонувати шляхи вдосконалення державного управління у цій царині.

III. Результати

Питанню зростання самостійності регіонів, регіоналізму та децентралізації, ролі й місця регіонального управління в процесі становлення, вдосконалення та реалізації положень, що визначають формування регіонального рівня управління в європейських державах, присвячені наукові розробки таких зарубіжних і вітчизняних учених, як Д. Ален, П. Беленький, Ю. Белоконь, Г. Волес, М. Келлі, Є. Кіш, І. Кортелеа, Т. Ларссон, М. Лендъел, М. Мальський, Н. Мікула, К. Номден, Ф. Петітвілль, І. Студенников, О. Тоффлер, Г. Тоффлер, Л. Дж. Шарп та ін.

Для регіонів держав безпосередня участь у процесі міжнародної торгівлі, інвестиційної співпраці, залучення додаткових позабюджетних фінансових інструментів економічного розвитку стає новою сферою діяльності, новим викликом часу. Як наслідок, це відображається на перерозподілі

повноважень “державна – регіон” у ряді галузей. З'являються нові форми міжнародного співробітництва – регіональні. У прийнятій Європарламентом у 1988 р. Хартії регіоналізму в ЄС, регіон визначено як гомогенний простір, що має фізико-географічну, етнічну, культурну, мовну спільність господарських структур та історичної долі [6, с. 26]. Регіон розуміється як керована територія, така, що не має суверенітету. Активна лібералізація економічної взаємодії в регіональних інтеграційних об'єднаннях поступово стає основою розвитку міжнародного співробітництва. Звідси можна зробити висновок, що з першорядного значення регіоналізації у подоланні бар'єрів випливає і ключова роль регіонів у процесі глобалізації.

Процеси децентралізації владних повноважень і регіоналізації державної політики також стосуються сфери міжнародних відносин. У зв'язку із цим дуже актуальним є посилення концепції саморозвитку регіонів, що відповідає тенденціям та викликам, з якими стикаються сучасні розвинені держави. В її основі – розвиток регіонів, який відбувається з урахуванням їх особливостей та інтересів через передачу відповідальності за цей процес місцевій владі [4].

Ідея саморозвитку регіонів відповідає теорії регіонального розвитку, відомій під назвою “новий регіоналізм”, яка сформувалася на рубежі ХХ–ХХІ ст. і є характерною для всієї системи міжнародних відносин. Прибічники теорії нового регіоналізму вважають, що регіональний розвиток повинен ґрунтуватися, насамперед, на внутрішньому потенціалі – місцевій економіці та перевагах міжсекторального виробництва з передачею значної частини владних повноважень, у тому числі й щодо певних аспектів міжнародного співробітництва, регіональним органам [7]. Ідеї нового регіоналізму здобули широку підтримку в політиці Євросоюзу, адже наднаціональна регіональна політика ЄС здійснюється для доповнення і посилення регіональної політики держав – його членів у напрямі зменшення міжрегіональних соціально-економічних контрастів і збільшення ефективності міжрегіональної (у тому числі й міждержавної на регіональному рівні) інтеграції в масштабах цієї структури.

Реалізація ідеї нового регіоналізму передбачає не стільки співпрацю з державою вза-

галі, як з окремими регіонами, що набувають нових ознак суб'єктів у міжнародних процесах та отримують право на самостійні дії.

В основі концепції регіонального саморозвитку – залучення регіону до співпраці з глобальним ринком загалом [3]. Наприклад, протягом останніх двох десятиліть регіони Євросоюзу докладають значних зусиль для підвищення своєї ролі в загальній структурі ЄС, розширення власних прав у всіх сферах політичного, суспільного, економічного й культурного життя, внаслідок чого постало питання створення субнаціонального рівня управління регіональними процесами в ЄС.

Сьогодні можна стверджувати, що, крім традиційних рівнів влади, наднаціонального й національного, в ЄС формується третій рівень управління – регіональний [7].

Яскравими прикладами є процеси децентралізації та деконцентрації у Німеччині, Франції, Іспанії, Італії, Австрії, Бельгії та інших країнах ЄС [8]. Вони полягають здебільшого в розширенні прав місцевої влади на управління всіма сферами життя населення, а також у деконцентрації фінансів та економічній самостійності у задоволенні регіональних потреб. У регіоналізованих унітарних державах – Великобританії, Італії, Іспанії – існують обрані регіональні уряди з конституційним статусом, законодавчими повноваженнями й високим рівнем автономії. Наприклад, усе більшої самостійності у вирішенні місцевих проблем домагаються Шотландія, Уельс та інші регіони Великобританії. Аналогічні тенденції спостерігаються й в Іспанії, Франції та ін. Намітилася вона і в Україні. Це виявилось у створенні й існуванні на її території Автономної Республіки Крим, розширенні повноважень регіональних органів влади.

Отже, сьогодні спостерігається процес набуття регіонами статусу основних економічних та управлінських одиниць у Європі. Вони значно посилили свої економічний та політичний (у тому числі щодо зовнішніх зв'язків) статус і можливості, й уже не сприймаються лише як адміністративно-територіальні об'єднання [3].

Внутрішня та зовнішня міжрегіональна співпраця в рамках ЄС передбачає функціонування центрів управління, проміжних між національними та місцевими рівнями.

На регіональному рівні максимально повно виявляється принцип багатоманітності організаційних зв'язків, який розкриває реальні вертикальні й горизонтальні організаційні взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування в системі державного управління. Питання децентралізації влади та деконцентрації фінансових ресурсів тісно пов'язані зі створенням і функціонуванням у рамках ЄС агентств регіонального розвитку. Найпоширенішою є така організаційна форма агентства регіонального розвитку, як державна інвести-

ційна корпорація. В основу її діяльності покладено політику концентрації державних інвестицій, які спрямовувалися б на розвиток міст, а ті, у свою чергу, справляли б позитивний економічний вплив на відсталу економічну периферію. Від політики домінування державних інвестицій у країнах – членах ЄС поступово перейшли до пайового фінансування регіональних проектів з боку федерального центру, регіону або місцевих громад, що сприяло об'єднанню всіх груп інтересів заради досягнення цілей регіонального розвитку. У Бельгії, наприклад, є регіональні інвестиційні компанії, які стимулюють створення, реконструкцію та розширення приватних фірм, сприяють створенню нових державних компаній. Є також регіональні корпорації розвитку, які управляють регіональними банками даних, підтримують секторальні інтереси тощо. У Швеції діють державні регіональні компанії, що беруть пайову участь у реконверсії підприємств і організації виробництва нових товарів, підтримують малі і середні підприємства. У Нідерландах головною метою державних компаній регіонального розвитку є вдосконалення економічної структури регіонів і розв'язання проблеми безробіття. Вони стимулюють розвиток власного потенціалу провінцій і посилення зв'язків між регіональною та національною промисловістю. Агентства регіонального розвитку роблять значний внесок у створення міжрегіональних об'єднань і сприяють становленню конкурентоспроможних регіонів на теренах Європи. Країни ЄС демонструють успішний приклад розуміння регіонального розвитку та проведення грамотної регіональної політики.

Країни Центральної та Східної Європи, включаючи безпосередніх сусідів України, впродовж 1990-х рр. також нагромадили чималий досвід регіонального управління, що є цікавим для України. Практично у всіх центрально-європейських державах у системі центральних органів влади створені й діють інституції, що безпосередньо опікуються регіональним розвитком: міністерство місцевого розвитку в Чеській Республіці, міністерство довкілля і регіональної політики та національна рада регіонального розвитку в Угорщині, національна рада регіонального розвитку в Румунії, міністерство регіонального розвитку в Польщі тощо. У згаданих державах діють також відповідні структури безпосередньо в регіонах і саме на ці структури покладена значна відповідальність за реалізацію регіональної політики. Так, в Угорщині з 1996 р. функціонують повітові ради розвитку, в Румунії та Польщі – агентства регіонального розвитку, які об'єднують представників органів місцевого самоврядування, виконавчої влади, громадських організацій, суб'єктів підприємництва [5].

В Україні, порівняно з європейським досвідом, можна визначити три типи структур регіонального рівня управління: державне управління на регіональному рівні, держав-

Держава та регіони

не регулювання регіонального розвитку, регіональне управління.

З огляду на сучасні світові тенденції, зростання ролі регіонів як суб'єктів міжнародних відносин, для України постає питання вдосконалення адміністративно-територіального устрою, неврегульованості відносин "центр – регіони", міжрегіональних відносин, відносин органів державної влади і місцевого самоврядування на регіональному рівні, формування та розвитку мережі інституцій управління регіональним розвитком.

В Україні реалізовано континентальну систему регіонального управління (з активною роллю держави в місцевих справах), за якою на регіональному рівні діють територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. І саме в площині діяльності цих гілок влади існує ряд невирішених питань: неузгодженість і дублювання повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, що, у свою чергу, зумовило невизначеність зон їхньої відповідальності; відсутність належного ресурсного забезпечення виконання делегованих повноважень; невизначеність принципів типологізації регіонів для цілей державного регулювання їх розвитку; відсутність механізмів запровадження у практику регіонального управління договірних відносин на всіх рівнях – від національного до місцевого.

У вітчизняному законодавстві регіони ототожнюються з адміністративно-територіальними одиницями вищого рівня (АРК, області, м. Київ і Севастополь), які згідно з конституційними положеннями не є правовими суб'єктами, за винятком Автономної Республіки Крим та м. Київ і Севастополь. Відповідно, забезпечити соціально-економічний розвиток регіону можна тільки за умови оптимального співвідношення функцій адміністрування і регулювання, узгодження цілей, інтересів і ресурсів двох видів публічної влади в системі регіонального управління.

Збалансованість регіонального розвитку передбачає дотримання особливої для кожної регіональної системи пропорції складових її потенціалу, утворення елементів, яких бракує структурі регіону, та подолання деструктивності інших складових, стимулювання внутрішньорегіональних і міжрегіональних зв'язків.

У регіонах України діють такі державні та недержавні інституції, які впливають чи потенційно можуть впливати на регіональний розвиток і регіональне управління:

- місцеві органи державної виконавчої влади;
- територіальні органи центральних органів виконавчої влади;
- органи місцевого самоврядування;

- окремі суб'єкти підприємництва чи їх структурні підрозділи;
- об'єднання громадян та їх структурні підрозділи, які відповідно до своїх статутів займаються проблемами регіонального розвитку (місцеві відділення Асоціації міст, Спілки лідерів місцевих і регіональних влад України та аналогічні об'єднання громадян з місцевим статусом), а також профспілки [1].

Факультативними учасниками регіонального управління є національні адміністрації транснаціональних регіонів (єврорегіонів) [2].

Діяльність вказаних інституцій, спрямована на ефективний регіональний розвиток, сьогодні не координується. Потреба в такій координації існує тому, що вирішити питання регіонального розвитку лише через структури виконавчої влади чи місцевого самоврядування неможливо, як і досягти цілей регіонального розвитку виключно через громадські об'єднання чи бізнесові структури.

Це стосується й такої сфери, як зовнішні відносини. Система управління зовнішніми відносинами в Україні складається з кількох міністерств, відомств та організацій з точки зору вертикалі влади залежно від профілю компетенції. На регіональному рівні провідниками політики є як регіональні представництва цих установ, так і обласні та районні державні адміністрації, виконавчі органи муніципалітетів (міських рад). Також у цій сфері задіяні і вищезгадані установи (регіональні представництва ТПП, Асоціація міст, адміністративні органи єврорегіонів, спільні міжрегіональні комісії тощо). Як показує досвід, взаємодія між цими установами є спорадичною. Не враховуються й інтереси громади через недостатню участь представницьких органів у цих процесах.

Саме тому, щоб система працювала злагоджено, слід не лише здійснювати координацію суто механічно, а ставитися до координації й менеджменту проблем, менеджменту державної політики стратегічно. Наявна потреба перегляду та визначення ролі регіонів у процесі міжнародної співпраці, формулювання чіткої моделі й інституційної системи координації політики "центр – регіон" у сфері зовнішніх відносин на регіональному рівні.

Світова практика засвідчує, що сфера міжнародного співробітництва регіонів не обмежується такими поняттями, як транскордонне, міжрегіональне та міжтериторіальне співробітництво [2]. В Україні, за умов розширення спектра зовнішніх зв'язків регіонів, новітні їх форми не знайшли системного інституційного втілення, не вироблені адекватні механізми їх ефективного розвитку та контролю. Також відсутня відповідна законодавча та нормативна база таких відносин, не визначені чітко державні, регіональні та місцеві органи, які повинні здійснювати управління міжтериторіальною, транскордонною, іншими складовими зовнішнього співробітництва регіонів, не ви-

значена чітко структура та функції інституцій державного управління в цій сфері.

Проте час вимагає, як уже зазначалося, формування системи координації діяльності регіонів у сфері зовнішніх відносин у цілому, як на горизонтальному рівні (регіональні та місцеві органи влади та місцевого самоврядування), так і на вертикальному рівні (державні органи влади (управління) – регіон). Адже часто незабезпеченість такої координованості призводить до традиційних проблем – дублювання управлінських функцій, відсутності чіткого розподілу повноважень і відповідальності.

Так, наприклад, питання зовнішньоекономічних зв'язків на центральному рівні є предметом компетенції Уряду (Міністерство економіки, Міністерство закордонних справ, інші галузеві міністерства, відомства та установи), на регіональному рівні – обласних, районних державних адміністрацій, відповідних територіальних органів центральних органів державної виконавчої влади. При цьому структурно невизначеною є система координації дій цих інституцій. Відсутня також координація дій у цій сфері й на горизонтальному рівні (регіональні органи виконавчої влади – органи місцевого самоврядування). Це часто призводить до неузгодженості у діях, а також до політичних наслідків, особливо у прикордонних регіонах України (політична позиція депутатів обласних та місцевих рад може відрізнятись від офіційної державної лінії, якої дотримуються адміністрації). Як наслідок – негативні економічні або політичні наслідки, ліквідувати які необхідно на центральному рівні.

Через це також унеможлиблюється перспективне стратегічне планування політики регіонів з метою реалізації тих чи інших потреб регіонального розвитку через інструменти міжнародного співробітництва. Такий стан справ зумовлює спорадичність і формалізацію дій органів регіонального та місцевого управління щодо використання міжнародних механізмів при формуванні економічних стратегій регіонального розвитку.

Причина зазначених проблем пов'язана з концептуальним рівнем. Це відсутність законодавчого закріплення стратегії регіональної політики з урахуванням сегмента зовнішніх відносин, чіткого визначення повноважень органів регіонального управління та їх розмежування в процесі координації й формування міжнародної політики регіону.

Делегування більших повноважень регіону у сфері міжнародних економічних, гуманітарних зв'язків мало б ще один позитивний результат – допомогло б запобігти проблемі надмірної політизації відносин, що перешкоджає об'єктивним напрямом співпраці.

Одним з основних принципів формування системи відносин на рівні "центр – регіони" має стати політика децентралізації (з обмеженнями

щодо специфічних сфер зовнішньої політики держави – безпека, формування стратегії політичного курсу тощо) у сфері економіки, гуманітарної та соціальної політики регіонів. Разом з децентралізацією необхідно чітко визначити розподіл повноважень між інститутами здійснення політики у сфері зовнішніх відносин. Водночас важливо визначити координаційний центр на рівні органів представницької влади (обласної ради), який би через свої виконавчі органи здобув визначальну роль у формуванні стратегії зовнішніх відносин регіону, контролював і корегував процес її здійснення та був би відповідальним перед центральними органами влади за процес здійснення міжнародних зв'язків регіону. Інакше кажучи, процес має бути двонаправленим – децентралізація повноважень "держава – регіон" та концентрація повноважень на рівні регіону.

Окремим, надзвичайно важливим елементом у створенні ефективної системи управління у сфері зовнішніх відносин повинно бути законодавче розмежування політичної та управлінської складової цього процесу. Розробляти та запроваджувати стратегію розвитку міжнародних зв'язків з точки зору повноважень регіонів мають професійні управлінські кадри, а не представники політичної складової процесу управління. Це дасть змогу запобігти небажаним змінам та зберегти спадковість у реалізації дво- та багатосторонніх міжнародних зв'язків регіонів. Для економічної та гуманітарної сфер – основних складових зовнішніх відносин регіонів – питання спадковості та передбачуваності, гарантій є найвизначальнішими.

При реалізації регіональних проблем необхідно максимально використовувати методи контрольного типу та непрямого впливу. Очевидно, що будь-яка нова управлінська структура, створена на регіональному рівні, буде ефективною лише в тому випадку, коли вона не буде дублювати існуючі інституції, перш за все, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, але при цьому буде вписуватися в контекст Концепції адміністративної реформи та зможе успішно координувати діяльність усіх суб'єктів регіонального розвитку й отримувати шляхом такого узгодження інтегральний результат, спрямований на забезпечення сталого розвитку регіонів в Україні.

IV. Висновки

При збереженні конституційного унітарного устрою держави з метою вдосконалення системи координації політики у сфері зовнішніх відносин слід звернути увагу на досвід багаторівневого врядування, дієвість якого доводить досвід Європейського Союзу та інших країн світу. Отже, з точки зору сучасних вимог світового процесу глобалізації державна політика у сфері міжнародних відносин на регіональному рівні потребує певної корекції. У першу чергу така корекція має відбуватися через наділення більшими повноваженнями органів місцевого самоврядування на рівні обласних та місцевих

Держава та регіони

рад, у тому числі у сфері зовнішніх, перш за все, економічних відносин регіону. Повноваження регіонів та інститутів державного управління щодо розробки та реалізації зовнішньоекономічної стратегії слід визначити в новому Законі України "Про засади державної регіональної політики". У сучасних умовах регіони набувають все більшої ваги у сфері зовнішніх відносин, тому є нагальна потреба в удосконаленні системи державного управління в цьому напрямі.

Література

1. Указ Президента України "Про Концепцію державної регіональної політики" № 341/2001 від 25.06.2001 р.
2. Кіш Є. Новий статус на нових кордонах. Феномен євро регіонів у XXI столітті / Є. Кіш // Політика і час. – 2005. – № 4. – С. 82–90.
3. Косолапов Н.А. Глобализация: Территориально-пространственный аспект / Н.А. Косолапов // Мировая экономика и международные отношения. – 2005. – № 6.
4. Лексин В.Н. Государство и регионы: Теория и практика государственного регулирования территориального развития / В.Н. Лексин, А.Н. Швецов. – М., 1997.
5. Лендьел М. Институційний механізм реалізації регіональної політики в країнах Центрально-Східної Європи / М. Лендьел // Регіональна політика в країнах Європи. Уроки для України. – К. : Логос, 2000.
6. Мікула Н. Міжтериторіальне та транскордонне співробітництво : монографія / Н. Мікула. – Л. : ІРД НАН України, 2004. – 395 с.
7. Тоффлер О. Створення нової цивілізації. Політика третьої хвилі / О. Тоффлер, Г. Тоффлер // Ї. – 2000. – № 19. – С. 21–25.
8. At the eastern border of the European Union. Edited by Filepne dr. Nagy Eva. – Nyiregygaza, 2005.

УДК 351.751

ОПТИМІЗАЦІЯ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЮ СФЕРОЮ В КОНТЕКСТІ СУЧАСНИХ ТЕНДЕНЦІЙ РОЗВИТКУ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА

Кіянка І.Б.

кандидат політичних наук, доцент

Кузнєцов Е.В.

здобувач

Львівський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентіві України

Annotation

Questions are examined in relation to reformation in Ukraine of the institutsiynoy state control system in the sphere of telecommunications and informatization.

Анотація

Розглянуто питання щодо реформування в Україні інституційної системи державного управління у сфері телекомунікацій та інформатизації.

Ключові слова

Державне управління, політична стабільність, інформаційне суспільство.

І. Вступ

Успішне використання інформаційних та комунікативних технологій у всіх сферах буття суспільства стало реальністю. Інформація поступово не лише перетворюється на товар, а й стає головним засобом суспільного виробництва. Від спроможності держави запропонувати ефективну державну політику в інформаційній сфері, прозорий та відкритий механізм державного управління, залучити громадян до прийняття соціально важливих рішень, сприяти становленню ефективних суспільних комунікацій та демо-

кратичних стандартів у наданні інформаційних послуг залежить розвиток країни в майбутньому та її політична стабільність. Крім того, сучасний стан розвитку інформаційних мереж не залишає жодній країні шансу на ізольованість, вимагає володіння навичками і стандартами для організації ефективних комунікацій. Потреби широкомасштабного впровадження інформаційно-телекомунікаційних технологій у різні сфери життя, створення сучасної інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури з метою переходу до інформаційного суспільства в Україні, так само як і в інших країнах, передбачають вироблення відповідної позиції держави з цих питань, створення нею економічних, правових та організаційних передумов для розвитку цих процесів. Однією з таких умов є розроблення в країні адекватних інституційних засад управління як у сфері телекомунікацій та інформатизації зокрема, так і в інформаційній сфері в цілому, з урахуванням сучасних тенденцій розвитку інформаційного суспільства.

Створена в Україні інституційна система державного управління у сфері телекомуні-