

ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

УДК 339.97:332.14

*Н.Ю. Бородавкина**

РЕАЛИЗАЦИЯ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКИХ ПОЛНОМОЧИЙ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

В статье анализируются существующие законодательные основы формирования региональных полномочий в сфере внешнеэкономической деятельности, а также практика их реализации. Приводятся примеры действующих программных документов и проводится анализ управленческих структурных единиц, координирующих и регулирующих процесс развития ВЭД в разных регионах России.

Ключевые слова: внешнеэкономические и международные связи региона, программирование социально-экономического развития, внешнеэкономическая стратегия, региональные полномочия.

Говоря об усилении роли процессов глобализации в контексте развития территорий и регионов, можно рассматривать вопросы международного сотрудничества с учетом их встраивания в стратегические документы на макро- и мезоуровнях, где внешнеэкономические аспекты выходят на первый план. Особо необходимо отметить, что научная дискуссия, которая развернулась по вопросам теоретического и методологического обоснования роли внешнеэкономической деятельности регионов, отражает суть основных противоречий относительно распространения категориального аппарата системы международного взаимодействия на уровень регионов. Так, Н.Н. Евченко и В.П. Губанов выражают уверенность в том, что ВЭД регионов сама по себе не способна опасно влиять на целостность национальной экономики именно потому, что фактического включения регионального уровня управленческой составляющей ВЭД так и не состоялось. При этом новые экономические условия участия субъектов предпринимательства в трансграничных контактах становятся следствием включения России в деятельность международных организаций, союзов, встраивания регионов в реализацию международных проектов. Кроме этого в определенной степени знаменует движение «снизу вверх» в

* © Бородавкина Н.Ю., 2013

Бородавкина Наталья Юрьевна (nborodavkina@kantiana.ru), кафедра менеджмента и маркетинга Балтийского федерального университета имени Иммануила Канта, 236041, Российская Федерация, г. Калининград, ул. А. Невского, 14.

процессе актуализации дальнейшего развития теории региональной торговли и внешних связей, аспектов региональной внешнеэкономической политики и факторов, стимулирующих или препятствующих ВЭД в субъектах Федерации [1]. Нельзя не согласиться с обозначенными предпосылками для появления научного интереса в данной сфере. При этом авторы, в определенной степени критикуя подход А.Ф. Линецкого [2] относительно перемещения на региональный уровень внешнеэкономических функций государства, утверждают, что региональная внешнеэкономическая политика по определению базируется на внешнеэкономической политике государства и является отражением комплексных интересов регионального уровня по реализации внешнеэкономического потенциала.

Для наглядного выявления различий сопоставим базовые элементы международных отношений на уровне государства и международного взаимодействия регионов по видам связей и возможностям регулирующего воздействия (рис. 1).

Субъекты Федерации могут реализовывать пять видов международного взаимодействия, за исключением политических связей (что естественно, поскольку они относятся к государственному уровню сотрудничества), в эту же категорию входят военные и дипломатические связи.

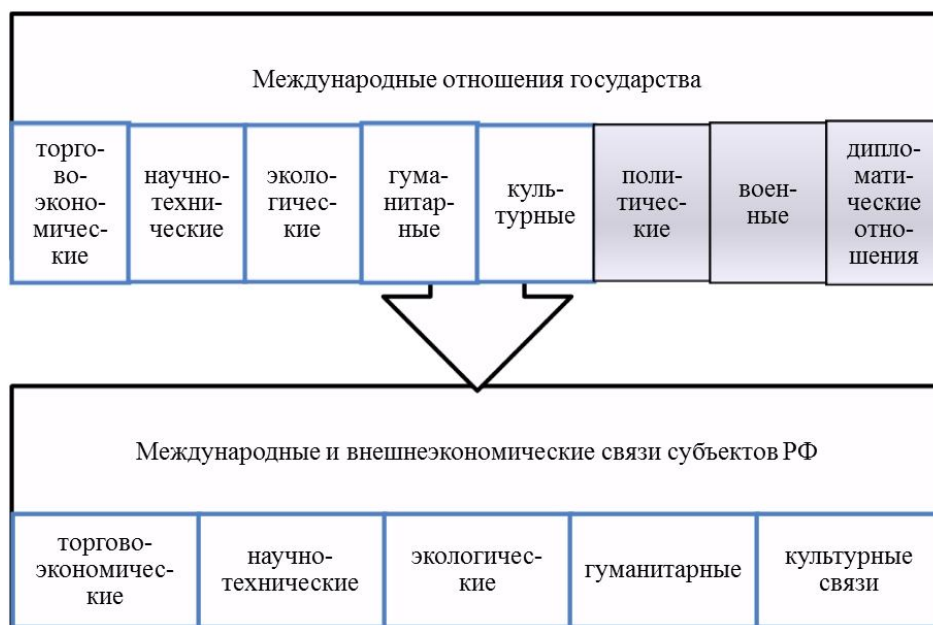


Рис. 1. Виды международного государственного и регионального взаимодействия в РФ (составлено автором на основе [3])

Рассматривая связи субъектов Федерации с находящимися на высшем уровне исполнительной власти органами государственной власти других государств, так же как и вопрос об участии регионов в деятельности различных международных организаций, следует уточнить, что в настоящее время утверждена особая процедура согласования этих действий с федеральным правительством.

При движении «сверху вниз», т. е. при подготовке к заключению международных договоров, отражающих существенные интересы регионов России, процесс необходимо согласовывать с нижестоящим уровнем управления. Для федерального уровня исполнительной власти предполагается обязательность уведомления ре-

гиональных властей о возможностях предстоящего заключения международных договоров, затрагивающих позиции данного региона, не позднее чем за месяц до окончания подготовительного периода.

На следующем этапе на уровне региональной исполнительной власти необходимо принять решение о соответствии или несоответствии такого международного договора региональным интересам. Автоматическое одобрение документа фиксируется, если региональное правительство оставило без внимания представленный документ в течение месяца, а коррективы вносятся с учетом сформированной в регионе позиции.

Следует констатировать, что в разных странах наделение административных территорий и субъектов полномочиями в международной и внешнеэкономической сферах существенно различается. Общей является позиция непредоставления международной правосубъектности регионам, поскольку их международные соглашения могут действовать только в рамках переданных на региональный уровень полномочий и отражают статус региональных законодательных актов [4].

Нередко внешнеэкономическую деятельность на региональном уровне ассоциируют только с внешнеторговым сотрудничеством, основа регулирования которого закреплена Федеральным законом № 164-ФЗ от 08.12.2003 г. «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» [5]. Базовые региональные полномочия в этой сфере представлены на рис. 2, каждое из них может реализовываться в разной степени, опираясь на региональные приоритеты в сфере международного сотрудничества и наличие доходов регионального бюджета по финансированию этих полномочий.

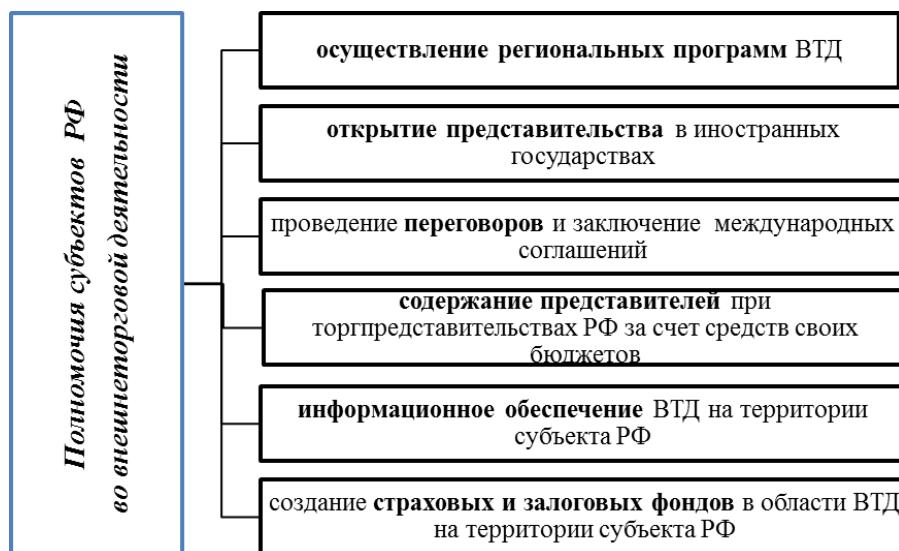


Рис. 2. Система полномочий региональных органов власти по вопросам регулирования внешнеторговой деятельности (ВТД) (составлено автором на основе [5])

Рассматривая процесс регионального программирования, отметим, что в настоящее время основные программные документы российских макрорегионов (федеральных округов), сформировавшие стратегии социально-экономического развития, уделяют серьезное внимание внешнеэкономическому аспекту. В числе элементов, наиболее типичных для всех стратегий, встречаются текущие характеристики состояния внешнеэкономической деятельности (ВЭД), целеполагание в этом контексте и фор-

мирование приоритетов по раскрытию экспортного потенциала, что завершается системой рекомендаций по внедрению концепций развития ВЭД на уровне отдельного федерального округа с выделением специфики конкретных субъектов Федерации.

Процесс формирования программ социально-экономического развития для отдельного субъекта включает целую совокупность этапов: формирование и утверждение концептуальных документов, разработку и согласование детального плана, содержащего обоснование целевого положения региона в контексте других программных документов федерального и макрорегионального уровня, обязательного учета стратегических приоритетов развития ключевых для региона отраслей. Отдельным этапом становится формирование процедуры и отдельных шагов по разрешению ключевых, жизненно важных проблем регионального среза с учетом системы ответственных органов управления и требуемых финансовых, материальных и кадровых ресурсов.

Административные органы исполнительной власти, которые в зависимости от конкретного субъекта Федерации могут иметь статус правительства или администрации, в системе стратегического управления развитием территории могут осуществлять прямые или косвенные действия относительно субъектов предпринимательства, организаций инфраструктуры жизнеобеспечения и т. п. В случае такого косвенного воздействия фиксируется совокупность приоритетов регионального развития, что становится маяком для коммерческих предприятий, организаций, освещающим необходимость развития выявленных приоритетов.

Для выявления уровня качества стратегического планирования в субъектах РФ рейтинговым агентством «Эксперт РА» сформирован рейтинг на основе сопоставления стратегий социально-экономического развития шестидесяти трех регионов. В этом процессе приняли участие ключевые эксперты, представляющие Центр стратегических разработок и ЦСР «Северо-Запад», Институт государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ и экономический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. Кроме того, к исследованию привлекались представители Независимого института социальной политики, Леонтьевского центра, «Деловой России», а также ряда зарубежных авторитетных организаций.

В качестве одного из наиболее существенных выводов исследования следует отметить, что недавно представленные стратегии были охарактеризованы более высокими оценками, поскольку сказывается приобретаемый опыт программирования регионального развития на основе изучения имеющихся и уже действующих документов других регионов. В числе наиболее проработанных и достойных региональных стратегических документов на основании исследования можно выделить стратегии Калужской области (1 место), Камчатского края (2 место), Республики Адыгея (3 место), Томской (4 место), Калининградской (5 место) областей. Среди первых десяти также упоминаются Белгородская область, Краснодарский край, Воронежская и Оренбургская области [6]. В целом надо отметить, что 75 % субъектов РФ представили стратегии социально-экономического развития, которые и составили основу цитируемого исследования.

Помимо каркасного документа по социально-экономическому развитию региона в ряде субъектов Федерации актуализируется потребность в формировании отдельных программных документов по специфическим, важным для региона аспектам деятельности. Среди них важное место занимает программирование и концептуальное обоснование развития внешнеэкономической деятельности, которое в настоящее время реализуется чрезвычайно неоднородно. Для примера рассмотрим документы, формирующие базу для стратегической перспективы внешнеэкономического сектора экономики отдельных регионов России (см. табл.). Документы систематизированы по сроку принятия (от самых ранних из действующих документов к недавно утвержденным).

Таблица

Концептуальные и стратегические документы по развитию ВЭД на региональном уровне [7]

Наименование субъекта РФ	Тип действующего регионального документа в сфере ВЭД	Срок действия	Наименование регионального органа, координирующего ВЭД в регионе
1. Краснодарский край	Стратегия развития внешнеэкономической деятельности Краснодарского края до 2020 г.	2008–2020	Министерство стратегического развития, инвестиций и внешнеэкономической деятельности Краснодарского края, Управление внешнеэкономической деятельности
2. Ленинградская область	Концепция развития международных, межрегиональных и внешнеэкономических связей Ленинградской области на период до 2013 года	2009–2013	Вице-губернатор по внешним связям, комитет по внешнеэкономическим и межрегиональным связям Ленинградской области
3. Республика Татарстан	Концепция внешнеэкономической деятельности Республики Татарстан	2009–2020	Министерство промышленности и торговли, ГУП «Агентство по развитию международного сотрудничества при Кабинете министров Республики Татарстан»
4. Москва	Концепция развития внешнеэкономических связей города Москвы (внешнеторговое и инвестиционное сотрудничество)	2010–2025	Департамент внешнеэкономических и международных связей города Москвы
5. Амурская область	Концепция внешнеэкономической деятельности Амурской области на 2011–2020 годы	2011–2020	Министерство внешних связей, туризма и предпринимательства Амурской области
6. Владимирская область	Концепция развития внешнеэкономической деятельности Владимирской области на 2011–2015 годы	2011–2015	Департамент внешних экономических связей Владимирской области
7. Архангельская область	Концепция развития внешнеэкономической деятельности Архангельской области до 2015 года	2011–2015	Агентство по туризму и международному сотрудничеству Архангельской области
8. Кемеровская область	Концепция развития внешнеэкономической и межрегиональной деятельности Кемеровской области на период до 2025 года	2012–2025	Отсутствует отдельный орган управления ВЭД

Регламентирующее обеспечение ВЭД варьируется от региона к региону по большому количеству параметров. В статье «Программируемое развитие внешнеэкономической деятельности субъектов предпринимательства на уровне государства и в региональной проекции» [7] исследованы различия между действующими программными документами на уровне субъектов Федерации, как по наименованиям и типам документа (стратегия или концепция развития), так и по целевым объектам приложения региональных инструментов регулирования в рамках документа (ВЭД; международные, межрегиональные и внешнеэкономические связи; внешнеэкономические связи; внешнеэкономическая и межрегиональная деятельность).

Структура и объемы документов также варьируются весьма существенно (от 2 до 12 разделов объемом от 13 до 99 страниц при сопоставимом формате), *сроки реализации* могут распространяться на период от 5 до 16 лет вплоть до 2025 года. Такие разночтения становятся следствием отсутствия базового федерального регламента по систематизации подобных документов, что ведет к невозможности их сопоставления и объединения на уровне федеральных округов.

Поскольку в ряде субъектов РФ структура исполнительной власти практически копирует структуру Правительства РФ, то и при анализе *управленческих структурных единиц, координирующих и регулирующих процесс развития ВЭД*, это также находит свое отражение в разных регионах. Как правило, речь идет о министерстве промышленности и торговли в части функций уполномоченного федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственное регулирование внешнеторговой деятельности, за исключением вопросов таможенно-тарифного регулирования в соответствии с Федеральным законом № 164-ФЗ от 08.12.2003 г. и Положением о Министерстве промышленности и торговли РФ в ред. постановлений Правительства РФ № 923 от 10.11.2011, № 338 от 15.04.2013.

При этом чаще можно увидеть индивидуальный подход на уровне региона по структурированию управленческих подразделений в рамках региональных исполнительных органов власти (департаменты, агентства, комитеты). Система подчиненности также является интересной: от непосредственного подчинения губернатору или вице-губернатору региона до встраивания в крупные министерские структуры региональных правительств. Особо можно отметить государственное унитарное предприятие (ГУП) «Агентство по развитию международного сотрудничества при Кабинете министров Республики Татарстан», действующее в Республике Татарстан и непосредственно участвующее в реализации собственно деятельности субъектов предпринимательства в международном контексте. Интересно также, что даже при наличии утвержденной Концепции развития внешнеэкономической и межрегиональной деятельности, скажем, в Кемеровской области, в этом регионе отсутствует отдельный орган управления ВЭД. Следовательно, ответственность за внедрение основных практических мероприятий, обозначенных концепцией, является в достаточной степени размытой.

Отдельно следует сказать о регионах, где, как, например, в Калининградской области, отсутствуют любые стратегические или концептуальные документы по стимулированию развития ВЭД или отдельных ее направлений (например, экспортной деятельности), при этом по результатам экономического развития территории очевидно, что данное направление остается одним из ключевых для эксклавного региона. В качестве органа управления в региональном правительстве успешно действует Агентство по международным и межрегиональным связям с руководителем с функциями министра [8]. Однако напрямую регулированием внешнеторговой деятельности оно не занимается. Среди двадцати семи полномочий, официально закрепленных в Положении об Агентстве, упоминаются как общие (координация международных связей исполнительных органов государственной власти области с зарубежными партнерами в сфере внешнеэкономических и международных связей в рамках законодательства РФ, разработка и внесение в правительство региона проектов правовых актов в пределах своей компетен-

ции в соответствии с административным регламентом по исполнению государственной функции по разработке проектов правовых актов), так и специфические, характеризующие детальные вопросы его функционирования (организация презентаций региона за рубежом, разработка и распространение информационных и рекламных материалов, характеризующих внешнеэкономические и международные связи области, на всех видах носителей, а также их продвижение в зарубежных средствах массовой информации, ведение зарубежной переписки правительства и губернатора области и т. д.).

Довольно интересно, что помимо собственно регулирующих органов исполнительной власти в регионах создаются и активно функционируют *координационно-совещательные органы по внешнеэкономическим вопросам*. Так, в целях реализации задач, поставленных в Государственной программе Российской Федерации «Развитие внешнеэкономической деятельности», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации № 378-р от 18.03.2013 года, а также для разработки основных направлений внешнеэкономической политики Камчатского края, активизации международной деятельности, направленной на привлечение иностранных инвестиций в экономику края, создан Совет по внешнеэкономической деятельности при правительстве Камчатского края.

Среди аналогичных координационных и совещательных органов исполнительной власти в Калининградской области (далее — КО) можно назвать четыре постоянно действующих структуры: Комиссия по координации работы органов исполнительной власти КО с международными программами сотрудничества и технического содействия развитию КО, российская часть Российско-Белорусского совета по долгосрочному сотрудничеству КО РФ с областями, министерствами, органами государственного управления Республики Беларусь, российская часть Российско-Литовского совета по долгосрочному сотрудничеству между региональными и местными властями КО РФ и Литовской Республики, российская часть Российско-Польского совета по сотрудничеству КО РФ с регионами Республики Польша. Причем все межгосударственные координационные структуры получают полномочия только на основе межправительственных соглашений федерального правительства с аналогичным органом исполнительной власти партнерского государства (скажем, Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Беларусь, Соглашение между Правительством РФ и Правительством Литовской Республики и т. д.).

Рассмотренные выше примеры формирования условий для реализации полномочий регионального уровня по обеспечению функционирования и развития внешнеэкономической деятельности в разных регионах позволяют сформулировать несколько общих выводов и возможных действий в перспективе.

Во-первых, следует отметить наличие широкого спектра документов нормативного характера по созданию базы развития внешнеэкономической и международной деятельности на уровне субъектов Федерации (от международных двусторонних и многосторонних договоров РФ до внутренних национальных законодательных актов, которые могут быть трансформированы и на региональный уровень).

Во-вторых, процесс программирования социально-экономического развития регионов, получивший широкое распространение в последние пять лет, стал активно дополняться разработкой и реализацией стратегических документов по развитию внешнеэкономической деятельности и международного сотрудничества. Хотя вместе с тем следует признать, что в этом направлении зафиксирован несколько неупорядоченный процесс, различия наблюдаются по большому спектру позиций: от названия документов, сроков реализации до содержательных разделов, которые характеризуют масштаб стратегических ориентиров субъектов РФ в сфере ВЭД.

По субъектно-функциональному признаку органы исполнительной власти, за которыми закреплены основные полномочия в сфере международных и внешнеэкономических связей регионов, также значительно различаются. Часть из них копирует структурный подход к формированию органов исполнительной власти на федеральном уровне,

часть индивидуальным образом создает прецеденты (от частно-государственных инициатив до государственных унитарных предприятий, от структурных подразделений внутри министерств до независимых агентств, подчиняющихся губернатору региона).

Таким образом, представленные в данной статье региональные практики реализации внешнеэкономических полномочий показывают наличие определенных исследовательских сложностей по выявлению всего спектра внешних связей и их обеспечения на уровне субъектов РФ, формируя предпосылки для систематизации и совершенствования регионального инструментария международных направлений взаимодействия.

Библиографический список

1. Евченко Н.Н., Губанов В.П. Внешнеэкономическая деятельность региона: становление категориального аппарата // Южно-российский форум. 2012. № 1 (4). С. 95–102. URL: <http://www.isep.sfedu.ru/sites/default/files/download.pdf> (дата обращения: 13.09.2013).
2. Линецкий А.Ф. Развитие внешнеэкономической деятельности субъектов Российской Федерации в условиях ее интеграции в мировую экономику: дис. ... д-ра экон. наук. Екатеринбург, 2011. 40 с.
3. О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации: [федер. закон № 4-ФЗ от 04.01.1999 г.]. Доступ из СПС «Консультант Плюс». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=21476> (дата обращения: 15.09.2013).
4. Плотникова О.В. Международное сотрудничество регионов: концептуальные подходы. Новосибирск: Изд-во СО РАН, 2005. С. 16.
5. Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности: [федер. закон РФ № 164-ФЗ от 08.12.2003 г.]. Доступ из СПС «Консультант плюс». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=155072> (дата обращения: 15.09.2013).
6. Рейтинг качества стратегий социально-экономического развития регионов России на апрель 2013 года: лидеры планирования. URL: http://gaexpert.ru/researches/regions/soc_eco_regions_04_2013/ (дата обращения: 02.05.2013).
7. Бородавкина Н.Ю. Программируемое развитие внешнеэкономической деятельности субъектов предпринимательства на уровне государства и в региональной проекции // Вектор науки Тольяттинского гос. ун-та. Сер.: Экономика и управление. 2013. № 3 (24). С. 18–24.
8. Международные связи правительства Калининградской области: официальный сайт. URL: <http://id.gov39.ru/ru/department/15-maindoc.html> (дата обращения: 10.08.2013).

*N. Yu. Borodavkina**

IMPLEMENTATION OF FOREIGN ECONOMIC POWERS AT THE REGIONAL LEVEL

The article analyses the existing legislative basis for the formation of regional powers in the sphere of foreign economic activity, as well as the practice of their implementation. The author shows examples of relevant documents of regional foreign economic policy and analyses administrative units, which coordinate and regulate development of foreign economic activity in different regions of Russia.

Key words: foreign and international regional relations, programming of social and economic development, foreign economic strategy, regional powers.

* *Borodavkina Natalya Yurievna* (nborodavkina@kantiana.ru), the Dept. of Management and Marketing, Immanuel Kant Baltic Federal University, Kaliningrad, 236041, Russian Federation.