

УДК 35:352/354(73)

В. Ковальчук

ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ У США

Розглянуто особливості державного управління регіональним розвитком у США. Досліджено основні функції державної регіональної політики в сучасних умовах, діючі системи органів влади. Проаналізовано напрями впровадження досвіду західних країн щодо регулювання соціально-економічних процесів в Україні.

Ключові слова: функції регіональної політики, система органів управління, досвід державного регулювання.

Реформування системи управління регіональним розвитком передбачає запровадження нової якості регіональної політики, покликаної поєднати завдання модернізації економіки країни із завданнями забезпечення комплексного збалансованого розвитку регіонів [1]. Під час планування регіонального розвитку в Україні важливого значення набуває аналіз іноземного досвіду, який свідчить про величезну кількість моделей і типів організації державного управління та місцевого самоврядування, які залежать від багатьох факторів: політичного режиму, домінуючої в країні ідеї організації влади і управління на місцях, державного та адміністративно-територіального устрою держави, навіть національних традицій.

Саме актуальність розгляду цього питання знайшла відображення у виступі Президента України В. Януковича на засіданні Ради регіонів 21.03.2013 р., де було окреслено стратегічне завдання: стосовно необхідності комплексно задіяти всі наявні на місцевому рівні можливості щодо наповнення місцевих бюджетів та максимально використати існуючі в регіонах ресурси – матеріальні, фінансові, інвестиційні, людські – для відродження економічної активності, розвитку підприємництва, створення нових робочих місць. Президент України наголосив: “Великі сподівання покладаю на створення в Україні мережі професіоналів-регіоналістів – фахівців та експертів з питань регіонального розвитку. Ми ... подорожуємо різними країнами, і ... бачимо і вивчаємо досвід у цих країнах організації цієї роботи. Нам треба переходити до початку втілення цього досвіду в Україні. Нам треба застосувати нові підходи до вирішення нагальних питань у сфері регіонального розвитку” [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій, які присвячені вивченню сутності та проблемам державного управління соціально-економічним розвитком територій, демонструє, що питання проведення регіональної політики в країнах-членах ЄС та США мають певний інтерес для вітчизняних науковців, таких як А. Балян, В. Воротін, М. Лендсел, С. Максименко, Т. Никитюк, В. Панова та інші, що обґрунтовано вивченням можливості використання її досвіду в Україні. Певна увага приділяється пріоритетним напрямом регіональної політики, інституційному механізму її реалізації в західних країнах тощо. Питання історії та методології глобальних регіональних процесів широко розкриті в монографії В. Чужикова [3].

Нові підходи до розвитку регіонів були глибоко проаналізовані українськими вченими, зокрема такими, як О. Богорад, О. Тевелев, В. Падалка, М. Підмогильний, а

також Т. Мірзодаєва, яка на основі теоретико-методологічних підходів до дослідження просторового розвитку регіону відмічала не тільки значення внутрішніх і зовнішніх факторів та процесів глобалізації, але і стратегічні імперативи регіональної політики для України.

Проте, розгляд становлення та розвитку регіонального управління в зарубіжних країнах показує, що в науковій літературі відсутні певні узагальнення цього досвіду. Це не дозволяє повною мірою застосовувати його в практиці проведення регіональної політики в Україні, розробці її окремих складових. Більшість із визначених завдань щодо впровадження сучасних механізмів державного регулювання соціально-економічним розвитком регіонів України не вдалося виконати.

Враховуючи нагальну потребу побудови ефективних моделей регіонального розвитку, вдосконалення механізмів державного регулювання соціально-економічних процесів в Україні, доцільним є глибоке вивчення особливості впровадження державної регіональної політики в зарубіжних країнах, зокрема в США, та розповсюдження цього досвіду в українській управлінській практиці. Тому метою статті є дослідження вітчизняного ходу історичного розвитку в зіставленні з аналогічними суспільними процесами і їх специфікою, характерною для США та інших різних макрорегіонів світової цивілізації. Основою аналізу є випробуваний і продуктивний метод порівняльних досліджень, який цілком достатній, щоб побачити спрямованість динаміки суспільно-політичних і соціально-економічних процесів або їх консерватизм, або регрес; їх спадкоємність, сутність і зміст подальших новацій і трансформацій.

Проведений аналіз наукових праць свідчить про те, що перші кроки в галузі регулювання розвитку регіонів були зроблені ще в середині дев'ятнадцятого століття. Основу регіональної політики становило співвідношення "центр – периферія". Можна виділити декілька етапів розвитку регіонального управління в західних країнах.

Початковий етап припадає на 30-ті рр. ХХ ст. Після руйнівної кризи 1929 – 1933 рр. важливість і необхідність вивчення проблем регіонального розвитку економіки не залишала сумнівів. Програми з розвитку регіонів отримали найбільшого поширення у Великобританії та США. Наприклад, у Великобританії в 1933 р. для проведення антикризової політики держави були виділені "спеціальні райони", оскільки спад виробництва спостерігався у сфері традиційних галузей промисловості і в деяких аграрних районах.

Другий етап припадає на 40 – 50-і рр., який характеризується також спадом виробництва, в основному в традиційних галузях промисловості, що з'явилося наслідком післявоєнної економічної кризи, яка найбільшою мірою проявилася в країнах Західної Європи (Нова Англія, Ельзас, Лотарингія, Північні райони Франції та інших). Однак спад виробництва спостерігався в деяких штатах у США, що підштовхнуло уряд до активного освоєння слаборозвинених районів: Аляски, північних районів США і Канади.

Третій період припав на 60 – 70-і рр. Саме у цей період була визнана ефективність формування системи регіональної політики, яка отримала своє розповсюдження в розвинених країнах Заходу.

Четвертий етап припадає на середину 70-х рр. – 1993 р. Після кризи 1974 р. на перший план виходять цілі, що мають більш макроекономічне спрямування, ніж регіональний. Іншими словами, програми регіонального розвитку відходять на другий план. У 1993 р. були підписані Маастрихтські угоди, що дало основу для здійснення нової "наднаціональної" регіональної політики в рамках Європейського Союзу.

П'ятий етап: 1993 р. – до сьогодні. Відбувається активний розвиток інтеграційних процесів (переважно на території ЄС), що характеризує перетворення “Європи національних держав” у “Європу регіонів” [4].

Для уявлення досвіду регіональної політики зупинимося на розгляді особливостей проведення її у США. Доцільно відмітити, що такі дослідники, як Л. Зіман, М. Половицька, Л. Смірнягін, не одноразово підкреслювали, що при виділенні районів США самі американці звертали увагу на різноманітність фізико-географічних умов, особливості заселення в різні періоди історії Америки, на традиції, а також на економічні та соціальні відмінності. Тому, на процес побудови регіональної політики впливає регіональна самосвідомість американців – це не тільки ототожнення громадян із певною територією, районом, штатом, але і протиставлення себе жителям інших регіонів, у яких інші звички і традиції, інша вимова, інші економічні та соціальні, а нерідко й інші політико-національні інтереси [5].

Одним із найважливіших принципів державного устрою США є гарантована Конституцією республіканська форма правління штатів. За цього основний закон США містить дієві механізми підтримки цілісності країни, закріплює верховенство федерального права.

У Конституції США виділений перелік питань, які перебувають у винятковому віданні конгресу, до найважливіших із яких можуть бути зараховані: регулювання внутрішньої та зовнішньої торгівлі, установа федеральних органів влади; набір і утримання армії і військово-морського флоту; організація поштових служб; випуск грошей; регламентація фінансового, авторського права і питань натуралізації; управління територіальними володіннями США.

Конгрес США має право видавати всі закони, необхідні для здійснення повноважень, наданих уряду США Конституцією, встановлювати кримінально-правові санкції для забезпечення дотримання федерального права. Конгрес також має право встановлювати і стягувати податки із доходів, без розподілу цих податків між штатами і безвідносно до яких-небудь переписів або оцінок числа їх населення. Однак це правило заборонено поширювати на прямі податки. Федерації не дозволяється вводити дискримінаційні непрямі податки, надавати торгові привілеї, змінювати межі штатів без їх згоди.

До напрямків спільної дії федерального уряду і штатів можуть бути зараховані: питання оподаткування; регламентація діяльності корпорацій; забезпечення добробуту населення.

Конституція США не встановлює чіткий перелік поля діяльності штатів. Штати мають право вирішувати всі питання, які не віднесені до виключного відання Федерації і не включені в перелік спеціальних обмежень і заборон.

Таким чином, повноваження органів управління штатів включають вельми великий перелік: кримінальне, процесуальне, цивільне, сімейне право; питання власності і зобов'язального права; питання охорони здоров'я, соціального забезпечення, регулювання професійної діяльності, малого бізнесу, страхування, сільського господарства, організації і діяльності центральних і місцевих органів влади, розробка природних ресурсів для внутрішнього ринку тощо.

Відповідно до Конституції США, виконавча влада на федеральному рівні влади надається президенту Сполучених Штатів на чотири роки, який займає свою посаду разом із віце-президентом. Президент може зажадати в письмовій формі від вищих

посадових осіб думку з будь-якого питання, що стосується їх обов'язків за посадою, спрямовувати в конгрес законодавчі проекти.

Щорічно президентом направляється в парламент три головних послання: доповідь-звіт про стан країни, бюджетне послання і доповідь про економічне становище держави, метою яких є формулювання законодавчої програми адміністрації, позначення президентських пріоритетів у внутрішній та зовнішній політиці.

Президенту підпорядковується виконавчий апарат, який виконує основні функції, пов'язані з: щоденним організаційним обслуговуванням, забезпеченням процесу прийняття президентом рішень і допомогою у зв'язках із громадськістю, конгресом, пресою; у плануванні та розробці пріоритетних напрямів, контролі розвитку кризових ситуацій, особливо в галузі національної безпеки; визначенні бюджетної політики та координації позицій виконавчої влади перед конгресом.

У системі виконавчої влади Кабінет Міністрів виконує переважно консультативні функції. Його виконавчими органами є: Державний департамент, міністерства: фінансів; торгівлі; оборони; юстиції; внутрішніх справ; енергетики; сільського господарства; охорони здоров'я і соціальних служб; житлового будівництва і міського розвитку; транспорту; праці; освіти і військові департаменти.

На нашу думку, особливий інтерес з погляду досвіду регіонального управління представляють так звані незалежні агентства, які наділяються або суто адміністративними, або квазізаконодавчими, або квазісудовими повноваженнями. Серед них потрібно відзначити агентства, що регулюють економічну діяльність, наприклад Комісія з міжштатної торгівлі, державні корпорації, що керують власністю федерального уряду.

Вся повнота законодавчої влади на федеральному рівні належить конгресу США, що складається з сенату і палати представників. Від кожного штату обирається по два представника в сенат Сполучених Штатів, терміном на шість років. Вибори в сенат проводяться кожні два роки, але переобирається тільки 1/3 сенаторів, що забезпечує наступність у роботі верхньої палати парламенту. Головою сенату є віце-президент США, але він не має права брати участь у голосуванні, якщо тільки голоси сенаторів не розділилися порівну. Члени палати представників також обираються раз на два роки. Місця представників розподіляються між окремими штатами пропорційно чисельності їх населення.

Спірні питання, які виконавча та законодавча влади не можуть вирішити, стають предметом розгляду у федеральних судах.

Органи виконавчої влади в штаті очолює губернатор, який в більшості штатів обирається строком на 4 роки. У всіх штатах губернатор має право переобиратися на два терміни і більше. Кандидат повинен бути громадянином США не менше певного терміну, встановлюється також віковий мінімум. Конституції штатів, за винятком одного, передбачають можливість зміщення губернатора в порядку імпичменту. У 12 штатах визначена процедура відкликання губернатора виборцями.

За конституціями штатів, до переліку обов'язків губернатора належить нагляд за дотриманням у штаті законів. У більшості штатів губернатор самостійно призначає членів управлінь та комісій. В окремих штатах губернатору також надається право звільняти посадових осіб від займаної ними посади.

У більшості штатів у якості голови виконавчої влади губернатор відповідальний за підготовку та подання в законодавчий орган штату проекту бюджету, який формально

вправі змінити проект бюджету на свій розсуд, проте в конституціях штатів фінансування багатьох програм передбачено у твердо зафіксованій формі. У деяких штатах до 50% бюджетних надходжень розподіляються за схожою схемою.

У конституції всіх штатів, окрім одного, губернатори наділені правом вето на рішення законодавчого органу влади. Для подолання вето необхідна кваліфікована більшість кожної з палат законодавчого органу.

Губернатору безпосередньо підпорядковується поліція або національна гвардія штату. У системі виконавчої влади штату важлива роль відводиться канцелярії, якою відає виконавчий секретар губернатора, відповідальний за її організацію і діяльність. Державний секретар штату зберігає архіви і підтверджує законність опублікованих державних актів штату, а також здійснює нагляд за виборами і затверджує законність усіх пов'язаних із ними дій, відає ліцензіями штату і статистичними даними та довідниками. До складу канцелярії належать також секретарі зі зв'язків із громадськістю, із законодавчим органом, із департаментами тощо.

Скарбник штату у більшості штатів є посадою, що обирається. Скарбник має право визначати, в якому банку повинні зберігатись грошові кошти штату, в багатьох штатах збирає податки і здійснює нагляд за правильністю їх стягнення.

Загалом система органів управління в штатах дуже складна. У середньому в штатах налічується близько 40 постійних органів і часто стільки ж тимчасових. На відміну від української системи державного управління певне поширення має практика створення на постійній основі департаментів, комісій, ліцензійних бюро, агентств та відомств, а також комітетів при губернаторі, до складу яких входять глави основних департаментів і відомств, при вирішенні найбільш важливих питань, пов'язаних із керуванням.

Форми участі губернатора в законодавчому процесі закріплені в конституціях штатів. Губернатор зобов'язаний направляти в представницький орган доповіді про стан справ у штаті, позначаючи контури подальшої законодавчої роботи. Губернатор має право безпосередньо звертатися до законодавчого органу зі спеціальними посланнями, пропонуючи прийняття законів або виконання ними програм. У більшій частині конституцій передбачено право губернатора скликати спеціальні сесії представницького органу влади.

Органи регіональної законодавчої влади представлені переважно двопалатними парламентами. Робота здійснюється на сесіях, у комітетах і комісіях. Основні функції представницьких органів влади відповідають регіональним конституціям: затвердження бюджету; прийняття законів; формування апарату виконавчої та судової влади; контроль за діяльністю урядового апарату; регулювання міждержавних угод; здійснення квазісудових функцій.

Регіональний законодавчий орган в США затверджує бюджет штату, який розробляється і подається на розгляд законодавчими радами – спеціальними самостійними утвореннями, що складаються з представників законодавчої або законодавчої і виконавчої влади штату.

Доцільно підкреслити те, що експерти відзначають помітне посилення контролю легіслатур за діяльністю судового та адміністративного апаратів, що змушує адміністрацію більш обережно й уважно ставитися до запитів і вимог представницького органу влади.

Суди, передусім Верховний суд штатів, наділені правом конституційного тлумачення та нагляду, що дозволяє жорстко контролювати діяльність законодавчої і

виконавчої гілок влади регіону і активно втручатися у вирішення економічних, політичних і соціальних проблем.

Центр активно проводить регіональну політику шляхом реалізації федеральними агентствами спеціальних федеральних програм.

Незважаючи на те, що функції державного управління штатів і місцевого управління в США повніше, ніж у будь-якій з інших країн світу, враховують територіальну диференціацію, економічний розвиток США географічно неоднорідний. Райони з відносно високим рівнем добробуту, які динамічно розвиваються, сусідять із депресивними районами бідності.

Федеральний уряд ще в XIX ст. був змушений здійснювати втручання в економічний розвиток штатів, стимулюючи заселення західних районів країни. До середини XX ст. таке втручання носило епізодичний характер і супроводжувалося відповідними законодавчими актами. Основною метою втручання була ліквідація розривів у соціально-економічному розвитку регіону долини річки Теннессі в порівнянні з іншими більш розвиненими частинами країни.

Вже із 60-х рр. регіональна політика у США стає обов'язковою функцією державного регулювання соціально-економічного розвитку країни як для федерального уряду, так і для окремих штатів. Ця політика обумовлена не тільки бажанням усунути регіональні протиріччя, але і стимулювати економічне зростання зі зміною структури господарства. З цією метою був прийнятий ряд законів про регіональний розвиток.

До 60-х рр. регіональна політика у США здійснювалася тільки штатами та місцевими органами, що перешкоджало узгодженню державних заходів регіонального спрямування в масштабах всієї країни. Пізніше відбувся перерозподіл компетенції регіонального розвитку на користь федеральних органів влади. Так, були значно розширені повноваження федерального уряду в сфері соціально-економічного розвитку і охорони навколишнього середовища.

Сучасний стан регіональної політики у США свідчить про те, що основною формою її реалізації є різного роду цільові регіональні програми. Загальнодержавні регіональні програми розглядаються на рівні федеральної законодавчої і виконавчої влади США і фінансуються з федерального бюджету. Найбільш важливі рішення за такими програмами приймаються конгресом США, який визначає генеральні цілі регіональних програм, сукупність приватних програмних заходів, максимально допустимі розміри асигнувань із федерального бюджету, а також встановлює права та обов'язки органів, на які покладається керівництво при проведенні програмних заходів. Періодично конгрес проводить слухання про хід реалізації програм.

Відповідно до закону про міжурядову співпрацю, президент США отримує право встановлювати правила, які визначають формулювання, оцінку та порядок розгляду федеральних програм і проектів, що впливають на економічний розвиток того чи іншого району.

У виробленні та координації політики регіонального розвитку на федеральному рівні бере участь велика кількість підрозділів: управління з розробки політики та адміністративно-бюджетне управління при президенті, міжвідомча координаційна рада, федеральна консультативна рада з економічного розвитку, федеральні регіональні ради при уряді. Крім того, створено відповідні комісії при конгресі США. Керівництво регіональними програмами здійснюють не самі регіони, а система спеціальних

незалежних установ у системі федерального уряду і спеціально створених спільних федерально-штатних органів, що також є відмінністю від системи державного управління, що склалася в Україні.

США мають досить значні успіхи щодо впровадження регіональної політики. Певний інтерес для використання в сучасних умовах державно-управлінської діяльності в Україні мають обґрунтовані структури та функції регіональних органів управління, які сформовані у США. Саме врахування досвіду їх функціонування дозволить регіональній політиці України в нових суспільно-політичних умовах якнайшвидше сформувані сучасні механізми державного регулювання соціально-економічними процесами на територіальному рівні, підвищити ефективність прийняття управлінських рішень, спрямованих на забезпечення сталого регіонального розвитку.

Розглянутий американський досвід вказує на явні переваги від впровадження системи регіонального соціально-економічного розвитку, яка включає як загальнодержавний, так і регіональний рівень, тобто рівень штатів. Якщо загальнодержавний встановлює загальні принципи, що дають змогу вирішити проблеми регіонів, то регіональний забезпечує деталізований розгляд свого власного потенціалу і проблем. Регіони також здатні внести свої накопичені знання і навички в сфері економічного розвитку. Причому ці ідеї можна буде перенести в інші регіони, оскільки вони мають схожі цілі щодо територій, але з урахуванням їх специфіки.

Механізм планування та програмний підхід, який вже застосовується в Україні у формі цільових програм розвитку регіонів, треба розвивати й удосконалювати з урахуванням сучасних умов. У створенні подібних систем досвід США вказує на наявність певних умов і факторів, які підтверджують їх успіх. Саме цей напрямок може стати в подальшому перспективним при дослідженні шляхів удосконалення системи державного регулювання соціально-економічними процесами на регіональному рівні.

Також об'єктом дослідження можуть бути особливості проведення регіональної політики в окремих штатах, позитивні досягнення якої будуть корисні в умовах української управлінської практики.

Література

1. Інноваційні підходи до регіонального розвитку в Україні [Текст] : аналіт. доп. / С. О. Біла, Я. А. Жаліло, О. В. Шевченко, В. І. Жук [та ін.] ; за ред. С. О. Білої. — К. : НІСД, 2011. — 80 с.
2. Виступ Президента України В. Ф. Януковича на засіданні Ради регіонів 21.03.2013 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/27195.html>.
3. Чужиков В. І. Глобальна регіоналістика : історія та сучасна методологія [Текст] : [монографія] / В. І. Чужиков. — К. : КНЕУ, 2008. — 272 с.
4. Панова В. Парадигма “нового регіоналізму” в Європейському Союзі // Віче [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/1022>.
5. Алехин Э. В. Региональная экономика и управление [Текст] : [учеб. пособ.] / Алехин Э. В. — Пенза : [б. и.], 2007. — 234 с.

V. Kovalchuk

**PECULIARITIES OF PUBLIC ADMINISTRATION FUNCTIONING
OF REGIONAL DEVELOPMENT IN THE USA**

The peculiarities of public administration of regional development in the USA are considered. The basic functions of state regional policy in modern conditions, the existing system of government are studied. The directions of implementation of Western countries experience to regulate social and economic processes in Ukraine are analyzed

Key words: functions of regional policy, system of governing bodies, the experience of government regulation.