

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ФУНКЦІЙ УПРАВЛІННЯ ЯК ЕЛЕМЕНТ МЕХАНІЗМУ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Циналєвська І.А.

Розглянуто проблему децентралізації функцій управління регіональним розвитком. На підставі наведеного зарубіжного досвіду, здійснено вибір функцій, які, могли б бути реалізовані на рівні обласних державних адміністрацій України.

Постановка проблеми. Підвищення ролі регіонального чинника у соціально-економічному розвитку держави обумовлює зростання ефективності державної регіональної політики. Розвиток регіональної соціально-економічної системи потребує реалізації наявного в регіоні потенціалу, що є можливим лише за наявності відповідних повноважень та належного фінансування. За даних умов, делегування функцій управління з центру на регіональний і місцевий рівні виступає об'єктивною необхідністю забезпечення місцевого, та, відповідно, державного розвитку в цілому.

Аналіз останніх досліджень. Окремі питання державного управління регіональним розвитком України розглядалися в роботах таких вітчизняних дослідників, як З.С. Варналій, В.Є. Воротін, А.П. Голіков, О.І. Гонта, Б.М. Данилишин, М.І. Долішній, Я.А. Жаліло, С. А. Романюк та інші [1-5]. Проте подальшої наукової розробки потребують питання, що пов'язані з визначенням функцій управління регіональним розвитком та зовнішньоекономічними зв'язками регіону, які можуть бути реалізовані на рівні областей України з урахуванням зарубіжного досвіду, які, на нашу думку, є недостатньо освітленими.

Мета статті полягає в обґрунтуванні необхідності делегування окремих функцій управління з загальнодержавного на регіональний рівень з урахуванням зарубіжного досвіду і наявних можливостей для регіонів України.

Виклад основного матеріалу. Актуальність процесу децентралізації підтверджується практикою зарубіжного досвіду делегування частини повноважень з державного на регіональний та місцевий рівні. Регіоналізація, разом з розбудовою місцевого самоврядування та децентралізацією, на думку фахівців Національного інституту стратегічних досліджень стають першорядними принципами як внутрішньої так і зовнішньої політики сьогодення розвинених країн світу [3, с. 7]. В умовах, коли від оперативності прийняття рішень залежить їх

ефективність, існує об'єктивна необхідність делегування частини управлінських функцій на нижчі рівні, зокрема на регіональний та місцевий. За даних умов, децентралізація функцій управління виступає механізмом забезпечення регіонального розвитку, адже регіональна система в процесі суспільного відтворення є середою функціонування для підприємств, що діють на її території, і відповідно, регіональне управління має безпосередній вплив на ефективність функціонування підприємництва регіону.

Зважаючи на посилення інтеграційних процесів в світовому господарстві, що зумовлює необхідність участі регіону не тільки в територіальному, а й в міжнародному розподілі праці, регіон може виступати ланкою світової економіки лише за умов поглиблення науково-технічних, фінансових, торгівельно-посередницьких, інформаційних та виробничо-коопераційних зв'язків тих підприємств, установ та організацій, що діють на його території. Шляхом включення до світового господарства регіон, за відповідних умов стимулювання розвитку пріоритетних галузей та залучення іноземних інвестицій, вирішує такі локальні проблеми, як: розвиток промисловості, сільського господарства та сфери послуг, досягнення активного балансу зовнішньої торгівлі, збільшення податкових надходжень, збільшення доходів населення та вирішення питання безробіття за рахунок збереження існуючих та відкриття нових робочих місць. Регіон має виступати сполучною ланкою між місцевими господарчими суб'єктами, що прагнуть вийти на зовнішні ринки та відповідними зовнішніми ринками, або між закордонними підприємствами в питаннях пошуку партнерів серед вітчизняних підприємств, та сприяння діяльності іноземних інвесторів, що мають наміри вкладання коштів у існуючі на території регіону об'єкти чи будівництва нових об'єктів. Поєднання зусиль органів влади на місцях та приватного сектору економіки є гарантією забезпечення соціально-економічного розвитку регіону, а значить і держави в цілому. Особливо відповідної підтримки потребують суб'єкти малого підприємництва (малі та середні підприємства), що в умовах браку матеріальних та інформаційних ресурсів і міжнародного досвіду не можуть самостійно претендувати на вихід на міжнародні ринки та налагодження господарських контактів за кордоном.

Із практики зарубіжного досвіду, саме ініціатива на регіональному рівні, через створені спеціальні установи та відомства, здатна забезпечити розвиток підприємництва, інвестиційної та зовнішньоекономічної діяльності регіону (таблиця 1).

Через регіональні установи та відомства виконуються такі заходи, як: проведення громадських заходів з метою сприяння виходу вітчизняних виробників на закордонні ринки, пошук іноземних партнерів для вітчизняних підприємств з метою здійснення експортної діяльності, забезпечення умов успішної реалізації міжнародних проектів, сприяння розвитку іноземного інвестування через надання інвесторам гарантій та преференцій у пріоритетних для регіону галузях промисловості.

Таблиця 1

**Зарубіжний досвід з децентралізації функцій управління
(у розрізі розвитку зовнішньоекономічних зв'язків регіонів)**

Назва країни та її суб'єктів субнаціонального рівня	Інститути та відомства, що здійснюють функції забезпечення розвитку підприємництва, інвестиційної та зовнішньоекономічної діяльності	Суть реформ з децентралізації, що забезпечили розвиток інструментів регулювання на регіональному рівні
Бельгійська Федерація (суб'єкти федерації: Брюссельський столичний регіон, Фландрія, Валлонія)	Самостійні органи влади, що відповідальні за міжнародні зв'язки: - у Фландрії – Адміністрація із зовнішньої політики у структурі єдиного Фламандського уряду; - у Валлонії – Управління міжнародних відносин Валлонського регіону; - діяльність аташе регіонів за кордоном	Конституційна реформа (1993р.) в наслідок якої Королівство Бельгія перетворилося на федерацію, із наданням відповідних повноважень регіонам.
Швейцарська конфедерація (суб'єкти федерації – кантони)	Відомства економічного розвитку (ВЕР) при міністерствах економіки кантонів	Адміністративна реформа (1974р.) результатом якого стало розширення повноважень регіонів (кантонів)
Великобританія (субнаціональний рівень представлений графствами)	Регіональні відділення Британської ради із зовнішньої торгівлі, Регіональні урядові офіси, Агентства регіонального розвитку, Регіональні палати, Регіональні асамблеї	Конституційна реформа (1994 р.), внаслідок якої муніципальні області, райони і графства Англії були об'єднані у вісім адміністративних округів (крім Лондона), а урядові офіси інтегровані в єдину, координовану центром урядову мережу

Продовження табл. 1

<p>Китайська Народна Республіка (субнаціональний рівень представлений: 23 провінціями та 5 автономними регіонами; 4 муніципалітетами (Пекін, Шанхай, Тянь-Шань та Чунцін) і 2 спеціальними адміністративними районами (Гонконг, Макао)</p>	<p>Агентства інвестиційного розвитку провінцій, Муніципальні уряди, Адміністрації провінцій з питань промисловості і торгівлі, Офіси іноземних справ провінції.</p>	<p>1979-1993 рр. Ситуативна децентралізація – впровадження Системи Фіскального Контракту 1994р. – т.ч. – проведення реформи по розподілу податків (реформа фіскальної децентралізації). Проведення адміністративної децентралізації з управління зовнішньою торгівлею для всіх провінцій, автономних регіонів, міст центрального підпорядкування та а також для створених відкритих економічних районів</p>
<p>Республіка Польща (субнаціональний рівень представлений воєводствами)</p>	<p>Департаменти регіональної політики воєводств, Департаменти зі здійснення регіональних програм воєводств. Центральні інформаційні центри європейських фондів у воєводствах.</p>	<p>Прийняття Законів: - «Про просторовий розвиток» (1994 р.), - «Про створення 17 спеціальних економічних зон» (1994). Розробка Національної стратегії регіонального розвитку (1998-1999 рр.), що враховувала вимоги ЕС із отримання відповідного фінансування, прийняття Програми підтримки регіонів на 2000-2002рр.</p>
<p>Угорська Республіка (субнаціональний рівень представлений: медьє і столицею, що має особливий статус)</p>	<p>Угорське національне агентство регіонального розвитку, Регіональні адміністративні офіси Міністерства місцевого самоврядування та регіонального розвитку.</p>	<p>Прийняття Закону (1996 р.) про регіональний розвиток і фізичне планування. Концепція регіонального розвитку (1998 р.), що виділила два основні напрямки – регіональний розвиток і регіональне вирівнювання.</p>

Повноваження регіональних установ з інформування місцевих підприємств щодо економічних та юридичних умов здійснення зовнішньоторговельних операцій та ведення бізнесу за кордоном широко реалізується в зарубіжній практиці, зокрема: у Франції – через регіональні дирекції з зовнішньої торгівлі, у Великобританії – через регіональні офіси Британської ради з зовнішньої торгівлі, в США – через департаменти торгівлі штатів, в ФРН – через Агентства з питань економічної та наукової кооперації землі Баден-Вюртемберг, через Інтернет портал «Інвестуйте в Баварію» при Міністерстві Економічних справ, Інфраструктури, Транспорту та Технологій землі Баварія. Організація візитів та проведення бізнес-семінарів для представників іноземних компаній, що є зацікавленими у співпраці з вітчизняними підприємствами або є потенційними інвесторами є однією із функцій відомств економічного розвитку при міністерствах економіки кантонів Швейцарської конфедерації. Дослідження стану і вибір зарубіжних ринків для експортування продукції місцевих підприємств є однією з функцій департаментів торгівлі штатів США та Агентства з питань економічної та наукової кооперації землі Баден-Вюртемберг (ФРН).

Крім вищезазначених функцій регіони розвинених країн світу часто практикують відкриття власних представництв за кодоном, або, реалізують такі функції управління через діяльність так званих «аташе регіонів та співтовариств» при консульських та дипломатичних місіях, як на прикладі аташе суб'єктів федерації Бельгії (Фландрії і Валлонії). Такі регіональні представництва, як правило, є результатом міжнародних угод між державами або регіонами і можуть мати різний статус та виконувати різноманітні (не завжди однакові) функції, переважна більшість яких включає розвиток зовнішніх зв'язків, захист прав вітчизняних підприємств за кордоном чи розробку програм (проектів) двостороннього співробітництва.

Традицію відкриття регіонами зарубіжних представництв започаткували в 1960-х рр., три американських штати, коли відкрили іноземні представництва для захисту інтересів своїх підприємств за кордоном. Широкого розповсюдження дана практика набула вже в 1980-1990-х роках, особливо серед штатів США, провінцій Канади та штатів Австралії. Вже в кінці 1990-х років, утримуючи власні офіси, 40 американських штатів мали змогу захищати свої інтереси в питаннях торгівлі, інвестицій та туризму майже в 200 країнах світу, та ще три штати підтримували 27 закордонних офісів, персонал яких не отримував заробітною платню. П'ять із шести штатів Австралії (окрім Тасманії) відкрили свої представництва в більш ніж 10 країнах світу впродовж 1980-х років.

Найбільш активним у питанні відкриття регіональних офісів за кордоном виявився штат Вікторія, яких має свої представництва в Лондоні, Лос-Анджелесі, Франкфурті та Токіо. Починаючи з 1990-х років традицію відкриття зарубіжних представництв продовжили землі ФРН, зокрема: м. Гамбург відкрило свої представництва в Японії, США та Сінгапурі; земля Баден-Вюртемберг в Японії та Китаї; Рейланд-Пфальц – в США та Японії; Баварія – в 23 країнах світу, включаючи, США, Японію, Китай, Росію, Бразилію та Об'єднані Арабські Емірати, Австрію, Туреччину, Швейцарію та інші.

На нашу думку, крім відкриття закордонних представництв, більшість вищезазначених функцій, за наявності відповідних повноважень, може бути реалізовано на рівні обласних державних адміністрацій України через головне управління зовнішніх зв'язків та міжрегіонального співробітництва Ради Міністрів АР Крим та через управління (або відділи) міжнародного співробітництва та європейської інтеграції областей України, що виконують відповідні функції. За відсутності відповідних відомств в Донецькій, Житомирській, Кіровоградській, Київській, Хмельницькій та Чернігівській областях, зазначені функції можуть реалізуватися через існуючі Головні управління економіки даних областей, або через створення на регіональному рівні відповідних нових управлінь чи відділів обласних державних адміністрацій.

На сьогоднішній момент функція по пошуку інвесторів вже реалізується обласними державними адміністраціями через спеціалізовані інвестиційні портали, а саме: «Інвестиційний портал Вінниччини» [10], «Запорізька область - регіон можливостей» [11], «Інвестуйте в Полтавщину» [12], «Інвестиційний портал Херсонської області» [13], «Інвестиційний портал Львівської області» [14], «Інвестиційна карта Одеської області» [15], де знаходиться інформація щодо місцевої інфраструктури, наявні ресурси та перспективні галузі економіки, вказані приклади успішних інвестиційних проектів та реєстр актуальних інвестиційних проектів. Однак, на нашу думку, ефективність функціонування таких порталів не є високою через відсутність повноважень щодо гарантій з боку регіональної влади для іноземних інвесторів.

Проте отримання повноважень, а значить і розширенням самостійності для регіональних органів влади у прийнятті господарських рішень, має супроводжуватися посиленням відповідальності за імплементацію цих рішень. В свою чергу посилення відповідальності, разом із збільшенням навантаження на відповідні підрозділи обласних державних адміністрацій має супроводжуватись належним

фінансуванням, що передбачає збільшення асигнувань з бюджету на відповідні підрозділи.

Висновки. Процес децентралізації, що передбачає передачу частини повноважень з управління з центру на регіональний та місцевий рівень є сучасною загальносвітовою тенденцією. Вивчення зарубіжного досвіду з децентралізації функцій управління розвитком зовнішньоекономічних зв'язків регіонів є конструктивним для вибору тих функцій, що є адаптивними до прийняття відповідно до законодавства України. За умов сьогодення реалізація наведених функцій може бути здійснена відповідними управліннями та відділами обласних державних адміністрацій.

Література:

1. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: [монографія] / В. О. Антоненко, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов [та ін.], за ред. В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. К. : Атіка, 2007. – 863 с.
2. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: [монографія] / за ред. З. С. Варналія. – К. : НІСД, 2007. – 768 с.
3. Державне управління регіональним розвитком України: [монографія] / за заг. ред. В. Є. Воротіна, Я. А. Жаліла. – К. : НІСД, 2010. – 288 с.
4. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі ХХ-ХХІ століть: нові пріоритети / М. І. Долішній. - К. : Наук. думка, 2006. - 511 с.
5. Романюк С. А. Політика регіонального розвитку в Україні : сучасний стан і нові можливості : регіональні дослідження : [монографія] / С. А. Романюк. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 112 с.
6. Ramsey M.D. The power of States in Foreign Affairs: The Original Understanding of Foreign Policy// Federalism Notre Dame Law Review.- 1999.- 75.- pp.341-346.
7. Segal G. China Changes Shape: Regionalism and Foreign Policy// Adelphi Papers.- 1994.- N 287. – P. 3–5.
8. Van den Berg G. Belgium's communities and regions take on foreign affairs// Federations.- 2003.- v.3, № 1.- pp.13-14.
9. Unterlechner J. Die Die Mitwirkung der Länder am EU-Willensbildungs-Prozess: Normen - Praxis - Wertung.- 1997
10. Інвестиційний портал Вінниччини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vininvest.gov.ua>. - Назва з титул. екрану.

11. Інвестиційний портал «Запорізька область - регіон можливостей» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.investmentzp.org.ua>. - Назва з титул. екрану.

12. Інвестиційний портал «Інвестуйте в Полтавщину» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.adm-pl.gov.ua/invest>. - Назва з титул. екрану.

13. Інвестиційний портал Херсонської області [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.investor.ks.ua>. - Назва з титул. екрану.

14. Інвестиційний портал Львівської області [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.invest.lviv.ua>. - Назва з титул. екрану.

15. Інвестиційний портал «Інвестиційна карта Одеської області» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://investmap.odessa.gov.ua>. - Назва з титул. екрану.

Abstracts

Tsynalevska I.A.

Decentralization of functions as part of regional development mechanism.

The problem of decentralization of regional development control functions is considered. By virtue of the resulted foreign experience, the choice of functions which, in our opinion, could be adopted at the regional state administrations of Ukraine is carried out.