

О.В. Іванченко,
здобувач кафедри економічної теорії та фінансів ХарPI НАДУ

АДАПТАЦІЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Виділено та проаналізовано основні напрями формування державної регіональної політики країн ЄС. З'ясовано підходи щодо напрямів подальшого розвитку територій.

Ключові слова: державна регіональна політика, розвиток територій, країни ЄС, економіка регіонів.

В Україні досить широко відомий сучасний досвід ЄС щодо формування і реалізації регіональної політики на державному рівні.

Очевидно, в умовах посилення інтеграції України у світове співтовариство та пов'язані із цим процеси прямо або побічно рано або пізно торкнуться і її державної регіональної політиці. У принципі це вже й відбувається, хоча часто не завжди усвідомлено й без належних підготовчих мір. У зв'язку із цим безпосередній інтерес як науковий, так і практичний можуть представляти загальні й приватні особливості досвіду окремих країн ЄС у розглянутій сфері, стосовно до українських реалій.

Безумовно, проблема адаптації будь-якого закордонного досвіду до українських умов досить складна. У зв'язку із цим важливо зрозуміти загальні, досить універсальні процеси, не забуваючи про особливості, якщо ми думаємо про можливе застосування цього досвіду при вдосконаленні державної політики територіального розвитку.

У процесі дослідження було узагальнено розробки таких видатних вчених, як М. Барановський, В. Василенко, Ф. Заставний, В. Лексін, В. Коломійчук, Г. Саймон, Е. Смирнов, А. Швецов.

Проте, незважаючи на їх широкий спектр і не применшуючи вагомості й значущості внеску вказаних вчених, слід зазначити, що теоретичні та практичні аспекти державного впливу на територіальні утворення досліджені недостатньо.

Мета статті – виділення та аналіз основних напрямів формування державної регіональної політики країн ЄС, з'ясування підходів щодо

напрямів подальшого розвитку регіонів.

Оскільки Україна прагне до інтеграції у світове співтовариство, треба враховувати й загальносвітові тенденції в тій або іншій сфері державної діяльності. Навряд чи було б доцільно, щоб Україна в черговий раз шукала принципово новий шлях. У той же час при оцінці можливостей використання того або іншого досвіду й підготовці відповідних рекомендацій доцільно враховувати низку факторів. При розгляді закордонного досвіду на першому місці стоїть фактор історичності, тобто будь-яка конкретно розглянута державна регіональна політика (ДРП) відповідає цілям і завданням певного етапу соціально-економічного розвитку. У зв'язку із цим уже неможливий автоматичний перенос досвіду із країни, що ставиться до постіндустріального суспільства, у таку країну, як Україна, що вирішує завдання формування якісної нової демократії й цивілізованої системи ринкових відносин в умовах глибокої трансформації всієї територіальної виробничої структури, що склалась в принципово інших суспільних і соціально-економічних координатах.

У зв'язку з цим було б краще розглядати досвід подолання “великої кризи” в США (відомі державні регіональні програми Теннессі і Аппалачі) або післявоєнного відновлення Західної Європи [4].

На жаль, Україна пішла і йде іншим, до кінця не визначеним шляхом і історично вимушені шукати свої координати. Природно, це краще робити з урахуванням загальносвітових тенденцій, якщо ми не хочемо зробити черговий історичний прорив, минувши певну логіку історичного розвитку.

З вищезгаданим безпосередньо пов'язана проблематика “централізацій-децентралізацій”. У принципі, саме від цього багато в чому і залежить реальний зміст державної регіональної політики (ДРП). Нам вдалося за короткий період часу пройти шлях від надцентралізованої держави до демократичного суспільства. Як відомо, в ЄС офіційно проголошена установка на децентралізацію в усіх його країнах-членах, що знаходяться принципово в інших в порівнянні з Україною умовах розвитку. Проте

принцип децентралізації не реалізується автоматично. Сьогодні розходження даних за ступенем централізації державних бюджетів достатньо широкий, і, як показує практика, реалізація принципу децентралізації має довгостроковий характер і певну етапність.

Інше найважливіше питання: зіставність національних законодавчо-інституційних середовищ: одна справа Західна Європа, де десятиліття функціонують стійкі законодавчі і інституційні структури, що природно розвиваються, і інша справа, Україна, де ще йде складний процес формування якісно нового середовища.

Можна було б привести багато прикладів неадекватності умов, що визначають можливості застосування в Україні західноєвропейського досвіду. Проте має сенс виявити деякі загальні тенденції в країнах ЄС, сфокусувавши увагу на питаннях, які представляють, на наш погляд, найбільший інтерес для української практики в даній галузі.

Для української практики сьогодні характерна відсутність єдиного розуміння змісту, об'єктів і предметів ДРП. Відомі основні положення регіональної політики не дають відповіді на дане питання. За цих умов сьогодні не можна сказати, скільки коштує українська ДРП. Відомо, наприклад, що на фонд фінансової підтримки регіонів у 2005 р. доводилося 7,8 %, в 2006 р. – 5,9 %; на державні регіональні програми соціально-економічного розвитку доводилося в 2005 р. 3,2 % (20 програм) від державного бюджету, а в 2006 р. – 0,28 % (36 програм). Проте багато регіональних проблем вирішуються і за допомогою галузевих програм, але які засоби державного бюджету по галузевих каналах концентруються в тому або іншому регіоні – невідомо. Якщо врахувати ще і непередбачуваність виконання бюджетних витрат, то проблему оцінки вартості регіональної політики в Україні на сьогодні слід визнати нерозв'язною.

Наступне питання – результативність ДРП, для оцінки якої необхідно чітко визначити її цілі і завдання.

Як вже наголошувалося, значення економічної діяльності держави як інструменту такої політики в країнах ЄС в останнє десятиліття дещо знизилося у зв'язку з підвищенням питомої ваги приватного сектора в багатьох областях господарства. Разом з цим зменшилася роль держави в інституційній і організаційній сферах. Природно, це супроводжувалося відповідним звуженням сфери ДРП. Слід враховувати, що це далеко не перший випадок перерозподілу ролей в економіці і суспільному житті європейських країн і ЄС в цілому, здійснюваного поступово з метою досягнення стійкої рівноваги в суспільстві, зокрема між державою, приватним сектором і регіонами як такими.

В Україні непродумана політика “стрибка в капіталізм” спричинила стрімке зниження ролі держави в управлінні економікою, фактичній втраті контролю з боку центральних органів влади за діяльністю низки ключових галузей, бурхливому зростанню “тіньового” сектора і недоотриманню у величезних розмірах надходжень до державного бюджету, формуванню цілої низки регіональних кризових ситуацій.

У зв'язку з цим, як уявляється, найважливішою передумовою для формування і подальшого запровадження в життя стратегії регіонального розвитку України повинно стати відновлення функцій держави в управлінні економікою і її територіальному розміщенні. Зрозуміло, мова не може і не повинна йти про повернення до системи директивного планування і масштабної ренаціоналізації приватизованої власності. Проте, на наш погляд, спочатку повинно бути встановлено, що роль держави в економіці взагалі і в регіональній політиці зокрема повинна бути помітно вище за той рівень, який на сьогодні спостерігається в країнах Європейського Союзу. Це принципова відмінність повинна бути взята до уваги під час відбору і вибіркового використання інструментів, напрямів і форм регулювання регіонального розвитку в країнах ЄС у сучасних українських реаліях.

За всієї суперечності ситуації, що склалася сьогодні в Україні, очевидна актуальність конкретизації змісту, цілей і завдань ДРП, можливо,

навіть за рахунок звуження її сфери. Це, природно, не повинно означати, що Україна сьогодні може повною мірою прийняти доктринальні цільові установки ДРП, упроваджені в країнах ЄС. Сьогодні і в досяжному майбутньому регіональна політика для України може і повинна відігравати значно істотнішу роль.

Досвід країн ЄС демонструє можливість, по-перше, достатньо чіткого і багато в чому обмежувального формулювання змісту державної регіональної політики (ДРП) і, по-друге, ефективній концентрації зусиль окремих пріоритетних завдань, поставлених в рамках ДРП на який-небудь конкретний період.

Так, наприклад, в Єдиному Європейському акті сформульована тільки одна мета – “співтовариство особливо прагне скоротити розрив між різними регіонами й відставання регіонів, що перебувають у найменш сприятливих умовах”, на досягнення якої й орієнтується робота структурних фондів ЄС [2].

До цієї мети спрямовано діяльність як Структурних фондів ЄС, так і відповідних державних відомств окремих країн. Основним засобом досягнення цієї мети в більшості країн ЄС є створення для мешканців різних регіонів приблизно рівних умов доступу до чинників виробництва, включаючи капітал, працю, освіту і послуги. Для України в даний час і в найближчому майбутньому такий підхід навряд чи може бути застосовано, проте основний зміст української ДРП може і повинно бути конкретизовано, а виявлені цілі регіональної політики (їх кількість повинна бути зведена до мінімуму) – наведені в порядку пріоритетності.

Європейська практика свідчить про необхідність чіткого визначення об’єкту регіональної політики на основі урахування специфіки адміністративно-територіального утворення, історичних особливостей розвитку і поточних завдань економічної діяльності. Слід зазначити, що в країнах – членах ЄС виділення основних об’єктів територіального регулювання (перш за все “депресивних регіонів”) далеко не завжди

співпадає із загальноприйнятими адміністративно-територіальними одиницями.

Серед країн ЄС найбільш обмежене офіційне формулювання змісту ДРП застосовується в Німеччині, де в якості об'єктів впливу використовуються так звані “регіональні ринки праці” [1]. При цьому як основна мета ставиться зниження безробіття. Що принципово важливо, особливо якщо враховувати у край високу самостійність німецьких земель, принципи співпраці федерації і земель у рамках ДРП спочатку визначені безпосередньо в Конституції як “сумісне завдання по вдосконаленню територіальної економічної структури”. Для цього виділяється близько 1% державного бюджету, до чого додаються власні засоби земель і Структурних фондів ЄС [3]. Одночасно признається наявність регіонального аспекту інших видів державної політики, а також актуальність завдання міжрегіонального бюджетно-фінансового вирівнювання, але за межами засобів, що виділяються на офіційну ДРП.

Очевидно, такий обмежувальний підхід до змісту ДРП не може бути застосовано в Україні, де основним об'єктом ДРП є регіон. У сучасних економічних умовах це є цілком з'ясовним і виправданим, проте в перспективі, на наш погляд, необхідний перехід до використання як об'єкту державного сприяння і регулювання територіальних одиниць нижчого ступеню – міст і адміністративних районів. На основі угруповання районів за тими або іншими ознаками можуть виділятися особливі зони (ареали), які відіграватимуть роль одержувачів допомоги в рішенні конкретних економічних і соціальних проблем.

Ці перетворення, ймовірно, зажадають істотних зусиль і зміцнення органів влади в районах, розширенню і вдосконаленню системи статистичного обліку і низці інших організаційних заходів.

Для повнішого розуміння істоти проблеми доцільно виділити декілька вертикальних і горизонтальних зрізів можливого змісту ДРП. При цьому необхідно враховувати два важливі моменти. По-перше, виділення того або

іншого зрізу повинне припускати наявність адекватної інституційно-законодавчої і економічної політики для формування і реалізації відповідної ДРП. По-друге, в умовах “центризму”, що склався в Україні, принципово важливо, на наш погляд, знайти вихід з жорстких координат “центр-регіони” [4]. Останнє до певної міри можливе за рахунок розширення кількості об’єктів регіональної політики.

Наступною важливою проблемою, пов’язаною з результативністю регіональної політики, є її координація з регіональними аспектами інших видів державних політик.

Досвід країн ЄС у вирішенні цієї проблеми, по-перше, пов’язаний із обмеженнями в самій державній економічній політиці. Тому в більшості країн комплексна ув’язка політик різного роду відноситься до питань вдосконалення і розвитку інфраструктури (звідси в переважній кількості країн ЄС саме районне планування або “фізичне планування” і є найважливішим елементом реалізації ДРП з доданням, що принципово важливе, цій сфері діяльності економічних механізмів реалізації), включаючи міжрегіональні аспекти. Другою найважливішою сферою комплексного підходу є боротьба з регіональними кризами безробіття. У даному випадку яскравим прикладом є Франція, де багато років функціонує Делегація з облаштування території і регіональному плануванню (ВАТАК), що має до того ж і свій фонд, засоби якого розподіляються в рамках планово-контрактної системи.

Завдання координації регіонального аспекту різних видів державних політик стикається і з іншими “зрізами” ДРП: міжгалузевими і міжрегіональними проблемами, що мають центральну значущість. Для вирішення такого класу завдань у країнах ЄС використовуються спеціальні інституційні структури: у Франції – ВАТАК, у Німеччині – Комітет планування і Конференція міністрів з територіального планування при Міністерстві економіки і Міністерстві фінансів, в Італії – конференція “Держава – регіони”.

В Україні нічого подібного сьогодні не немає. По-перше, відсутня законодавча база, що визначає правила узгодження регіональної, соціальної, макроекономічної і інших видів державних політик. По-друге, немає управлінських структур, у ведення яких входило б комплексне вирішення регіональних проблем на центральному рівні. По-третє, основний метод забезпечення комплексного розвитку територій – регіональні цільові програми – не може вирішити проблему у зв'язку з відсутністю необхідних фінансових і матеріальних ресурсів.

Як показує розглянутий європейський досвід, практично всі країни ЄС мають державну стратегію довготермінового територіального розвитку. Сьогодні і в Україні приходить розуміння важливості наявності довгострокового бачення, про що свідчить розробка стратегії соціально-економічного розвитку до 2015 р. Враховуючи важливість територіальної проблематики для України, доцільна постановка питання про розробку самостійної стратегії територіального розвитку, реалізацією якої і займалася б ДРП.

Список використаних джерел

1. *Котилко В.В.* Региональная экономическая политика: Учеб. пособие. – М.: РДЛ, 2001. – С. 17.
2. *Кузнецова О.В.* Экономическое развитие регионов: теоретические и практические аспекты государственного регулирования. – Изд. 2-е, стереотип. – М.: Эдиториал УРСС, 2004. – 304 с.
3. *Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. – Изд. стереот. – М.: Эдиториал УРСС, 2003. – 368 с.
4. Регіональне управління: Навч. посіб. / За наук. і заг. ред. д.е.н. Л.М. Зайцевої. – Д.: ДФ УАДУ, 2000. – С. 25.

Ivanchenko O.V. Adaptation of European experience of forming of public regional policy.

Basic directions of forming of public regional policy of countries of ES are selected and analyzed. Approaches are found out in relation to directions of subsequent development of territories.

Key words: public regional policy, development of territories, country of ES, economy of regions.

Иванченко О.В. Адаптация европейского опыта формирования государственной региональной политики.

Выделены и проанализированы основные направления формирования государственной региональной политики стран ЕС. Выяснены подходы относительно направлений последующего развития территорий.

Ключевые слова: государственная региональная политика, развитие территорий, страны ЕС, экономика регионов.