В. О. Кудіна,
аспірант кафедри державного управління
та менеджменту ХарРІ НАДУ

ВИКОРИСТАННЯ У ВІТЧИЗНЯНІЙ РЕГІОНАЛЬНІЙ ПОЛІТИЦІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ

Проаналізовано досвід країн-членів ЄС з регулювання розвитку територій, на основі порівняльного аналізу спільних рис і особливостей вітчизняної та європейської регіональної політики запропоновано шляхи вдосконалення механізмів розвитку регіонів України.

Ключові слова: регулювання, регіональна політика, регіони.

Активізація участі України в міжнародному регіональному співробітництві, її курс на євроінтеграцію, об’єктивно мотивована потреба у відповідності суспільно-політичної та економічної діяльності держави вимогам і стандартам Європейського Союзу зумовлюють актуальність дослідження основних рис регіональної політики ЄС і досвіду її запровадження.

Зважаючи на те, що “регіональна політика за своєю суттю є стратегічною лінією поведінки наднаціональних територіальних формувань, держави або регіонів субнаціонального рівня у вирішенні комплексу питань щодо просторового аспекту їхнього соціально-економічного розвитку; а за змістом являє собою сукупність стратегічно орієнтованих цілей та принципів, які окреслюють шляхи реалізації вищезазначених цілей і визначаються інтересами суб’єктів і об’єктів цієї політики” [1, с. 186], логічним є висновок щодо її зосередженості на комплексному підході у вирішенні проблемних питань територій і урахуванні спільних інтересів суб’єктів і об’єктів політичного процесу. Проте значні демографічні, просторові (територіальні), ін. диспропорції та відмінності у рівнях соціально-економічного розвитку регіонів стають перешкодою в пошуку вищезазначених точок рівноваги і створюють при реалізації програм розвитку регіонів України проблеми, аналогічні тим, що розв’язували свого часу при запровадженні регіональної політики держави-члени ЄС.

Отже, аналіз головних принципів, завдань і механізмів формування та реалізації регіональної політики Європейського Союзу сприятиме їх природній імплементації у національне законодавство України; кращому розумінню перспектив міжрегіонального та майбутнього транскордонного співробітництва України з Євросоюзом.

Аналіз стану вітчизняної регіональної політики здійснено в роботах З. Балабаєва, В. Семиноженка, Б. Данилишина, М. Долішнього; окремим аспектам сучасної регіоналістики присвячено праці М. Барановського, О. Веклича, Ю. Губені, М. Бутка, Т. Костелекі, Д. Дінка, А Сундакова, С. Слухай; проблеми західної регіональної політики досліджували С. Максименко, Є. Кім, М. Лендьєл, А. Копанська, І. Студенников, Д. Палма, П. Сувай, Р. Путнам.

Але питання перспектив і загроз запровадження в Україні європейських принципів регіональної політики досліджувалися фрагментарно. Мета статті полягає в тому, щоб на основі порівняльного аналізу спільних рис та особливостей вітчизняної та європейської регіональної політики вишукати і запровадити ефективні механізми розвитку регіонів України.

Певний інтерес являють також відмінності у баченні переліку сучасних інструментів і механізмів державного регулювання регіонального розвитку іноземними та вітчизняними авторами.

Так, на думку А. Липка та К. Миська, регіональне управління являє собою особливий вид управлінської діяльності з регулювання соціально-економічних процесів на території, що характеризується певною єдністю економічного життя та спільністю умов відтворювальної діяльності населення [2, с. 4]. Інші українські вчені, обговорюючи проблеми перетворення механізмів державного регулювання економічного розвитку, зазначають, “що на регіональному рівні механізм регулювання – це сукупність форм і методів впливу територіальних органів влади та місцевого

самоврядування на реформування та функціонування економічних суб'єктів у всіх сегментах і ланках господарства району" [3, с. 13].

У країнах Євросоюзу регулювання розвитку регіонів бачать у запровадженні державою "економічної федералізації" територій, суть якої полягає в пошуку потенційних резервів розвитку внутрішнього регіонального і міжрегіонального ринку, запровадженні місцевими органами самоврядування власних механізмів фіскальної політики. Регіони більшості європейських країн сьогодні значно посилили свій економічний та політичний статус і вже не сприймаються як звичайні адміністративно-територіальні об'єднання з системою самоврядування під безпосередньою юрисдикцією суверенної держави. За визначенням Асамблеї Європейських регіонів, вони повинні мати власну конституцію, статус автономії чи інший нормативно-правовий акт, що є складовою законодавства держави, і який визначає організацію та повноваження цієї адміністративно-територіальної одиниці. Такі регіони розглядаються країнами-членами ЄС як найбільш значущий резерв для внутрішньої збалансованості і цілісності політики Європейського Союзу. Для окремої суверенної держави це положення важливе як таке, що мінімізує потенційні тенденції до відокремлення територій чи сепаратизму, які можуть призвести до дезинтеграції або спричинити збройний локальний конфлікт.

Субсидіарність, децентралізація, партнерство, програмування, концентрація, визнані головними принципами сучасної регіональної політики ЄС, передбачають перерозподіл повноважень з метою їх ефективного використання та заохочення регіональних ініціатив, співробітництва між суб'єктами різних рівнів задля досягнення спільної мети. Так, партнерство при розробці стратегій розвитку передбачає урахування пріоритетних довгострокових та короткострокових цілей; а фінансова підтримка – обов'язкове доповнення надходжень від ЄС власними коштами реципієнтів.

Дотримання вищезазначених принципів регіональної політики європейського співтовариства має на меті реалізацію шести пріоритетних

напрямків: сприяння структурній перебудові та розвитку депресивних регіонів (за європейською термінологією – “проблемних територій”); надання їм фінансової допомоги; боротьба з тривалим безробіттям та підтримка ініціатив зайнятості; адаптація підприємців, робітників промисловості та виробничої сфери до системних змін, які загрожують безробіттям; фінансування розвитку сільськогосподарських територій та прискорення структурної перебудови сільського господарства; допомога країнам (регіонам) із вкрай низькою населеністю територій.

На сьогодні одним з основних пріоритетів реалізації регіональної політики Євросоюзу є вимога ефективніше використовувати вже наявні ресурси і можливості регіонів. Проводячи паралелі, варто зазначити, що Концепцією державної регіональної політики України важливим напрямком прискорення соціально-економічного розвитку країни визнано підвищення ефективності функціонування господарського комплексу кожної адміністративно-територіальної одиниці на основі раціонального використання її природно-ресурсного, екологічного, виробничого, ін. потенціалів. Проте забезпечення дійсної сталості позитивних суспільних тенденцій, стійкості економічного зростання та соціально-культурного розвитку неможливе без побудови суспільної злагоди навколо базових складових організаційно-економічного механізму, який забезпечуватиме легітимність та дієвість вітчизняної регіональної політки. Такий консенсус, за новітніми дослідженнями у сфері регіоналістики, реально сформувати лише в разі “практичного нарощення і використання потенціалу територій як складових національного потенціалу розвитку” та залучення місцевих громад “як дієздатних суб’єктів реалізації політики соціально-економічного зростання” країни [4, с. 3].

Регіональна політика ЄС не виключає застосування національних стратегій розвитку територій (сьогодні навіть вимагає їх запровадження). Головним її завданням є соціальна згуртованість країн-членів через зниження дисбалансів у рівнях розвитку регіонів цих країн. Що стосується цілей і

завдань регіональної політики західноєвропейських країн, то в економічному розумінні це альтернатива між загальнонаціональною ефективністю і міжрегіональною справедливістю. Вибір першого передбачає більш ефективне розміщення регіональних ресурсів з метою максимізації загальнонаціональної користі. Вибір другого означає більш справедливий розподіл доходів, робочих місць чи об'єктів з урахуванням інтересів певного регіону [5].

В Україні реалізація Європейської концепції регіоналізму неможлива без послідовного і цілеспрямованого запровадження її принципів. Тому першочерговими завданнями на державному та регіональному рівнях мають бути: оцінка стану вітчизняних територій на основі професійно визначеного потенціалу розвитку та пріоритетів найменших адміністративно-територіальних одиниць (сіл, селищ, сільських рад); створення державою умов для формування самодостатніх місцевих бюджетів як основи реалізації покладених на низові ланки владних повноважень (зокрема за рахунок правового забезпечення системи місцевих податків і зборів, "боргового" ринку тощо) [7]; запровадження програм навчання для державних службовців, керівників територіальних громад та неформальних лідерів як головних провідників і безпосередніх виконавців політики країни на місцевому рівні [9].

Для багатьох країн ЄС характерною залишається тенденція віддавати пріоритети міжрегіональній справедливості в період економічного зростання і загальнонаціональній ефективності – в період стагнації та економічного спаду, що сприяє підтягуванню до середнього рівня промислових, сільських, периферійних або гірських регіонів. Проте якщо раніше цілі регіональної політики зводилися до скорочення диспропорцій в економічній, інфраструктурній і соціальній площинах, то за останні 20 років більшість європейських країн їх модифікувала і тепер ставить завдання оптимізувати внесок регіональних ресурсів у загальнонаціональне економічне зростання шляхом підвищення конкурентостпроможності регіону, в тому числі в

рамках міжнародного розподілу праці. Попри чітко окреслені цілі та стратегію регіональної політики, спрямовані на посилення конкурентоздатності й підвищення продуктивності праці, впровадження інновацій та інтернаціоналізацію співпраці між регіонами різних країн; пріоритетність так званої "міжрегіональної справедливості" – збалансований соціально-економічний розвиток регіонів – залишається актуальною. Найбільша увага приділяється цьому у скандинавських країнах. Так, у Норвегії основною метою регіональної політики є підтримка існуючої структури населених пунктів і забезпечення рівності умов їх розвитку; у Фінляндії – збалансований регіональний розвиток і створення робочих місць; у Швеції – створення регіонів, рівних в економічному, екологічному, промисловому і соціальному відношеннях; у Франції – сприяння національній єдності і солідарності шляхом забезпечення рівних можливостей на території всієї країни у створенні паритетних умов для доступу до знань і в досягненні збалансованого національного розвитку [6]; у країнах Східної Європи – створення міцного конкурентноздатного внутрішнього ринку на рівні найменших адміністративно-територіальних одиниць [7]. Проте загальною рисою регіональної політики будь-якої сучасної держави залишається акцент на збереженні, відтворенні, накопиченні і розвитку соціального капіталу [8].

Євросоюз та країни-члени ЄС приділяють особливу увагу проблемним регіонам, тобто територіям (або країнам), які за певною ознакою віднесені до таких, що вимагають додаткової (зокрема фінансової) допомоги з боку суб'єкта регіональної політики.

Не існує єдиного підходу до процесу надання території певного статусу і визначення переліку критеріїв її оцінки: у Франції, Швейцарії і Великобританії диференціація регіонів відбувається за класифікаційними картами, кількість яких визначається чисельністю основних напрямків регіональної політики; в Швеції і Фінляндії території отримують категорії за класифікаційними картами лише двох типів – "районів економічного

розвитку” і “районів, які потребують структурних змін”; в Німеччині і Австрії класифікації розробляються теж за двома, але іншими ознаками - для промислового розвитку і для туризму. Проте у більшості країн, особливо тих, що мають високий рівень розвитку, основним показником “проблемності” є рівень безробіття (Франція, Німеччина, Велика Британія, скандинавські держави) та ВВП на душу населення (Португалія, Іспанія) [10]. Серед інших показників чи критеріїв – географічне розташування відносно ринків збуту, наявність гірських та туристичних зон, урбанізація, щільність населення тощо. У скандинавських країнах застосовується ще один демографічний показник – рівень міграції.

Комплексний розвиток сільських територій України передбачає створення нових робочих місць, збільшення реальних доходів населення, збереження та охорону навколишнього середовища, поліпшення умов проживання, збагаченні культурної спадщини [13, с. 63] і цільову підтримку держави. Але застосування на вітчизняних теренах чинного законодавства щодо стимулювання розвитку регіонів є проблематичним з огляду на те, що відсутня об’єктивна оцінка стану територій, їх класифікація і порядок надання певного статусу. Залежно від застосованих методик, кількість сільських адміністративних районів в Україні коливається від 415 (85 % загальної чисельності) до 318 (65 % від загальнодержавного показника) [12, с. 66**].** Труднощі пов’язані не тільки з процедурою визначення територій сільськими, а й порядком ідентифікації їх як депресивних (проблемних).

З врахуванням особливостей соціально-економічної ситуації в державі , специфічних характеристик міжрегіональної конфігурації, для України, як і для більшості країн Східної Європи, завдання класифікації регіонів ускладнюється низкою об’єктивних причин, серед яких – реальна загроза надмірної політизації цього питання в умовах невідпрацьованого механізму взаємодії між центральними органами виконавчої влади і регіонами [6].

В Україні регіональна політика реалізується за моделлю “реформ зверху”, які здійснюються безпосередньо державою на засадах

універсальності та обов'язковості до виконання. Території змушені запроваджувати новації вітчизняних центральних органів влади, пристосовуючи їх, по можливості, до специфіки місцевих умов (від питань лібералізації цін до житлово-комунальної та адміністративної реформ) [11].

Такі підходи не можуть дати бажаного результату внаслідок існуючих відмінностей рівня і характеру регіонального розвитку. Вони тільки підсилюють регіональну диференціацію. Тобто новації, запропоновані урядом, мають різні політичні наслідки в регіонах, залежно від характеру, можливостей і спрямування їх економічного розвитку. Е першу чергу проблема стосується змісту правових норм щодо розподілу повноважень між регіональними органами представницької і виконавчої влади регіону і органами місцевого самоврядування.

Отже, одним з першочергових завдань для України при формуванні вітчизняної регіональної політики є визначення чітких критеріїв щодо класифікації регіонів і надання їм статусу проблемних (депресивних); вичленення в окрему групу сільських територій і науково обґрунтоване визначення потенціалу кожної з них; формування і коригування стратегії регіональної політики "знизу" – на основі пропозицій і програм розвитку територій, запропонованих місцевими громадами. Якісне виконання цих завдань стане запорукою для прискореного запровадження на вітчизняних теренах європейської практики "економічного федералізму регіонів", яка ґрунтується на розширенні повноважень органів місцевого самоврядування стосовно локальної фіскальної політики, розвитку внутрішнього ринку та всебічному залученні місцевих ініціатив.

Порушення вищеназваної послідовності заходів зумовлює фрагментарність вітчизняної регіональної політики, відриває її від реалій і проблем громад; перетворює дії держави з таких, що мають реалізувати політику збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів, у формальність, яку місцеве населення не розуміє і не бажає підтримувати.

Результати дослідження є підставою для формування висновку про те, що використання у вітчизняній регіональній політиці європейського досвіду регулювання розвитку територій потребує оптимального співвідношення функцій адміністрування та регулювання; визначення статусу і відповідних повноважень регіонів України в частині їх прав і обов'язків, розробки стратегії розбудови адміністративних інститутів за європейськими принципами, але пристосованих до національних стандартів, цілеспрямованої фінансової, організаційної і політичної підтримки на вищому рівні.

Отже, для вдосконалення вітчизняної системи регулювання розвитку регіонів вбачається за необхідне продовжити подальші наукові дослідження за такими напрямками: методи управління (регулювання), механізми реалізації функції регулювання, ресурсне забезпечення та соціалізація державного управління.

Список використаних джерел

1. *Коротич О. Б.* Державне управління регіональним розвитком України / О. Б. Коротич. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2006р. – 219 с.

2. *Липко А. Г.* Региональное управление: проблемы и перспективы / А. Г. Липко, К. М. Мисько. – М. : Знание, 1987. – 64 с.

3. *Амосов О. Ю.* Перетворення механізмів державного регулювання економічного розвитку / О. Ю. Амосов // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. : у 2 ч. / за заг. ред. Г. І. Мостового, Г. І. Одинцової. – Х. : ХарРІ НАДУ, 2001. – Ч. 2. – С. 10–16.

4. Сталий розвиток територіальної громади: управлінський аспект : [моногр.] / Ю. О. Куц , В. В. Мамонова, О. К. Чаплигін та ін. ; за заг. ред.. Ю. О. Куца – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2008. – 236 с.

5. *Dunn W. N.* Bridging the Third Great Divide: Teaching Public Administration in Europe and America / W. N. Dunn // NISPAcee. Journal of Public Administration and Public Policy (I). – 2008. – № 1. – P. 17–27.

6. *Kostelecky T.* Public Administration, Regional Policy, and the Committee of the Regions. – Interaction of Regional, National and European Influences in the Pre-accession Czech Republic / T. Kostelecky // NISPAcee. Occasional papers in Public Administration and Public Policy (YI). – 2005. – № 1. – P. 14–34.

7. *Kopanska A.* The Problems of Developing the Municipal Debt Market in Poland / A. Kopanska // NISPAcee. Occasional papers in Public Administration and Public Policy (YI). – 2005. – № 3. – P. 11–23.

8. *Putnam R.* Bowling Alone: American's declining, Social Capital / R. Putnam // The Global Resurgence of Democracy. – Baltimore-London, 1996. – P. 290–303.

9. *Chlevicas E.* The potential of Civil Service Training System: Human Resources Development Strategy / E. Chlevicas // NISPAcee. Leadership and Management in Public

Sector: Values Standards and Competencies in Central and Eastern Europe. – 2008 (may). – P. 49–62.

10. *Palma D. G.* Parliament, Consolidation, Institualisation: a Minimalist View / D. G. Palma // Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe. – London-New York, 1990. – P. 31–52.

11. *Sundakov A.* Public Sector Reform in Ukraine on The Path of Transformation / A. Sundakov // Local Government and Public Initiative: Open Society Institute Discussion Papers. – 2001. – № 18. – 47 p.

12. *Барановський М.* Ключові проблеми ідентифікації сільських депресивних територій / М. Барановський // Економіка України. – 2008. – №7. – С. 65–73.

13. *Кудла Н.* Багатофункціональний розвиток сільських територій: від базових ідей до активізації місцевого підприємництва / Н. Кудла // Економіка України. – 2008. – № 1. – С. 62–71.

Kudina V. O. **Using the European experience of regulation of the development of territories in the Ukrainian regional policy.**

In the article was considered experience the countries-members of EU in the domain of regulation the development of territories, on the basis of comparative analysis of analogous and peculiarities features of the national home and European regional policy was proposed the directions of improvement mechanisms of growth to the regions of Ukraine.

Key words regulation, regional policy, regions.

Кудина В. А. **Использование в отечественной региональной политике европейского опыта регулирования развития территорий.**

В статье проанализирован опыт стран-членов ЕС в сфере регулирования развития территорий, на основе сравнительного анализа аналогичных и отличительных черт европейской и отечественной региональной политики предложены пути усовершенствования механизмов развития регионов Украины.

Ключевые слова: регулирование, региональная политика, регионы.