

УДК 335.135

Н. В. ЧУРСІНА

## **ВИРІВНЮВАННЯ ТЕРИТОРІЙ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД**

*Розглянуто європейський досвід подолання депресивності територій.*

*The European experience of overcoming of depressive territories.*

Останнім часом значну увагу вітчизняних політиків, економістів та науковців зосереджено на дуже важливій для нашої країни проблемі – подоланні депресивності територій. Саме від економічного, соціально-політичного та культурного стану регіонів України залежить у цілому успішна реалізація державної регіональної політики, метою якої є “створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищення рівня життя населення, забезпечення додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина...” [1]. Враховуючи значні трансформаційні перетворення, які охоплюють різносторонні сфери розвитку України, вирішальна роль у реалізації цього напрямку належить державному управлінню. Із метою пошуку шляхів виходу з кризи, дуже корисним для нашої держави має стати врахування того позитивного досвіду, який існує в країнах Європи щодо вирівнювання територій та подолання їхнього депресивного стану, а також вивчення інструментів та механізмів підтримки проблемних регіонів, за допомогою яких здійснюється успішна спільна регіональна політика країн – членів Європейського Союзу (ЄС).

Проблемам формування регіональної політики України та пріоритетам соціально-економічного розвитку присвячено праці таких науковців, як А. Павлюк, Є. Бондаренко, З. Варналій, М. Долішній, В. Керецман, С. Максименко, М. Семена, І. Студенніков, В. Ткаченко. Інституційні механізми регіонального розвитку Європи розглянуто В. Баштанником, П. Беленьким, О. Вітер, Є. Кіш, М. Лендъел, Н. Мікулою. Але питання щодо комплексного забезпечення шляхів подолання депресивності територій визначено у вітчизняній літературі не дуже повно.

Як відомо, основною метою спільної регіональної політики ЄС є зменшення нинішніх регіональних невідповідностей і запобігання подальшим регіональним дисбалансам шляхом передання ресурсів спільноти проблемним регіонам. Як зазначає Н. Мусис, спільна регіональна політика ЄС не має замінити національні політики. Відповідно до принципу субсидіарності, передусім, держави-члени мають власними регіональними політиками розв’язувати проблеми своїх регіонів, розвиваючи інфраструктури та фінансово підтримуючи інвестиції, які зумовлюють виникнення нових робочих місць. Проте спільна регіональна політика, формулюючи настанови та встановлюючи певні принципи, має на меті уникнути конкуренції за отримання регіональної допомоги між державами-членами [9, с. 173].

Відповідно до ст. 2 Римської угоди, ухвалені в 1957 р., завданням ЄС було визначено “сприяння гармонійному і збалансованому розвитку економічної

діяльності, економічному і соціальному зближенню й солідарності країн-членів” [13]. У 1992 р. відповідно до Маастрихтської угоди [14] політика єднання, яку спрямовано на подолання регіональних диспропорцій у межах ЄС, залишається незмінним стратегічним орієнтиром і лежить в основі формування та здійснення інституціями і країнами ЄС спільних політик. Така політика здійснюється шляхом вирівнювання структурних відмінностей, рівнів соціально-економічного розвитку регіонів і створення однакових можливостей для громадян ЄС, незалежно від місця їхнього проживання [12, с. 116].

Започаткований на базі Римської угоди процес гармонійного розвитку трансформувалася в економічне та соціальне єднання регіонів ЄС, що, відповідно до вимог Єдиного Європейського Акта 1985 р., передбачає заходи поступового підтягування рівнів найбідніших країн – членів ЄС до більш високого рівня їхніх партнерів через утворення Фонду єднання. Розділ XVII Договору про заснування ЄС так визначає напрями економічного та соціального єднання: “Із метою забезпечення всебічного гармонійного розвитку Співтовариство розвиває та здійснює цілі, спрямовані на зміцнення економічного та соціального єднання..., має на меті скорочення відмінностей між рівнями розвитку окремих регіонів та ліквідацію відставання регіонів, що знаходяться в найменш привабливих умовах” (ст. 158) [2, с. 134]. На ці потреби виділялося значні фінансові кошти. Структурні витрати зростали з 5 % Бюджету ЄС у 1975 р. до 35 % у 1999 р., відповідно активізувалася фінансова політика ЄС [3, с. 123].

Але треба відмітити, що акцентування на необхідності подолання диспропорцій регіонального розвитку фактично було зроблено лише в 1980-ті рр. Так, на думку Є. Кіш, “стосовно формування концептуальних засад регіональної політики слід підкреслити, що навіть у 1957 р. Римською угодою про утворення Європейського економічного співтовариства (ЄЕС) лише у преамбулі була визначена необхідність зменшення суттєвих соціально-економічних відмінностей різних регіонів держав Європейської Спільноти” [8, с. 33].

Але на час прийняття цього договору жодні конкретні його положення не відповідали задекларованим намірам. Поступово при Європейській Комісії було створено Генеральну дирекцію з регіональної політики, що займається вирішенням конкретних проблем розвитку регіонів, та Європейський фонд регіонального розвитку, роль якого швидко зростає з прийняттям у 1980-х рр. нових країн – членів ЄС. Після прийняття до ЄС Греції, Іспанії та Португалії, країн з низьким щодо європейських стандартів рівнем соціально-економічного розвитку окремих територій, співвідношення ВВП на душу населення між 10 найбагатшими та 10 найбіднішими регіонами ЄС зросло з 4,0:1,0 до 5,1:1,0 [10, с. 45].

Для збалансування регіональних диспропорцій із 1985 р. було запроваджено нову регіональну стратегію, яка передбачала таке:

- пріоритетність економічного, а не соціального розвитку;
- стимулювання приватного підприємництва, малого та середнього бізнесу;
- пріоритетність регіональних програм та проєктів перед загальнодержавними;
- посилення інноваційної спроможності регіонів;
- розроблення нових механізмів регулювання економіки відсталих регіонів

[10, с. 46].

На сьогодні мета, засоби реалізації, взагалі концепція та стратегія регіональної політики ЄС значно модифікувалися разом із трансформацією самого ЄС.

Визначаючи свою стратегію регіонального розвитку, ЄС намагається формувати таку стратегію, яка базувалася б на наявних можливостях і за допомогою якої можна було б посилити конкурентоспроможність регіонів та паралельно ліквідувати їхню відсталість [8, с. 33].

Н. Мікула та П. Беленький характеризують головні засади регіональної політики ЄС таким чином:

1. Загальні принципи: субсидіарність (право вищих суспільних одиниць розв'язувати лише ті проблеми, які не здатні вирішити нижчі структури); координація, еластичність.

2. Принципи організації регіональної політики: децентралізація (перерозподіл владних повноважень, ресурсів, бюджету з центру в регіони); партнерство (співробітництво між суб'єктами різних рівнів (ЄС, держава, регіон); програмування (розроблення стратегії розвитку на основі пріоритетних цілей); сумісність (розміри регіонів, їхня самодостатність).

3. Принципи фінансування регіонального розвитку: концентрація (концентрація фондів з метою якнайефективнішого використання їх) та адиціоналізм (додаткове фінансування за рахунок місцевих джерел); компліментарність (доповнення).

4. Принципи оцінки реалізації програми: моніторинг; оцінка (початкова, поточна, прогнозована), фінансовий контроль [4, с. 69].

Від початку XXI ст. регіональна політика ЄС визнає два головних види “пріоритетних” регіонів і районів: регіони, які відстають у розвитку, та райони, які потерпають від структурних труднощів. Визначення пріоритетних регіонів і районів на рівні ЄС ґрунтується на спільній системі класифікації регіонів – Номенклатурі територіальних статистичних одиниць (НТСО), створеній Статистичною службою ЄС у співпраці з національними інститутами для ведення статистики та забезпечення відповідності цих неадміністративних одиниць до порівняльних економічних, соціальних, географічних показників та показників у сфері довкілля.

2001 р. ВВП на душу населення, у перерахунку на стандартну купівельну спроможність, коливався в 211 регіонах “НТСО 2” від 53 % у регіоні Греції “Дітікі Еллада” до 263 % у регіоні Сполученого Королівства “Внутрішній Лондон” від середнього з 15 країн ЄС. Кожен 10-й регіон мав показник ВВП понад 125 % від середнього в ЄС, водночас приблизно в кожному п'ятому регіоні показник ВВП був нижчим за 75 % від середнього. Показником, спільним для цих регіонів, є зайва залежність від обмеженого кола традиційних видів економічної діяльності, які вже не можуть забезпечувати достатній рівень продуктивності, робочих місць і заробітку. Наслідки є спільними для всіх цих регіонів, зокрема: рівень внутрішнього валового продукту нижче за середній в ЄС; високий рівень безробіття; тривалий строк безробіття; наявність безперервного впливу населення.

Для здійснення ефективної регіональної політики ЄС використовує такий механізм її реалізації, як Структурні фонди (надалі – Фонди). Саме за їхньою допомогою затверджуються основні програми регіонального розвитку, здійснюється управління ними, контроль їхнього виконання, розподіл

фінансування. Вони розпочали функціонувати в повну силу після реформи 1989 р., коли було вироблено основні принципи їхньої діяльності – концентрація засобів допомоги в найбідніших регіонах, програмний підхід, партнерство на всіх рівнях, а також принцип доповнюваності (спільне виділення коштів із національного та наднаціонального бюджетів). Виділення країнами – членами ЄС коштів із Фондів проводиться відповідно до Цілей (Objective), визначених владними органами ЄС.

Регіони, які відстають у розвитку, що підпадають під Мету 1, є, здебільшого, регіонами, що відповідають другому рівню НТСО, в яких внутрішній валовий продукт на душу населення є меншим, ніж 75 % від середнього рівня в ЄС. Такими є найвіддаленіші регіони (французькі заморські департаменти, Азори, Канарські острови та Мадейра), які знаходяться на нижчому за 75 % рівні, та райони з дуже низькою густотою населення (менше восьми мешканців на один квадратний кілометр), розміщені на північ і схід від Фінляндії та в північній частині Швеції. Перед цими регіонами стоїть ціла низка перешкод: недостатня або застаріла інфраструктура – транспорт, енергетика чи телекомунікації; слабкі або застарілі промислові інфраструктури, методи виробництва яких часто неуспішні, а продукція є малопридатною для місцевого ринку; сільське господарство, де превалюють архаїчні структури; вплив населення, зумовлений занепадом міст, та високі показники безробіття, особливо серед молоді й некваліфікованих або низькокваліфікованих працівників.

До регіонів зі структурними проблемами, соціально-економічні зміни в яких підтримуються відповідно до Мети 2 структурної політики, зокрема, належать: райони, які зазнають соціально-економічних змін у промисловому секторі та секторі послуг; сільські місцевості, які занепадають; проблемні урбанізовані райони та райони хронічного безробіття, які залежать від рибальства. Відповідно до регламенту, що ним встановлюються загальні положення про структурні фонди, серед промислових регіонів ЄС райони, що підпадають під Мету 2, складають близько 10 % населення, серед сільських районів – 5, серед урбанізованих – 2, серед районів, що спеціалізуються на рибальстві, 1 %. Загальне населення регіонів, які належать до Мети 2, не може перевищувати 18 % загального населення ЄС [9, с. 175 – 176].

Відображаючи прийнятий програмно-системний підхід, політика Фондів зосереджується навколо дво- або тривіневого процесу планування. Побудовані на принципах партнерства і субсидіарності плани (програми) регіонального розвитку розробляються країнами – членами ЄС на регіональному рівні з обов'язковим залученням різних комбінацій партнерів (урядових управлінь та департаментів, місцевих органів влади, агентств із регіонального розвитку, наукових інститутів, екологічних та природоохоронних організацій та ін.). Плани, призначені для середньострокових програм (1989 – 1993, 1994 – 1999, 2000 – 2006), узгоджуються з Європейською Комісією з метою розроблення загальної стратегії виконання програм, встановлення їхньої пріоритетності, визначення заходів щодо надання регіонам підтримки, фінансової допомоги та механізму їхнього здійснення. В основному, Фонди використовуються для часткового фінансування відповідних проектів та планів у різних сферах економічного розвитку: допомоги становленню малого та середнього бізнесу, соціально-економічної та підприємницької інфраструктур, наукових досліджень, технічної та технологічної модернізації,

людських ресурсів, туризму, зокрема приватного, захисту природного довкілля, відродження міст тощо. За перші два програмних періоди було виконано близько 300 багаторічних програм (на третій заплановано близько 700). Підраховано, що в 15 країнах ЄС близько 30 % фінансових ресурсів Фондів витрачено, в основному, на розвиток інфраструктури (транспорт, зв'язку, енергетики, водопостачання та ін.), 30 – на проведення політики у сфері зайнятості працездатного населення (особливо молоді), освіти, перекваліфікації, 40 % – на інвестиції у виробництво, зокрема у вигляді підтримки малого і середнього підприємництва [5, с. 152].

Регіональна політика ЄС здійснюється через п'ять основних Фондів [3, с. 123]:

– Європейський фонд регіонального розвитку (ЄФРР), що має “допомагати подоланню головних регіональних дисбалансів у межах співтовариства шляхом участі в розвитку й структурному пристосуванні відсталих регіонів та переорієнтації промислових регіонів, що занепадають”;

– Фонд єднання (ФЄ), що утворюється Радою ЄС після консультацій з інститутами ЄС (Європейська Комісія, Європейський Парламент, Комітети ЄС) – “забезпечує фінансові внески для реалізації проектів у сфері охорони навколишнього середовища і трансєвропейських мереж у “сфері транспортної інфраструктури”;

– Європейський соціальний фонд (ЄСФ) – сприяє професійній підготовці та перепідготовці населення;

– Європейський фонд орієнтації та гарантій для сільгоспвиробництва (ЄФОГС) – створює умови для модернізації аграрного сектора (припинив діяльність у 2007 р.);

– Європейський фонд орієнтації рибальства (ЄФОР) – спрямований на модернізацію виробничих технологій та зміни в політиці зайнятості в рибальстві (припинив діяльність у 2007 р.).

З точки зору сучасного і майбутнього євро регіонального розвитку, 18 лютого 2004 р. Європейська Комісія прийняла важливий документ: “Нове партнерство для єднання в розширеній Європі: конвергенція, конкуренція, співпраця”, згідно з яким протягом 2007 – 2013 рр. 336,2 млрд євро буде спрямовано на реалізацію кількох чітко означених пріоритетів регіональної політики:

1) конвергенція – з метою зменшення рівня диспропорцій між регіонами і країнами, підтримки слабкорозвинених регіонів, в яких ВВП на одного мешканця є меншим, ніж 75 % в середньому в ЄС, ці регіони отримуватимуть додаткове фінансування на програми в галузі транспортної інфраструктури й захисту природного довкілля (усього виділятиметься 78 % коштів з бюджету);

2) регіональна конкурентоспроможність та покращання працевлаштування, на реалізацію яких буде спрямовано 18 % коштів із загального бюджету;

3) європейське територіальне співробітництво – досягнення гармонійного і рівномірного розвитку, інтеграції територій ЄС на основі досвіду, набутого ініціативою INTERREG щодо підтримки транскордонного та міжрегіонального співробітництва (на це виділятиметься 4 % коштів із загального бюджету) [8, с. 34].

Важливим кроком щодо реалізації регіональної політики ЄС стала підтримка майбутніх країн-членів, тих, що приєдналися до ЄС у 2004 р. Так, на Копенгагенському саміті 2002 р. визначено розподіл Фондів для нових країн – членів ЄС, який поширено практично на всі регіони країн Центральної та Східної Європи

(ЦСЄ). Крім виплат зі структурних фондів, нові країни-члени одержали фінансову допомогу в рамках ініціатив INTERREG та EQUAL.

Ініціатива INTERREG є частиною регіональної політики ЄС та фінансується з ЄФРР, бюджетна реалізація цієї програми складала в 2000–2006 рр. 4,875 млрд євро.

У табл. 1 і 2 показано виплати та розподіл коштів із Фондів для країн ЦСЄ.

Таблиця 1

Виплати з Фондів для країн ЦСЄ у 2004–2006 рр., млн євро [11, с. 27]

<i>Виплати</i>	<i>Польща</i>	<i>Чехія</i>	<i>Словаччина</i>	<i>Угорщина</i>	<i>Словенія</i>	<i>Естонія</i>	<i>Литва</i>	<i>Латвія</i>	<i>Разом</i>
Млн євро, ціни 1999 р.	11369	2328	1560	2847	405	618	1366	1036	21259

Таблиця 2

Розподіл Фондів для країн ЦСЄ у 2004–2006 рр., млн євро [11, с. 27]

<i>Країна</i>	<i>Мета 1</i>	<i>Мета 2</i>	<i>Мета 3</i>	<i>INTERREGIII</i>	<i>EQUAL</i>
Польща	7320,1	0,0	0,0	196,1	118,5
Чехія	1286,4	63,3	19,5	60,9	28,4
Словаччина	920,9	33,0	39,9	36,8	19,7
Угорщина	1765,4	0,0	0,0	60,9	26,8
Словенія	210,1	0,0	0,0	21,0	5,7
Естонія	326,4	0,0	0,0	9,4	3,6
Литва	792,1	0,0	0,0	19,9	10,5
Латвія	554,2	0,0	0,0	13,5	7,1

Одержання коштів з ФЄ країнами – новими членами ЄС залежатиме від потреб кожної з них і коливатиметься в таких розмірах: Польща – 45,65...52,72 %, Чехія – 9,76...12,28, Словаччина – 5,71...7,72, Угорщина – 11,58...14,61, Словенія – 1,72...2,73, Естонія – 2,88...4,39, Литва – 6,15...8,17, Латвія – 5,07...7,08 % від загальної суми 7,590 млрд євро [11, с. 26–27]. На нашу думку, саме така допомога регіонам нових країн – членів ЄС сприятиме м'якшій адаптації до нової спільної регіональної політики, досягненню соціально-економічної ефективності інтеграції.

Як вважає В. Ярошук, існує чітка тенденція до зростання обсягів фінансування розвитку регіонів. Так, якщо в 1987 р. видатки Бюджету ЄС на ці цілі склали 17 % (3,7 млрд єку), то, починаючи з 1994 р., вони сягнуть близько третини Бюджету ЄС: у 1994–1999 рр. – 154,5 млрд єку; 2000–2006 рр. – 213 млрд євро; на 2007–2011 рр. – 336,1 млрд євро. Частки фінансування розвитку регіонів по відношенню до показника ВВП ЄС подвоєно з 0,27 % у 1989 р. до 0,46 % у 1999 р., дещо зменшено у 2006 р. – 0,31 % та збільшено до 0,5 % на період 2007–2011 рр. [12, с. 118].

В. Гудак зазначає, що визначальним фактором для політики регіонального розвитку країн ЦСЄ було прагнення здобути членство в ЄС. На регіональний розвиток у країнах ЄС іде значна частина їхнього бюджету зі щорічним асигнуванням у десятки мільярдів євро через Фонди. У цілому підраховано, що підтримка з цих джерел становить близько 3 % загального зростання національного валового продукту в країнах – членах ЄС. На його думку, політика регіонального розвитку України має розглядатися в безпосередньому зв'язку з процесом реформування державного управління та децентралізації. Слід удосконалювати інституційну структуру для впровадження політики регіонального розвитку, яка має базуватися на принципі субсидіарності та підсиленні ролі самоврядування, створенні умов для активного суспільно-приватного партнерства, а саме: активного залучення громадян трьох сфер суспільства (державної, приватної, громадської) до планування, реалізації та оцінки регіонального розвитку [6, с. 10].

Також необхідно поступово відмовлятися від механізму регіональної політики із сильним “розподільчим” пріоритетом на користь відсталих і депресивних територій. Європейський досвід 1980 – 1990-х рр. свідчить про те, що найефективнішим механізмом регіонального розвитку є створення державою правових основ для підвищення ефективності використання внутрішнього потенціалу самими територіями задля посилення їхньої конкурентоспроможності, а значить, ліквідації відсталості.

Політика регіонального розвитку повинна органічно поєднуватися з пріоритетними напрямками економічного і соціального розвитку України на довгостроковий період, що потребує узгодження стратегічних цілей та пріоритетів розвитку на державному і регіональному рівнях. Це можливо зробити шляхом упровадження регіонального стратегічного планування (розроблення за єдиною методикою та прийняття місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування регіональних стратегій розвитку), поширення практики двостороннього узгодження діяльності центральних та місцевих органів влади [7, с. 330].

Враховуючи досвід регіональної політики ЄС щодо подолання депресивності територій, дуже корисним для України було б розробити систему класифікації регіонів, спираючись на показники ЄС, але враховуючи свою специфіку регіонального розвитку. Визначаючи депресивні території, окрім соціально-економічних показників (рівень доходів та безробіття), необхідно враховувати демографічні й екологічні чинники. Важливим є вивчення досвіду створення концепцій спільних дій держав-членів для подолання нерівностей в економічному і соціальному розвитку. Враховуючи те, що фінансування регіонального розвитку України здійснюється за рахунок державного та місцевих бюджетів, доцільним було б створення Фонду регіонального розвитку. Використання принципів регіональної політики ЄС сприятиме соціально-економічному, політичному та культурному розвитку українських регіонів, забезпеченню їхньої конкурентоспроможності, вирівнюванню територій, розвитку демократичних цінностей, а також просуванню України шляхом приєднання до європейських спільнот, що є одним із пріоритетних напрямів державної політики нашої країни.

Література:

1. Указ Президента України “Про Концепцію державної регіональної політики” від 25 трав. 2001 р. № 341/2001. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
2. Європейський Союз. Консолідовані договори / за наук. ред. В. Муравйова – К. : Port-Royal, 1999. – 206 с.
3. *Баштанник В.* Регіональна політика Європейського Союзу / Віталій Баштанник // Вісн. УАДУ. – 2000. – № 3. – С. 122 – 129.
4. *Беленький П.* Формування та розвиток системи міжрегіонального та транскордонного співробітництва в Україні / П. Беленький, Н. Мікула // Регіон. економіка. – № 3. – 2001 – С. 61 – 73.
5. *Волошко В.* Інституційне забезпечення регіональної політики Європейського Союзу / В. Волошко // Регіон. економіка. – № 1. – 2005. – С. 148 – 155.
6. *Гудак В.* Моделей багато, а обирати вам / В. Гудак // Розвиток громад і регіонів України : [проект Київ. центру Ін-ту Схід-Захід] / В. Гудак, Г. Линевиц, О. Бойко-Бойчук [та ін.] ; за ред. С. Максименка. – К. : Логос, 1999. – 164 с.
7. *Долішній М.* Регіональна політика та механізм її реалізації / М. Долішній, С. Злупко, С. Писаренко ; НАН України. Ін-т регіон. досліджень. – К. : Наук. думка, 2003. – 503 с.
8. *Кіш Є.* Регіони Європи на початку XXI століття / Є. Кіш // Політика і час. – 2007. – № 1. – С. 33 – 36.
9. *Мусис Н.* Усе про спільні політики Європейського Союзу / Н. Мусис – К. : К.І.С., 2005. – 466 с.
10. Регіоналізація і вибори як засоби удосконалення владних відносин в Україні: теорія і практика : монографія / В. Лісничий, О. Грищенко, О. Радченко [та ін.] ; за заг. ред. О. Дьоміна. – Х. : Вид-во ХарPI УАДУ “Magіstr”, 2003. – 580 с.
11. *Шамбровський Г. О.* Вплив регіональної політики Європейського Союзу на соціально-економічну ефективність євроінтеграції / Г. О. Шамбровський // Економіка та держава. – № 6. – 2006 – С. 24 – 27.
12. *Ярошук В. М.* Практика управління регіонами в Євросоюзі : досвід для України / В. М. Ярошук // Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації : матеріали щоріч. міжнар. наук.-практ. конф. – Одеса: Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2007. – Т. 1. – 442 с.
13. EU Treaty of Rome, 1957.
14. EU Maastricht Treaty, 1992.

*Надійшла до редколегії 20.03.2008 р.*