

УДК 353.1:338.24

О. А. БОРОДИНА

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В КРАЇНАХ ЄС: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Проаналізовано історію створення Європейського Союзу, висвітлено головні риси регіонального розвитку у країнах ЄС, його динаміку, напрями та шляхи здійснення регіональної політики. Приділено увагу стратегічному управлінню регіональним розвитком, а також фінансуванню Європейським Союзом заходів регіональної політики протягом кількох етапів. Визначено показники диференціації регіонів країн – членів ЄС, проведено порівняльний аналіз регіонів України за макроекономічними показниками.

Ключові слова: регіональний розвиток, Європейський Союз, комунітарна політика, європейські структурні фонди, стратегія регіонального розвитку.

Analyzed the history of the European Union, highlights the main features of regional development in the EU, its dynamics, trends and tools of implementation of regional policy. Particular attention is paid to strategic upravlennnyu regional development, as well as financing of EU regional policy measures for several phases. Defined indicators of differentiation of regions of the Member States, a comparative analysis of regions of Ukraine as macroeconomic indicators.

Key words: Regional Development, the European Union, communitarian politics, European structural funds, regional development strategy.

Фундаментальною складовою зовнішньої політики України є стратегія європейської інтеграції. Курс на набуття повноправного членства в ЄС є пріоритетним як для внутрішнього розвитку України, так і в її зовнішніх відносинах і був у 2010 р. закріплений Законом України “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики”. Інтеграція в європейський політичний, економічний, правовий і гуманітарний простір є орієнтиром для проведення системних реформ для модернізації країни. І найбільш суттєве реформування повинно бути здійснено на державному та регіональному рівнях. Для ефективного впровадження механізмів інтеграції необхідно закінчити процес децентралізації влади. Так одним з основних завдань у програмі ЄС “Східне партнерство” є сприяння регіональному розвитку на основі політики регіонального вирівнювання Європейського Союзу. Тож, плідний досвід проведення результативної регіональної політики у країнах ЄС протягом часу доводить вкрай важливу необхідність його всебічного аналізу та впровадження для України.

Основою дослідження є теорії щодо регіонального розвитку і формування регіональної політики, сучасні концепції регіональної політики: А. Вебера, Т. Паландера, Г. Хоуплінга, В. Кристаллера, А. Льюша, А. Куклінського, П. Робсона, У. Ізарда, Е. Гувера, Ф. Перру, Ж. Будвіля, Д. Паєлінка, Г. Мюрдаля, С. Полларда. Різні аспекти цих питань висвітлено і у працях українських учених, таких як Ф. Заставний, В. Нудельман, В. Поповкін, О. Топчієв, О. Шаблій, М. Долішній,

С. Романюк, О. Нижник. Із російських науковців значний внесок зробили О. Гранберг, М. Бандман, В. Селіверстов, О. Грицай, І. Іванов, Н. Ларіна.

Досі головна увага приділялася переважно розбудові механізмів політичних відносин з Євросоюзом, і ця робота, безумовно, є актуальною. Водночас сьогодні зусилля мають зосередитися на суттєвому поглибленні та розширенні практичного співробітництва між Україною та ЄС за всіма магістральними напрямками розвитку країни. Згідно з Програмою інтеграції України до Європейського Союзу така співпраця повинна сприяти здійсненню у країні системних реформ, а також забезпеченню проведення в Україні ефективної регіональної політики як засобу вирішення актуальних проблем просторового розвитку країни [2].

Метою дослідження є розробка засад щодо впровадження в Україні передового досвіду ЄС у здійсненні регіональної політики, що буде мати максимально ефективні наслідки для економічного та соціального розвитку країни. Для досягнення поставленої мети визначено такі завдання: визначити історичні аспекти створення Європейського Союзу; проаналізувати концепції регіональної політики у країнах ЄС, виявити суть та функції здійснення регіональної політики в цих країнах, їх особливості у різні періоди розвитку ЄС; обґрунтувати завдання регіональної політики України з урахуванням досвіду країн ЄС.

Історична необхідність створення єдиного європейського соціально-економічного простору була сформульована швейцарським науковцем ХХ ст. Дені де Ружмонном, який зазначав, що “єдиний можливий спосіб захистити Європу, це створити її, а отже, об’єднатися” [8]. Для ліквідації диспропорцій у розвитку регіонів, які спричинили посилення напруги у суспільстві саме в 1920-х рр. були здійснені перші спроби впровадження на державному рівні програм допомоги розвитку старопромисловим районам та слаборозвиненим територіям. Це був період розвитку індустріальної системи господарювання, коли головну роль у розвитку промисловості відігравали традиційні чинники (природні ресурси, людський потенціал, вигідне суспільно-географічне розташування), що зумовило високий рівень концентрації виробництва в регіонах з найсприятливішими умовами.

У період повоєнних років механізми регіонального регулювання дозволили відродити та стабілізувати національну економіку європейських країн шляхом концентрації та спрямування ресурсів на формування чи оновлення певних господарських галузей. Але водночас регіональна політика того періоду не мала ознак глобального характеру та не розглядалася як засіб проведення загальноєвропейської інтеграції.

На наступному етапі, за умови економічної кризи 1970-х рр., стагнації, проблем виробництва та збуту продукції, збільшення кількості безробітних у країнах ЄС, зростання інфляції та дефіциту торгового балансу, трансформуються також завдання державної політики на регіональному рівні і першочерговими її завданнями стають не просто вирішення проблем окремих регіонів, але й забезпечення скоординованого зближення рівнів їх розвитку. Тобто об’єктом регіональної політики стають не розрізнені регіони, а їх сукупність як структурних елементів національного господарства. Процеси регіонального розвитку в країнах Західної Європи вийшли за межі національних інтересів і стали предметом комунітарної

політики – політики, спрямованої на вирівнювання життя населення в рамках всього співтовариства.

В основі комунітарної регіональної політики лежать принципи, що відображають пріоритети розвитку регіонів: партнерство, субсидіарність, децентралізація, додатковість, концентрація і програмування, що забезпечує узгодження інтересів ЄС з інтересами країн для досягнення ефекту від використання виділених коштів.

На наступному етапі, в 1980-90-х рр. потужним поштовхом проведенню нової наднаціональної політики з регулювання регіонального розвитку було підписання Маастрихтської угоди. Одночасно активізується діяльність місцевих органів влади, спрямована на реалізацію специфічних цілей розвитку місцевих співтовариств. Прикладом цього є прийняття в 1985 р. Європейської хартії місцевого самоврядування. З переходом до постіндустріальної системи все більшу роль почали відігравати такі чинники, як науково-освітній потенціал, професійні навички та кваліфікація трудових ресурсів, інновації, місцева ініціатива, що сприяло посиленню здатності регіонів швидко адаптуватися до конкурентного середовища.

Протягом уже понад сорока років під час формування власної стратегії регіонального розвитку ЄС намагається базувати її на об'єктивних наявних можливостях регіонів задля підвищення їх конкурентоспроможності. Варто констатувати, що з поширенням ЄС на Схід, ці відмінності не тільки не зникають, а навпаки, поглиблюються завдяки входженню до складу Євросоюзу так званих “країн-реципієнтів” – нових членів зі значно нижчими показниками ВВП на душу населення, ніж у більш розвинутих країнах ЄС, це, зокрема, Греція, Португалія, країни колишнього соціалістичного шляху розвитку.

Загроза зростання диспропорцій між регіонами ЄС, виникнення ризику неможливості адаптування Європейським Союзом у своєму економічному просторі нових держав, протидія регіонів централізованим діям Єврокомісії та намагання посилити своє значення, – всі ці фактори сприяли розробці в кінці 1980-х рр. нової стратегії регіональної політики Європейського Союзу, що має за основні детермінанти таке:

- 1) пріоритет інтересів саме економічного розвитку, на відміну від колишнього переважання соціальних чинників;
- 2) стимулювання підприємництва, малого та середнього бізнесу;
- 3) сприяння розробці та реалізації не великомасштабних регіональних проєктів, а передача регіонального планування “нижчим” територіально-адміністративним одиницям;
- 4) посилення інноваційної спроможності самих регіонів;
- 5) вироблення нових механізмів щодо регулювання економіки відсталих територій [4].

Для забезпечення прозорості та цільового використання фінансування слабких за розвитком регіонів Європейським Союзом було проведено класифікацію проблемних регіонів за такими факторами:

- рівнем ВВП на душу населення нижче середнього по ЄС;
- мінімумом у 20 % зайнятості населення в депресивних галузях економіки;

- більшою мірою зайнятості населення в сільському господарстві, ніж в інших регіонах держав-членів ЄС;
- високим рівнем безробіття (мінімум 3,5 %), а також не менше, ніж на 20 % вище середнього по країні;
- стійким негативним сальдо міграцій [7].

Згідно з даною класифікацією, у 1980-х рр. частка “депресивних” регіонів до загального населення деяких країн – членів ЄС складала від 11 до 100 % (рис. 1).

Тобто, рівень розширення населення за основними показниками економічного розвитку становив вкрай значущі показники, що обумовило пріоритетним напрямом розвитку ЄС саме розвиток регіональної політики.

Для порівняння, слід зазначити, що відповідно до Закону України “Про стимулювання розвитку регіонів”, статтями якого визначаються критерії депресивності регіонів України, показники диференціації дещо відрізняються від загальноприйнятної європейської класифікації [1]. Але деякий порівняльний аналіз може мати місце. Так, за даними офіційного сайту Державного комітету статистики України, розрив між регіонами-лідерами та депресивними регіонами нашої країни в 2008 р. за основними макроекономічними показниками становив:

- за рівнем ВВП на одну особу – більше двох разів;
- за рівнем доходів на душу населення – понад три рази;
- за рівнем капітальних інвестицій – у двадцять разів, адже перша п’ятірка регіонів, а саме, м. Київ, Донецька, Дніпропетровська, Київська та Одеська області забезпечила практично половину усіх капітальних інвестицій по країні.

Інші ж 50 % показника забезпечили решта – 22 регіони;

- за рівнем середньої заробітної плати – 2,3 рази [6].

За даними досліджень Інституту реформ, існують декілька чинників, що зумовлюють депресивний стан території (рис. 2) [3].



Рис. 1. Питома вага “депресивних” регіонів у країнах – членах ЄС

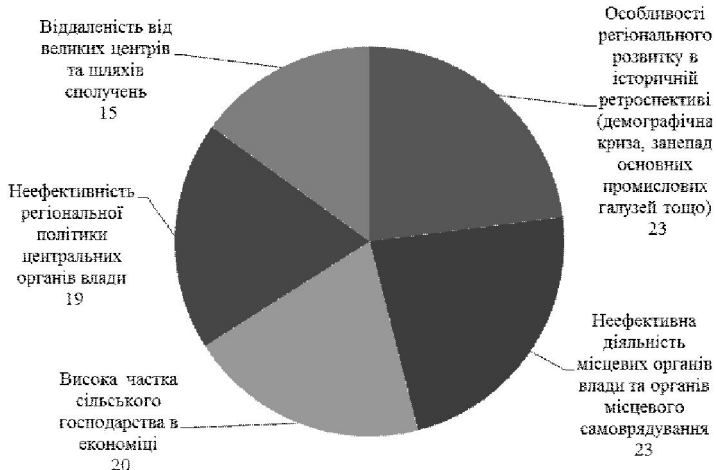


Рис. 2. Структура чинників депресивного стану територій, %

Окрім вищенаведених факторів, ознаками депресивності регіону є дотаційність бюджету, низький рівень соціальних гарантій тощо. Тому депресивність регіону повинна встановлюватись за інтегральною оцінкою його економічного, соціального, фінансового та демографічного стану. Показники такої оцінки для регіонів України виділяють лише 5 регіонів (18 %) без ознак депресивності за основними макроекономічними показниками.

Отже, проведення ефективної регіональної політики, з урахуванням досвіду провідних країн ЄС, може дозволити Україні вирішити певні проблеми власного розвитку, в тому числі й уникнути просторової дезінтеграції країни.

Окремого розгляду потребують питання фінансування заходів регіональної політики протягом часу. Характерною рисою та водночас слабкістю системи саме в 1980-ті рр. було те, що асигнування ЄС у сферу регіональної політики використовувалися в основному для фінансування заходів на розвиток регіонів, які визначалися національними урядами. При цьому надходження коштів до Співтовариства практично не перевірялися, відсутня була також координація з іншими інструментами регіональної політики ЄС.

З прийняттям у 1986 р. Єдиного Європейського Акта у Договорі про ЄС з'явився спеціальний розділ, який об'єднав різні чинники економічної політики, спрямовані на зближення рівнів розвитку країн-членів під назвою "Економічне і соціальне об'єднання" (ст. 130а – 130е).

Структурна політика, особливо регіональна підтримка, що проводиться, передусім, шляхом діяльності Структурних фондів, стала однією з найважливіших в ЄС. Її доцільність визначається із огляду на видатки на структурну підтримку, що в 1992 р. становили більше, ніж чверть усього бюджету ЄС. За своєю суттю, Структурні Фонди є правовою основою реформування регіональної політики Європейського Співтовариства. Адже структурна допомога слугувала формою

компенсування за реальні або передбачувані втрати в результаті інтеграції.

Нині, одночасно із трансформацією самого Євросоюзу, значно модифікувалися й мета, засоби реалізації, загалом концепція і стратегія регіональної політики Європейського Союзу.

Одним з основних пріоритетів сучасної європейської регіональної політики є максимальне використання наявних можливостей регіонів. Але поряд із принципами субсидіарності, децентралізації тощо, першочергового значення набуває принцип ефективності.

Останні зміни євро регіональної політики передбачають дотримання первісної ідеї “Європа регіонів”. Аналіз розвитку інтеграції держав Європи у другій половині ХХ ст. доводить, що регіони Європейського Союзу сьогодні значно посилили свій економічний та політичний статус і вже не сприймаються лише як звичайні адміністративно-територіальні об’єднання, поступово формуються як реальні суб’єкти міжнародних відносин. Головним їх завданням у сучасному європейському просторі стає комплементарна (доповнююча) функція. Фактично процес європейської інтеграції призводить до докорінних змін у системі комунікацій – ролі, компетенції та співвідношення функцій органів виконавчої влади, – модифікується система прийняття рішення національними органами влади.

На думку С. Максименка, не існує універсальних моделей регіональної політики, цілі і пріоритети якої можуть видозмінюватись залежно від цілої низки як об’єктивних, так і суб’єктивних факторів. При цьому одним з ключових питань є необхідність вибору між міжрегіональною справедливістю і загальнонаціональною ефективністю [5].

Основою регіональної політики України за нинішніх економічних обставин і бюджетних обмежень має бути поєднання окремих принципів і стандартів ЄС із виробленням власних важелів посилення конкурентоспроможності регіонів.

Для досягнення ефективного регіонального розвитку доцільно поєднувати помірний протекціонізм, підтримку вітчизняного виробництва із стимулюванням вільного ринку. Окремі принципи ЄС, зокрема, децентралізація та субсидіарність, не завжди прийнятні для України, оскільки місцеві та регіональні органи влади, через невизначеність їх статусу стосовно використання місцевих ресурсів (земельних, природних, демографічних, виробничих тощо), не мають для цього достатніх повноважень та коштів. Відповідно поступове зменшення залежності регіонів від центральної влади буде сприяти підвищенню ефективності суспільної діяльності, посиленню ініціативи на місцях, і, як наслідок, поліпшить соціально-економічний розвиток регіонів.

Позитивного ефекту дасть створення інтегральної системи моніторингу соціально-економічного розвитку регіонів, що дало б можливість здійснювати типізацію регіонів та їх розподіл за характером і важливістю проблем. До створення цієї системи повинні бути залучені як центральні, так і регіональні органи влади.

За умов глобалізації світової економіки держава має співпрацювати з регіонами, як з рівними партнерами для забезпечення економічного зростання. Тому, вивчивши досвід ЄС, варто запровадити один з ефективних напрямків регіональної політики – стимулювання внутрішнього (ендогенного) розвитку

регіонів на основі використання місцевих ресурсів.

Говорячи про державний вплив на регіональний розвиток, слід зазначити, що важливою складовою державної регіональної політики є обґрунтований перерозподіл національного доходу – від регіонів із благополучною соціально-економічною ситуацією до проблемних регіонів. Економічні важелі мають бути зорієнтовані на ефективне використання потенціалу регіонів, а не тільки на механічне переміщення фінансових ресурсів.

Особливої уваги потребують фінансування підготовки та перепідготовки кадрів, реалізацію екологічних проектів, організація інституціонального забезпечення проведення реформ, а саме: широке залучення різноманітних незалежних громадських та напівдержавних організацій (агенції регіонального розвитку, центри з підтримки малого бізнесу, ресурсні та інформаційні центри, бізнес-інкубатори, центри передачі науково-технічної інформації, громадські об'єднання підприємців тощо).

Підсумовуючи вищенаведене, зазначимо, що регіональна політика – важливий напрямок державної політики, спрямована на вдосконалення суспільної діяльності в регіонах, враховуючи загальнонаціональні пріоритети, інтереси та можливості регіонів.

Країни ЄС мають одну з найкращих у світі моделей регіональної політики та активно використовують наукові розробки у практиці регіонального розвитку. Протягом останніх 50-ти років у країнах ЄС суттєво вдосконалено важелі щодо підтримки депресивних і стимулювання високорозвинених регіонів з метою підвищення їх конкурентоспроможності.

Кожна держава ЄС формує власну регіональну політику, виходячи із рівня соціально-економічного розвитку і національних пріоритетів, а на регіональному рівні – від потенціалу регіонів, територіальних відмінностей їх розвитку, особливостей регіональних проблем, ступеня децентралізації державного управління та рівня автономії регіонів. Характерним для регіональної політики ЄС є посилення місцевої ініціативи, надання переваг регіональним інвестиціям перед регіональними стимулами, зосередження уваги на капітальних вкладеннях і зайнятості.

Основою сучасної регіональної політики України має бути поєднання окремих принципів і стандартів ЄС із виробленням власних важелів посилення конкурентоспроможності регіонів. При цьому при перерозподілі національного доходу пріоритетним повинно бути стимулювання внутрішньої ініціативи, ефективне використання потенціалу регіонів. Адже завдяки збільшенню місцевої і регіональної ініціативи щодо використання власного потенціалу регіони мають можливість досягти найбільш раціональної структури та спеціалізації господарства.

Повноцінна демократія неможлива і нездійсненна без інтегрування людини у владні відносини. Тому наступним кроком України має бути реформування системи адміністративно-територіального устрою країни для визначення оптимальної територіальної основи регіонального та місцевого самоврядування. Цю реформу мають проводити за умови дотримання європейського принципу компліментарності. Вона повинна привести до формування самодостатніх

територіальних громад, тобто таких, які б володіли організаційними, матеріальними та фінансовими засобами, належною податковою базою, потрібними для виконання завдань та здійснення функцій місцевого самоврядування.

Державна стратегія регіонального розвитку має за мету, зокрема, стимулювання розвитку найбільш перспективних регіонів, що формують конкурентоспроможну структуру господарства, сприяють зростанню продуктивності праці, підвищенню ефективності суспільного виробництва країни. Водночас держава повинна гарантувати громадянам незалежно від місця їх проживання мінімальні соціальні стандарти. Дієвим важелем розрішення такого дуалізму може стати ефективна регіональна політика України, яка має бути зорієнтована на відродження та економічне зростання проблемних регіонів, зокрема завдяки стимулюванню міжрегіонального співробітництва.

Література:

1. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 8 вересня 2005 р. № 2850-IV. – Режим доступу : www.rada.gov.ua
2. Про Програму інтеграції України до Європейського Союзу : Указ Президента України від 14 вересня 2000 р. – Режим доступу : www.rada.gov.ua
3. Дацишин М. Конкурентні переваги структурно слабких територій України / М. Дацишин // Пріоритети. – 2003. – № 5 (11). – С. 26–32.
4. Кіш С. Регіональна політика Європейського Союзу: стратегічні імперативи для України / С. Кіш // Незалежний український часопис “Ї”. – 2001. – № 23.
5. Максименко С. Перспективи регіональної політики України в контексті європейського досвіду / С. Максименко // Незалежний український часопис “Ї”. – 2001. – № 23.
6. Офіційний сайт Державного комітету статистики України. – Режим доступу : www.ukrstat.gov.ua
7. Регіональна економіка : словник-довідник / [О. Д. Богорад, О. М. Тевелєв, В. М. Падалка, М. В. Підмогильний]. – К., 2004. – С. 125.
8. Ружмон Дені де. Відкритий лист до Європейців // Європа угрі. Шанс Європи. Відкритий лист до Європейців / Дені де Ружмон. – Л. : Літопис, 1998. – 273 с.

Надійшла до редколегії 04.07.2011 р.