

УДК 339.97

Владислав Пустовар

Vladyslav Pustovar

СВІТОВИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ**INTERNATIONAL EXPERIENCE OF REGIONAL ECONOMIC POLICY**

У статті розглянуто досвід реалізації регіональної політики провідних країн світу. У цьому контексті виділено етапи розвитку регіональної політики зарубіжних країн. Запропоновано авторське розуміння парадигми регіонального розвитку.

Ключові слова: *регіональна політика, державна політика, світовий досвід, парадигма регіонального розвитку.*

В статье рассмотрен опыт реализации региональной политики ведущих стран мира. В этом контексте выделены этапы развития региональной политики зарубежных стран. Предложено авторское понимание парадигмы регионального развития.

Ключевые слова: *региональная политика, государственная политика, мировой опыт, парадигма регионального развития.*

The article describes the experience of implementation of the regional policy of the leading countries of the world. In this context, marked the stages of development of regional policy in foreign countries. Invited to the author's understanding of regional development paradigm.

Keywords: *regional policy, public policy, international experience, the paradigm of regional development.*

Постановка проблеми. Нерівномірність розвитку регіонів – це проблема, з якою стикаються багато країн світу, причому як економічно розвинені, так і такі, що розвиваються. Сприйняття гостроти цієї проблеми значною мірою визначається рівнем економічного розвитку країни. Причому, вона проявляється на всіх рівнях світового господарства – від локального до глобального – і впливає на економічний, соціальний, екологічний клімат в усьому світі та в окремих державах. У зв'язку з цим пошук шляхів мінімізації негативних наслідків територіальних нерівностей розвитку, розробка ефективної регіональної політики посідає одне з центральних місць у країнах світу, особливо у країнах з високорозвинутою економікою.

Аналіз останніх досліджень і результатів. Вивченню та узагальненню проблем регіонального розвитку і управління цим процесом присвячені фундаментальні дослідження українських вчених-регіоналістів, зокрема глибиною і широтою охоплення досліджуваних проблем характеризуються наукові праці О. М. Алімова, З. С. Варналія, Б. М. Данилишина, М. І. Долішного, С. І. Дорогунцова, В. І. Куценко, Ю. П. Лебединського, В. К. Мамутова, В. Ф. Столярова, В. І. Пили, Л. Г. Чернюк, М. Г. Чумаченка.

У той же час вирішення багатьох питань удосконалення формування регіональної політики ще недостатньо пов'язується з особливостями сталого зростання економіки України, інтеграції в європейські та євроатлантичні структури. Недостатньо вивченими залишаються питання дослідження закордонного досвіду регіонального управління, його внутрішньої організації, оптимізації організаційних структур органів влади.

Державна політика просторового розвитку в довгостроковій перспективі буде формуватися на основі підтримки опорних регіонів, інтенсивний соціально-економічний розвиток яких дозволяє поширити процеси модернізації на інші території. Державою передбачається надання «преференцій за реформи», тобто, заохочення і підтримка ефективної діяльності органів державної влади соціально-економічному розвитку регіону, що збігається з цілями і завданнями розвитку держави в цілому. Відносно проблемних регіонів передбачається впорядкування заходів державної підтримки регіонального розвитку (аж до вироблення типових заходів) залежно від географічних, ресурсних та інших особливостей регіонів України. Буде також здійснюватися оптимальний перерозподіл повноважень між рівнями влади для ефективного вирішення загальнодержавних завдань.

У середині 1990-х рр. в Україні була усвідомлена необхідність участі держави в процесах соціально-економічного розвитку областей (регіонів). Практика ринкового реформування довела важливість державного регулювання територіального розвитку, оскільки при переході на ринкові умови господарювання благополучні регіони і без того отримали додаткові фінансові ресурси в силу вигідності стартових умов, у той час як розвиток депресивних регіонів в кращому випадку було «заморожено», а в більшості своїй вони виявилися відкинуті назад на десятки років. Державі довелося залучати додаткові фінансові кошти для стабілізації соціально-економічної і політичної обстановки в ряді регіонів. Це призвело до активізації досліджень сутності регіональної політики.

Регіональна політика як системне регулювання розвитку депресивних територій в економічно розвинених країнах стала формуватися з метою усунення наслідків економічної кризи 1929-1933 рр. До найбільш відомих проектів реформування депресивних регіонів початкового періоду відносяться програма розвитку регіону долини річки Теннесі, утворення єдиного органу для впорядкування індустріального розвитку Рурської області в Німеччині, створення польдерів на місці осушеної затоки Зейдерзе в Нідерландах. На півночі Швеції в 1920-1930-і рр. стимулювалося створення «територій на болотах» – спеціальних сільськогосподарських колоній – для подолання наслідків світової економічної кризи шляхом збільшення зайнятості населення та випуску сільськогосподарської продукції [1].

Завданням наступного етапу реалізації регіональної політики (1950-1970-і рр.) було відновлення економіки західноєвропейських країн після другої світової війни. Цей етап відрізняється різноманітністю вибору об'єктів та інструментарію, поєднанням стимулюючих і стримуючих заходів. Формування основ і принципів регіональної політики було характерно для ряду зарубіжних країн: США, Канади, Нідерландів, Швеції та ін. У США в 1961 р. був прийнятий закон про розвиток територій, на підставі якого уряд розширив свою фінансову і технічну допомогу відстаючим регіонам. У 1965 р. Конгрес США прийняв закон про розвиток Аппалачів. Ця програма мала соціальну спрямованість і зводилася до створення умов для здорового способу життя, отримання професії, підвищення зайнятості, зростання доходів населення Аппалачів. У Нідерландах у другій половині 1960-х рр. проблемні райони були перейменовані в «райони стимулювання», а також виділені «райони реструктуризації» (південна частина провінції Лімбург і околиці Тілбурга), в яких вводилося пільгове інвестиційне регулювання. Уряд Канади на початку 1960-х рр. став здійснювати планомірну діяльність з вирівнювання економічного розвитку регіонів, яка і в даний час має високий державний пріоритет і реалізується шляхом прямих фінансових трансфертів у рамках надання допомоги депресивним регіонам (насамперед – Атлантичним штатам), а також реалізації цільових державних програм, які передбачають розвиток інфраструктури, заохочення приватних інвестицій в слаборозвинені регіони за допомогою надання податкових та інших пільг [2].

На третьому етапі розвитку регіональної політики зарубіжних країн (1980-1990-ті рр.) відбувалися зміни в масштабах застосування регулювання розвитку регіонів: у тих країнах, де регулювання було надмірним, воно скорочувалося, а там, де регулювання практично не було, – з'явилося. Вишукувалися внутрішні резерви подолання труднощів і всіляке заохочення розвитку приватного підприємництва. Передбачався розвиток сфери послуг, забезпечення зайнятості, підвищення якості навколишнього середовища в будь-якій частині країн. У Японії основним завданням регіональної політики стала територіальна деконцентрація виробництва і науки. У 1980 р. була сформульована програма технополісів (всього їх було запропоновано 25). Її основною ідеєю стало раціональне поєднання науки і виробництва в межах одного міста за зразком американської Силіконової долини в Каліфорнії. Південна Корея також віддала перевагу концепцію «полюсів зростання», акцент був зроблений на розвиток Сеула і Пусана. У Китаї в 1979 р. концепція «рівномірного розміщення продуктивних сил» офіційно була замінена концепцією «використання порівняльних переваг», перевагу було віддано регіонам, які мають найбільший потенціал економічного зростання (тобто приморським).

Для цього етапу характерно також виникнення регулювання регіонального розвитку Європейського Союзу, пов'язаного з посиленням територіальних диспропорцій країн, які входять до нього. При цьому до 1988 р. заходи щодо регулювання соціально-економічних процесів фінансувалися з декількох структурних фондів ЄС і напрями витрачання виділених коштів значною мірою визначалися країнами, які отримують їх. З 1989 р. стало здійснюватися самостійне регулювання на рівні ЄС, і кошти, що виділяються на нього, були об'єднані в одному фонді [3].

Сучасний етап реалізації регіональної політики почався з підписання Маастрихтських угод в 1993 р., що послужило основою для здійснення нової «наднаціональної» регіональної політики в рамках Європейського Союзу та розвитку інтеграційних процесів. Тобто, відбувається перетворення

«Європи національних держав» в «Європу регіонів». Інструментарій регіональної політики зарубіжних країн значно диверсифікувався. Якщо спочатку наголос робився на наданні прямої фінансової допомоги, то з початку 1990-х рр. значно ширше використовуються непрямі заходи регіональної політики, спрямовані на збільшення інвестиційної привабливості обраних територій, особливо в рамках єдиної регіональної політики ЄС. В рамках цільових програм здійснюється фінансова підтримка підприємств у проблемних ареалах. Удосконалюється система вибору районів фінансової підтримки в країнах ЄС, яка здійснюється за допомогою показників, розбитих на шість груп: рівень безробіття, ВВП на душу населення, структура промисловості, перспективи економічного розвитку, демографічні показники і місце розташування (віддаленість від ринків збуту, кліматичні умови). У таких країнах як Бельгія, Данія, Франція, Німеччина, Нідерланди і Великобританія пріоритет при виборі районів підтримки традиційно зберігається за фактором безробіття. У менш розвинених країнах ЄС більше значення надається показником ВВП на душу населення [4].

Модифікуються цілі та принципи регіональної політики ЄС. Її цілями визначено: розвиток і структурна перебудова слаборозвинених районів; економічні та соціальні перетворення в структурно кризових регіонах; розвиток людського потенціалу. Реалізується кілька міждержавних програм: стимулювання прикордонної, транснаціональної та міжрегіональної кооперації; сприяння сільському розвитку через ініціативи місцевих активістських груп; розвитку нових способів боротьби з усіма формами дискримінації та нерівності щодо доступу на ринок праці; стимулювання економічного і соціального оновлення потрапили в кризу міст і передмість [5]. Основними політичними принципами регіональної політики ЄС стали: наявність надійної законодавчої бази; довгостроковий характер і спрямованість на вирішення структурних завдань; ринкова орієнтація; обмеженість числа районів підтримки; скоординованість дій органів влади різних рівнів.

В даний час в розвинених західних країнах склалося кілька напрямів регіональної економічної політики. Завдання першого з них – «традиційного», полягає в скороченні відмінностей у рівнях соціально-економічного розвитку окремих частин країни, а механізм реалізації базується на стимулюванні розвитку економік менш благополучних регіонів. Другий напрямок являє собою регіональний аспект «галузевих політик» центрального уряду, спрямованих на вирішення різних галузевих завдань (таких як структурна перебудова економіки країни, стимулювання розвитку високотехнологічних галузей, національні програми освіти та ін.), але при цьому має значний вплив на перспективу розвитку різних регіонів країни. «Міжінституційний» (третій) напрямок політики центрального уряду як вирішення проблеми взаємовідносин між різними просторовими рівнями влади включає питання фінансових потоків від центру до місцевої і регіональної влади (незв'язані трансферти на поточні витрати). До четвертого напрямку відноситься «інтеграційна» політика, орієнтована на посилення горизонтальних економічних і соціальних зв'язків між регіонами країни або з сусідніми регіонами суміжних країн. Формується також і новий напрямок, що представляє собою «інноваційну» регіональну політику, націлену на підвищення конкурентоспроможності економіки країни шляхом активізації інноваційних процесів в галузях, сконцентрованих в окремих регіонах [6].

Оскільки економіка України являє собою багаторівневу систему, що складається з регіонів, що розрізняються за рівнем соціально-економічного розвитку, то будь-яка стратегія розвитку країни, яка не містить регіонального розрізу, залишається позбавленою реального сенсу. В даний час відбувається зміна парадигм регіонального економічного розвитку та регіональної політики, здійснюється пошук шляхів підвищення ефективності управління територіальним розвитком, нових форм, методів і механізмів участі регіональних органів влади в управлінні територією. Замість традиційних теорій розвитку обґрунтовуються і стають теоретичною основою сучасної регіональної політики українського уряду концепції міжрегіональної конкуренції, інноваційного розвитку регіонів, територіально-кластерного підходу, глобально орієнтованої регіональної політики, транснаціональної інтеграції розробляються ідеї селективної регіональної політики соціально-економічного розвитку проблемних регіонів [7], відбувається переосмислення шляхів розвитку України.

Під парадигмою регіонального розвитку ми розуміємо системну сукупність процедур, механізмів, інститутів та інструментів регіональної економічної політики, визначені цілі і основні напрямки державного регулювання регіонального розвитку, форми і методи підтримки ініціатив регіонів і взаємозв'язків між ними.

Сучасний етап формування регіональної політики в Україні, на наш погляд, почався в 2008 р. і закінчиться із завершенням кризи при переході до стабільного зростання економіки країни і регіонів. Основи стимулювання розвитку регіонів закладено в Законі України «Про стимулювання розвитку

регіонів”, а саме: узгодження загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів розвитку; використання програмно-цільового підходу до розв'язання проблем соціально-економічного розвитку в регіонах; створення сприятливих умов для інвестицій в регіонах; розподіл коштів Державного бюджету за регіонами на конкурсній основі для найбільш ефективного їх використання [8]. На сьогоднішній день формується жорстка централізована модель управління економікою. Київ опинився головним і практично єдиним центром вироблення антикризової політики та джерелом її фінансування, що стало наслідком політичної та економічної кризи, анексії Криму та військового конфлікту на сході країни. Характерними рисами сучасної моделі регіональної політики є:

- концентрація владних повноважень у державних органах управління;
- джерела ресурсного забезпечення розвитку регіонів зосереджені в державному бюджеті і розподіляються централізовано за обґрунтованими заявками регіонів;
- ініціатива регіональних органів управління з розвитку територій значно обмежена рішенням дрібних конкретних питань і часто залежить від бюджетної підтримки «зверху»;
- виконання повноважень органів влади територій лімітується об'ємом фінансування, яке затверджується на державному рівні;
- регіони і муніципалітети зважаючи на скорочення власних доходів до бюджетів в умовах кризи змушені відмовлятися від докризових соціальних параметрів і скорочувати соціальні витрати на підтримку соціально вразливих і малозабезпечених категорій населення.

Висновок. З цього можна зробити висновок про несформованість регіональної політики в державі: не виділені чіткі цілі та пріоритети розвитку; реалізуються окремі заходи, які часто не пов'язані між собою і слабо впливають на досягнення поставленої мети. Обмеження ресурсного забезпечення повноважень регіональних і муніципальних органів влади, слабка участь населення у вирішенні проблем розвитку території проживання призводять до протиріччя з вимогою розвитку конкурентоспроможних територій як ключового фактору економічного зростання. Відсутність системності та послідовності ініціатив центру з розвитку регіонів породжує неузгодженість і нелогічність тенденцій регіонального розвитку.

Список використаної літератури

1. Слава С., Амборський Д., Сегварі П., Дацишин М. Розвиток економічно проблемних територій: міжнародний досвід // Проект партнерства Канада – Україна «регіональне врядування та розвиток». – К. : Видавництво „К.І.С.”, 2007. – С 49–50 (144 с.).
2. Дотлярівський В. А. Зарубежный опыт комплексного развития регионов // Региология. – 2004. – № 2-3. – С. 28.
3. Чужиков В. І. Регіональна політика та стратегія Європейського Союзу / Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку : [монографія] / В. І. Чужиков; за ред. З. С. Варналія. – К. : Знання України, 2005. – С. 335–404.
4. Луцишин Н. П. Формування інституційної структури регіональної політики в країнах Європи // Регіональна економіка. – 2004. – № 3. – С. 199–208.
5. Європейські принципи державного управління // Пер. з англ. О. Ю. Куленкової. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 52 с.
6. Світовий досвід формування та реалізації державної регіональної політики [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://ved.odessa.gov.ua/transkordonne-spivrobitnitstvo/stati-transgranichnoe-sotrudnichestvo/svtovij-dosvd-formuvannya-ta-realzac-derzhavno-regonalno-poltiki/>
7. Дзись Г. Роль регіонів у становленні національної економіки України // Економіка України. – 2009. – №10. – С. 19–28
8. Закон України “Про стимулювання розвитку регіонів” від 20 грудня 2005 р. [із змінами, внесеними згідно із Законом № 3235-IV (3235-15)] // ВВР України. – 2006. – № 9. – № 10-11. – С. 96.

References

1. Slava S., Amborskyi D., Sehvari P, Datsyshyn M. Rozvytok ekonomichno problemnykh terytorii: mizhnarodnyi dosvid // Proekt partnerstva Kanada – Ukraina «rehionalne vriaduvannia ta rozvytok». – K.: Vydavnytstvo „K.I.S.”, 2007. – S 49 – 50 (144 s.).
2. Dotljarovs'kij V.A. Zarubezhnyj opyt kompleksnogo razvitija regionov // Reginologija. – 2004. – № 2-3. – S.28.

3. Chuzhykov V. I. Rehionalna polityka ta stratehiia Yevropeiskoho Soiuzu / Rehiony Ukrainy: problemy ta prioritytety sotsialno-ekonomichnoho rozvytku : [monohrafiia] / V. I. Chuzhykov ; za red. Z. S. Varnaliia. – K. : Znannia Ukrainy, 2005. – S. 335–404.
4. Lutsyshyn N.P. Formuvannia instytutsiinoi struktury rehionalnoi polityky v krainakh Yevropy // Rehionalna ekonomika. – 2004. – № 3. – S. 199 – 208.
5. Yevropeiski pryntsyipy derzhavnoho upravlinnia // Per. z anhl. O.Iu.Kulenkovoï. - K.: Vyd-vo UADU, 2000. – 52 s.
6. Svitovyi dosvid formuvannia ta realizatsii derzhavnoi rehionalnoi polityky [Elektronnyi resurs] - Rezhym dostupu: <http://ved.odessa.gov.ua/transkordonne-spivrobitnistvo/stati-transgranichnoe-sotrudnichestvo/svtovij-dosvd-formuvannya-ta-realzac-derzhavno-regonalno-poltiki/>
7. Dzis H. Rol rehioniv u stanovlenni natsionalnoi ekonomiky Ukrainy // Ekonomika Ukrainy. - 2009. - №10. - S. 19-28
8. Zakon Ukrainy “Pro stymuliuvannia rozvytku rehioniv” vid 20 hrudnia 2005 r. [iz zminamy, vnesenymy zghidno iz Zakonom № 3235-IV (3235-15)] // VVR Ukrainy. – 2006. – № 9. – № 10-11. – St. 96.

Стаття надійшла до редакції 08.10.2014.