

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 35.072

В. Г. Ковальчук,

*д.держ.упр., доцент кафедри економічної політики
та менеджменту ХарПІ НАДУ, м. Харків*

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ МОДЕЛЯХ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Розглянуто особливості державного управління регіональним розвитком в країнах-членах ЄС. Досліджено основні принципи державної регіональної політики в сучасних умовах. Проаналізовані напрями впровадження досвіду європейських країн щодо регулювання соціально-економічних процесів в Україні.

Ключові слова: принципи регіональної політики, досвід державного регулювання.

V. H. Kovalchuk,

Associate Professor of Economic Policy and Management Department, KRI NAPA, Kharkiv

PUBLIC ADMINISTRATION IN EUROPEAN REGIONAL DEVELOPMENT MODELS: EXPERIENCE FOR UKRAINE

The features of public administration of regional development in the EU member states are considered. The basic principles of state regional policy in the modern world have been researched. The analysis has been conducted as to the trends of implementing the European practices of social and economic processes regulation in Ukraine.

Key words: principles of regional policy, government regulation experience.

Реформування системи управління регіональним розвитком передбачає запровадження нової якості регіональної політики, покликаної поєднати завдання модернізації економіки країни із завданнями забезпечення комплексного збалансованого розвитку регіонів [2, с. 4]. Під час планування регіонального розвитку в Україні важливе значення набуває аналіз іноземного досвіду, адже більшість територій Західної Європи, завдяки реалізації стратегічних проєктів, вже добилися значних успіхів щодо забезпечення свого сталого розвитку. Слід зазначити, що управління в розвинутих країнах світу, перш за все європейських, будується на засадах “сильного та розвинутого” місцевого самоврядування, що є неодмінним атрибутом будь-якого сучасного демократичного суспільства. Зарубіжний досвід свідчить про величезну кількість моделей і типів організації

державного управління та місцевого самоврядування, які залежать від багатьох факторів: політичного режиму, домінуючої в країні ідеї організації влади і управління на місцях, державного та адміністративно-територіального устрою держави, навіть національних традицій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, які присвячені вивченню сутності та проблемам державного управління регіональним розвитком, демонструє, що питання проведення регіональної політики в країнах Європейського Союзу мають певний інтерес для вітчизняних науковців, таких, як А. Балян, В. Воротін, М. Лендсєл, С. Максименко, Т. Никитюк, В. Панова та ін., що обґрунтовано вивченням можливості використання її досвіду в Україні. Певна увага приділяється пріоритетним напрямам регіональної політики Європейського Союзу, інституційному механізму реалізації регіональної політики в країнах Європи та ін.

Питання історії та методології глобальних регіональних процесів широко розкриті в монографії В. Чужикова [8]. Нові підходи до розвитку регіонів Європи були глибоко проаналізовані українськими вченими, в тому числі такими як О. Богорад, О. Тевелєв, В. Падалка, М. Підмогильний [1, с. 163], а також Є. Кіш [3, с. 31-35], Т. Мірзодасєва [4, с. 124], які в своїх працях відмічали не тільки значення внутрішніх і зовнішніх факторів та процесів глобалізації в просторовому розвитку, але і стратегічні імперативи регіональної політики Європейського Союзу для України.

Широкий спектр регіональних проблем знаходився в центрі уваги академіка В. Семиноженко та члена-кореспондента НАН України Б. Данилишина. В ході дослідження сучасних моделей державної регіональної політики, особливостей еволюції регіональної політики в країнах ЄС і постсоціалістичних європейських державах, особливостей європейського досвіду реформування місцевого самоврядування, питань вдосконалення адміністративно – територіальної системи України, інноваційної складової регіонального розвитку вперше в науковий обіг була введена методологія оцінки інтегрального показника інноваційної активності регіонів України, презентована доктрина “нового регіоналізму”, яка сьогодні є головним змістом регіональної політики країн ЄС, проаналізовано економічні та соціальні перспективи регіонів України, рівень регіонального розвитку, співвідношення потреб і ресурсів усіх регіонів України [7].

Проте, виконаний розгляд становлення та розвитку регіонального управління в країнах-членах ЄС показує, що в науковій літературі відсутні певні узагальнення цього досвіду, що не дозволяє в повній мірі застосовувати його в практиці проведення регіональної політики в Україні, розробці її окремих складових. Більшість із поставлених завдань щодо впровадження сучасних механізмів державного регулювання соціально-економічним розвитком регіонів України не вдалося виконати. Для побудови ефективних моделей регіонального розвитку важливим є обґрунтування принципів, на яких будується державна регіональна політика країн ЄС.

Враховуючи нагальну потребу вдосконалення механізмів державного регулювання соціально-економічного розвитку регіонів в Україні, доцільним є глибоке вивчення та розповсюдження досвіду регіонального управління в європейських країнах. Тому метою статті є дослідження вітчизняного ходу історичного розвитку в зіставленні з аналогічними суспільними процесами і їх

специфікою характерною для різних макрорегіонів світової цивілізації. Основою аналізу є випробуваний і продуктивний метод порівняльних досліджень, який цілком достатній, щоб побачити спрямованість динаміки суспільно-політичних і соціально-економічних процесів або їх консерватизм, або регрес; їх спадкоємність, характер і зміст подальших новацій і трансформацій.

Проведений аналіз наукових праць з регіоналістики свідчить про те, що у теперішній час відбувається активний розвиток інтеграційних процесів (в основному на території ЄС), що характеризує перетворення “Європи національних держав” у “Європу регіонів” [6].

Важливим кроком стало затвердження стратегії соціально-економічного розвитку Євросоюзу на період до 2020 р. “Європа 2020”. Це стратегія інтелектуального, стійкого і всеосяжного зростання, що скоректована з врахуванням уроків кризи, в якій викладені уявлення про соціальну ринкову економіку Європи в XXI ст. У стратегії “Європа 2020” на перший план висувуються три взаємодоповнюючих пріоритети [9]:

- інтелектуальне зростання: розвиток економіки, що спирається на знання і інновації;
- стабільне зростання: сприяння ефективному використанню ресурсів, створенню більш економічної, і, головне, більш конкурентоздатної економіки;
- загальне зростання: створення економіки з високим рівнем зайнятості працездатного населення, що забезпечує згладжування соціальних і територіальних відмінностей.

Усі країни-члени ЄС прийняли свої національні завдання в кожному з цих напрямів. У основі стратегії знаходяться конкретні дії на рівні ЄС і національному рівні.

Досліджуючи характеристики та завдання регіональної політики країн-членів ЄС, відмітимо, що певні її особливості властиві кожній із країн.

Так, в “інтегрованих” країнах (Ірландія, Греція, Португалія та Іспанія) регіональна політика проводиться в умовах слабкого розвитку національної економіки в порівнянні з іншими країнами-членами ЄС, тобто особлива увага приділяється проблемам національного економічного розвитку, рішенню ж проблем регіонального розвитку відводиться другорядна роль.

Конституції Німеччини і Італії, що характеризуються великими внутрішніми відмінностями – між північчю і півднем Італії, а також між “старими” і “новими” землями Німеччини, визначають принципи справедливого розвитку, приділяючи тим самим велику увагу питанням регіональної політики. Таким чином, в якості першорядної задачі регіональної політики виділяється забезпечення можливості для структурно слабких регіонів брати активну участь у соціально-економічному розвитку країни шляхом мінімізації впливу негативних факторів, які пов’язані з положенням цих регіонів. Регіональна політика націлена на зміцнення їх економічного зростання. Для досягнення даної мети створюються довгострокові і конкурентоспроможні робочі місця, дозволяючи при цьому стабілізувати ситуацію на регіональному ринку праці і полегшити проведення структурних перетворень.

Щодо регіональної політики скандинавських країн (Фінляндії та Швеції) можна стверджувати, що її головним напрямком є вирішення проблем видалених

північних територій, хоча велика увага приділяється рівномірному розвитку регіонів по країні.

Країни північної Європи (Австрія, Франція, Данія, країни Бенілюкс та Великобританія.) не проводять настільки активну регіональну політику, так як проблема нерівномірного розвитку регіонів не так актуальна. Найбільша увага приділяється залученню інвестицій у внутрішні райони. Регіональна політика є здебільшого процесом промислової реструктуризації регіонів, як складова частина підходу в рамках політики “відродження” має яскраво виражену мету поліпшення конкурентоспроможності окремих регіонів та вирішення проблемами зайнятості населення.

Слід відмітити, що у таких держава, як Болгарія, Угорщина, Кіпр, Латвія, Литва, Мальта, Польща, Словаччина, Словенія, Румунія, Чехія, Естонія, тобто тих, які набули членство у ЄС значно пізніше (2004, 2007 рр.) та мають відносно низький рівень соціально-економічного розвитку, проведення регіональної політики тягне за собою певні особливості та складності, що потребує додаткового вивчення.

Загалом, якщо проаналізувати положення в країнах Європейського Союзу, то можна помітити, що регіональна політика практично у всіх країнах спрямована на створення умов, які дають змогу регіонам повністю реалізувати наявний у них потенціал і тим самим збільшити їх внесок у розвиток національної економіки. Можна сказати, що це і є головним завданням регіональної політики країн-членів ЄС.

Певний інтерес для становлення української системи управління регіональним розвитком представляють наступні принципи, вироблені у країнах ЄС та необхідні для досягнення поставлених цілей в області регіональної політики.

Перш за все, це розробка надійної законодавчої бази для досягнення послідовності та прозорості політики, що здійснюється. Регіональна політика неминуче включає в себе вибір слаборозвинутих районів для виділення необхідних фінансових ресурсів. Даний вибір повинен здійснюватися відповідно до існуючого законодавства. Для проведення політики в галузі розвитку регіонів виробляються основні законодавчі норми, підкріплені більш докладними робочими директивами, створюючи тим самим законодавчі рамки для прийняття і обґрунтування політичних рішень.

В якості одного з основоположних принципів можна визначити виділення необхідної допомоги регіонам, які зазнають структурні зміни. Також найбільший акцент робиться на залучення додаткових інвестицій, аніж на довгострокове субсидування.

Регіональна економіка передбачає активний розвиток ринкових відносин, вдосконалення структури яких виділяється як окремий напрямок регіональної політики. Його метою є створення надійних і привабливих можливостей отримання роботи, нових робочих місць. Даний напрямок політики знаходить підтримку в Директораті з політики ринкових відносин в країнах ЄС. Необхідно підкреслити, що існує невелика назва винятків, які не підкоряються правилам ринкової орієнтації, коли проведення регіональної політики має позаекономічну мотивацію.

Наступний принцип регіональної політики характеризує її просторову спрямованість. Обмеженість бюджетних джерел фінансування вимагає необхідність

вибору Європейською Комісією між районами, які потребували допомоги на основі об'єктивних, суттєвих, підкріплених надійними статистичними джерелами показників. Для отримання фінансової підтримки необхідно чітко обґрунтувати критерії вибору району відповідно до чіткої методології, що відображена у “Директивах ЄС з надання допомоги національним регіонам”. При цьому політика повинна проводитися щодо цілісних територіальних одиниць, що відповідають визначеним критеріям.

Регіональна політика припускає наявність скоординованого політичного підходу. У країнах Європейського Союзу у вирішенні цих проблем бере участь Європейська Комісія – частково через діяльність Директорату з регіональної політики, а також через контролюючі функції Директорату з політики ринкових відносин. Для забезпечення ефективного розвитку економіки певного регіону потрібна фінансова підтримка не тільки державних органів, що займаються регіональною політикою, але і допомога широкого спектра осіб та організацій, зацікавлених у такому розвитку.

Аналіз свідчить про те, що існує цілий ряд інструментів регіональної політики, які мають різне значення для різних країн. З точки зору історичного розвитку виділяють п'ять великих класів політичних інструментів: кошти, що йдуть на стримування розміщення нових підприємств у перенаселених регіонах; просторовий розподіл діяльності держави в області економічного розвитку; стимулювання діяльності компаній шляхом фінансової підтримки; формування інфраструктури; “м'які” заходи щодо стимулювання розвитку.

В теперішній час роль коштів, що йдуть на стримування і просторовий розподіл діяльності держави в області економічного розвитку, істотно скоротилася, тільки Франція і Греція стимулюють розвиток промисловості, яка розташована далеко від перенаселених столиць.

За останні десятиліття роль економічної діяльності держави в якості інструменту регіональної політики суттєво знизилася. Приватизація в області виробництва позбавила уряд можливості впливати шляхом прийняття рішень про інвестиції в зазначені виробництва. Існує ще один важливий аспект, що стосується економічної діяльності держави, який з часом втратив свою роль в якості інструменту регіональної політики: громадські закупівлі. У деяких країнах ЄС (Італія, Німеччина, Великобританія) проводилася політика за схемами бажаних закупівель продукції у постачальників з визначених районів. Згодом Європейський Суд назвав ці заходи протизаконними, оскільки вони є причиною національної дискримінації.

В даний час більшість країн-членів ЄС в якості інструментів регіональної політики використовують три останні групи. Фінансове стимулювання включає в себе дотації на певні суми інвестицій, кредити, субсидії у зв'язку із створенням робочих місць тощо. Ці методи покликані зацікавити фірми розміщувати виробництво чи інвестувати кошти в проблемні регіони. Дані інструменти знаходять широке застосування практично у всіх країнах ЄС. До “м'яких” елементів інфраструктури відносяться підтримка інформаційних мереж, консалтингова діяльність, наукові дослідження і т.д.

У “інтегрованих” країнах набір політичних інструментів істотно ширше, що відображає велику глибину регіональних проблем. Для стимулювання розвитку

регіональної політики створено Структурні Фонди та Інтеграційний Фонд [5]. Структурні Фонди займаються питаннями, які виходять за рамки інвестування у виробництво, а саме надання підтримки у розвитку інфраструктури та створення сприятливого середовища для ефективного розвитку бізнесу. Інтеграційний Фонд займається великими проектами відносно розвитку інфраструктури, які перебувають у прямому зв'язку з транспортом і навколишнім середовищем.

Структурні Фонди мають найбільший вплив на регіональну політику Німеччини та Італії. У 1992 р. був зроблений перегляд регіональної політики Італії для того, щоб забезпечити можливість спільного фінансування з боку Структурних Фондів. У Німеччині регіональна політика проводиться у рамках Спільної оперативної групи (GA), яка базується на наданні допомоги регіонам у комплексі з заходами підтримки бізнесу. Пріоритетним напрямом витрат Спільної оперативної групи є підтримка виробничих інвестицій для створення сприятливого бізнес-середовища.

У відношенні скандинавських країн існують наступні розходження на “вузький” і “широкий” аспект регіональної політики. У вузькому сенсі слова така політика включає до себе заходи з розвитку бізнесу та економіки. Широкий же аспект політики регіонів передбачає комплекс дій з боку уряду в галузі зв'язку, транспорту, освіти і охорони здоров'я, що мають важливе значення для підтримки життєдіяльності спільнот в малонаселених регіонах.

Важливою відмінністю скандинавських країн є те, що регіональна політика навіть у вузькому аспекті передбачає більш широкий зміст, ніж в інших країнах ЄС. Наприклад, якщо врахувати специфічні особливості проблемних регіонів, особливо їх суворі кліматичні умови, то тут існують такі форми довгострокової підтримки, які не знаходять застосування в країнах ЄС (концесія в галузі транспорту та соціального забезпечення).

Країни Західної Європи вживають заходів щодо розширення області дії регіональної політики. Наприклад, у Франції регіональна політика має широке трактування, поняття “управління територією” включає до себе великий спектр політичних заходів регіонального розвитку. Один із законів в області регіонального розвитку формує широкий спектр політичних інструментів: регіонально диференційоване оподаткування, інфраструктуру, заходи щодо стимулювання розвитку регіонів і т. д. Також існує державна система контрактів з планування регіонів, яка надає допомогу найбіднішим регіонам.

Нідерланди та Австрія відрізняються низькою значущістю регіональної політики, однак ці країни намагаються проводити регіональну політику, що виходить за рамки надання фінансової допомоги фірмам. У Нідерландах базисом регіональної політики у вузькому сенсі є капіталовкладення, а в більш широкому – комплекс заходів щодо створення сприятливого бізнес-середовища та розвитку інфраструктури. В Австрії приймаються широкі політичні заходи з розвитку регіональної політики, які відображають точку зору, що існує, а саме: політика економічного розвитку регіонів повинна включати підтримку стосовно розвитку бізнес-середовища і таких локальних факторів, як транспорт, освіта і рівень життя.

У Данії основне питання регіональної політики встановлене в області “рамкових заходів”, що включають до себе перелік послуг, якими можуть

скористатися фірми, але які не передбачають передачу грошових коштів або надання підтримки якої-небудь фірмі. У Данії існує єдина державна система соціального забезпечення, функціонування фінансових механізмів також спрямовано на те, щоб уникнути нерівності в економічному розвитку окремих регіонів, яке може спричинити за собою відмінності в рівнях доходів і соціальних можливостей.

Регіональна політика таких країн, як Бельгія, Люксембург та Великобританія є політикою стимулювання. У Великобританії політичні заходи просторового розвитку діляться на дві категорії: регіональна індустріальна політика, яку можна назвати політикою стимулювання, та політика “відродження”, що включає цілу низку програм просторового розвитку (розвитку міських і сільських регіонів), які раніше здійснювалися окремо один від одного, а тепер всі налаштовані діяти спільно.

Важливою відмінною рисою політики “відродження” є акцент на розвиток окремих регіонів та підвищення їх конкурентоспроможності. За останній час ефективність від проведення політики “відродження” зростає.

Аналізуючи політику у сфері регіонального розвитку країн-членів ЄС, можна сказати, що стимулювання регіонального розвитку складає ядро державної політики, за винятком Данії. Це можна пояснити тим фактом, що правила надання підтримки Директоратом з політики ринкових відносин в країнах ЄС передбачають надання допомоги крупномасштабним проектам і тільки в певних проблемних районах. У північних країнах одним з елементів політики можна назвати надання допомоги в розвитку сприятливого бізнес-середовища, але ця політика здійснюється в більшій мірі на загальнонаціональному рівні, ніж на регіональному.

Об'єднана Європа має досить значні успіхи щодо впровадження регіональної політики. Певний інтерес для використання в сучасних умовах державно-управлінської діяльності в Україні мають обґрунтовані принципи регіональної політики, які сформовані країнами ЄС. Саме врахування вказаних вище принципів, втілення їх в життя дозволить регіональній політиці в нових суспільно-політичних умовах якнайшвидше сформувати сучасні механізми державного регулювання соціально-економічними процесами на територіальному рівні, підвищити ефективність прийняття та виконання управлінських рішень, спрямованих на забезпечення сталого регіонального розвитку.

Великий досвід впровадження програмного підходу для зниження відмінностей у розвитку регіонів у Співтоваристві, який може бути рекомендований для використання в Україні, накопичений Структурним Фондом. Розглянутий європейський досвід вказує на явні переваги від впровадження систем регіонального соціально-економічного розвитку, які включають як загальнодержавний рівень, так і обласний, регіональний рівень. Якщо загальнодержавний встановлює загальні принципи, що дають можливість вирішити проблеми регіонів, то регіональний забезпечує деталізований розгляд свого власного потенціалу і проблем. Регіони також здатні внести свої накопичені знання і навички в сфері економічного розвитку. Причому ці ідеї можна буде перенести в інші регіони, так як вони мають схожі цілі щодо територій, але з урахуванням їх специфіки.

Механізм планування та програмний підхід, який вже застосовується в нашій країні у вигляді цільових програм розвитку регіонів, слід розвивати й удосконалювати з урахуванням сучасних умов. У створенні подібних систем європейський досвід вказує на наявність певних умов і факторів, які підтверджують їх успіх. Саме цей напрямок може стати в подальшому перспективним при дослідженні шляхів удосконалення системи державного регулювання соціально-економічними процесами на регіональному рівні.

Також об'єктом дослідження можуть бути особливості проведення регіональної політики в постсоціалістичних країнах-членах ЄС, позитивні досягнення якої будуть корисні в умовах української практики.

Література:

1. *Богорад О. Д.* Регіональна економіка : [словн.-довідн.] / О. Д. Богорад, О. М. Тевелев, В. М. Падалка, М. В. Підмогильний. – К. : НДІСЕП, 2004.
2. Інноваційні підходи до регіонального розвитку в Україні : аналіт. доп. / С. О. Біла, Я. А. Жаліло, О. В. Шевченко, В. І. Жук [та ін.] ; за ред. С. О. Білої. – К. : НІСД, 2011. – 80 с.
3. *Кіш С.* Регіональна політика Європейського Союзу: стратегічні імперативи для України / С. Кіш // Регіональна політика в країнах Європи. Уроки для України. – К. : Логос, 2000.
4. *Мірзодаєва Т. В.* Теоретико-методологічні підходи до дослідження просторового розвитку регіону / Т. В. Мірзодаєва // Регіональна економіка. – 2004. – № 2. – С. 124.
5. *Никитюк Т. Л.* Структурні фонди Євросоюзу: механізм фінансування регіонального розвитку [Електронний ресурс] / Т. Л. Никитюк. – Режим доступу : http://limej.ru/index.php/home/223-stat/61791_Regional_naya_politika_stran-chlenov_ES.html.
6. *Панова В.* Парадигма “нового регіоналізму” в Європейському Союзі [Електронний ресурс] / В. Панова // Віче. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/1022>.
7. *Семиноженко В. П.* Новий регіоналізм / В. П. Семиноженко, Б. М. Данилишин. – К. : Наук. думка, 2005. – С. 19.
8. *Чужиков В. І.* Глобальна регіоналістика: історія та сучасна методологія : [монографія] / В. І. Чужиков. – К. : КНЕУ, 2008. – С. 184.
9. Європа 2020 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%84%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B0_2020.

Надійшла до редколегії 12.03.2015 р.