

УДК 339.97

С. І. ТКАЛЕНКО,
кандидат економічних наук,
доцент кафедри європейської інтеграції,
ДВНЗ "Київський національний економічний
університет ім. В. Гетьмана"

В. В. ПАРХОМЕНКО,
кандидат економічних наук, доцент,
професор кафедри фундаментальних економічних дисциплін,
Національна академія статистики, обліку та аудиту

Європейська регіональна політика: основні засади регулювання

Визначено об'єктивну необхідність регулювання регіонального розвитку ЄС у контексті подальшого інтенсивного розвитку світової економіки та трансформаційних процесів, розширення зони впливу ЄС. Виокремлено чотири групи країн за територіальною диференціацією регіонів ЄС. Виявлено цілі, напрямки та принципи регулювання регіонального розвитку ЄС для послаблення соціально-економічних диспропорцій між регіонами і зниження рівня відсталості регіонів з несприятливими умовами розвитку.

Ключові слова: регіональна політика, регіоналізація, поліструктурність, модернізація, базові принципи регіональної політики ЄС.

Постановка проблеми. На сучасний етап розвитку світової економіки впливають процеси глобалізації, які призводять до змін на всіх континентах. Це розширення та поглиблення економічної інтеграції, суттєві зміни у структурі національних економічних систем, трансформаційні зрушення, модернізаційні зрушення в економіках тощо. Ці зміни не минули й подальший розвиток країн Європейського Союзу (ЄС). Отже, об'єктивною необхідністю є регулювання регіонального розвитку ЄС у контексті таких двох взаємопов'язаних світових явищ: 1) прискореної глобалізації світової економіки, а також 2) трансформації та розширення зони впливу ЄС як єдиного суб'єкта у зовнішньоекономічних і – у недалекому майбутньому – зовнішньополітичних відносин країн-членів ЄС з глобальними інституціями. Це актуалізує дослідження основних засад регулювання спільної європейської регіональної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням дослідження європейської регіональної політики були присвячені праці відомих вітчизняних вчених, таких як Баштанник В. В., Галяс В. І., Гладій І. Й., Лендбель М. О., Федонюк С. В., Чужиков В. І., та інших. Утім окремі аспекти поліструктурної моделі регулювання ЄС потребують подальшого дослідження.

Метою статті є дослідження основних засад регулювання спільної європейської регіональної політики – цілей, напрямків і принципів, для послаблення (подолання) соціально-економічних диспропорцій.

Виклад основного матеріалу. ЄС залишається центром зосередження значного багатства та економічного потенціалу, але характер регіонального розвитку всередині ЄС є дуже нерівномірним, а тому все ще залишаються значні соціально-економічні диспропорції, які особливо збільшились після приєднання нових країн.

Територіальна диференціація регіонів країн ЄС дає змогу виокремити чотири групи країн [1]. Першу групу складають так звані "інтегровані" країни (Греція, Ірландія, Португалія, Іспанія), де розташовані найбільш розвинені регіони на території ЄС. Регіональна політика у цих країнах має підлегле значення стосовно завдань національного економічного розвитку.

До другої групи належать високорозвинені європейські країни (наприклад, Німеччина, Італія, Франція, Велика Британія), які мають найбільш внутрішні

© С. І. Ткаленко, В. В. Пархоменко, 2015

відмінності у рівні розвитку окремих регіонів. Пріоритетним у цих країнах вважається надання допомоги регіонам для структурних перетворень замість на протидію субсидіюванню секторів економіки чи підприємств.

Представниками третьої групи країн є Фінляндія та Швеція – країни з низькою густиною населення, віддаленими районами та суворими кліматичними умовами. Вони зосереджують увагу на забезпеченні збалансованого розвитку усіх регіонів у поєднанні з необхідністю вирішення проблем віддалених північних територій.

До четвертої групи країн належать країни з проблемами, пов'язаними із зайнятістю та структурною перебудовою на муніципальному рівні. Регіональна політика цих країн не надто концентрується на ліквідації нерівномірного розвитку регіонів.

В основу теоретичної моделі регіоналізації покладено такі принципи:

- системність – означає розгляд будь-якої соціальної організації як соціальної системи, що входить до складу більш широкої соціальної системи; у контексті регіональної політики системність означає що означає взаємопов'язаність усіх регіонів;
- ієрархічність – один із фундаментальних законів природи, який застосовується при створенні системи будь-якої природи: фізичної, біологічної, особистісної чи суспільної;
- динамізм – в контексті економіки ЄС розглядається як стійка модель її трансформації;
- відкритість – дає можливості для вироблення і реалізації регіональної політики;
- стійкість – означає адекватну реакцію на будь-яких виклики як зовнішнього, так і внутрішнього середовища.

Регіон розглядається як суспільно-територіальна модель, що характеризується певною структурою, елементи якої знаходяться у тісній взаємозалежності та взаємозв'язку. Порушення одного з елементів обумовлює зміну всієї структури. Крім того, модель регіоналізації має поліструктурний характер, тобто є такою моделлю, яка на кожному ієрархічному рівні передбачає розвиток політичних, економічних, соціальних, технологічних зв'язків [2].

Отже, у ЄС регіональна політика здійснюється спільно, тобто за участі всіх країн-членів, і орієнтується на перетворення проблем на можливості. Вона спрямовується передусім на послаблення соціально-економічних диспропорцій між регіонами, зниження рівня відсталості регіонів з несприятливими умовами розвитку. При цьому регіональна політика ЄС передбачає виокремлення країн із загальним відставанням у розвитку, як Греція чи Португалія, та регіонів з відставанням у розвитку в складі багатих країн, як нові землі в Федеративній Республіці Німеччині. Завдяки європейській регіональній політиці відбувається довгостроковий перерозподіл ресурсів з метою наближення умов життя в усіх регіонах ЄС до загального рівня.

Регулювання регіонального розвитку ЄС здійснюється задля досягнення таких цілей [3]:

- сприяння структурній перебудові та розвитку відсталих регіонів;
- сприяння соціальній та економічній трансформації депресивних регіонів, підтримка господарської і соціальної конверсії промислових, сільських і залежних від рибальства територій зі структурними проблемами;
- адаптація та модернізація освіти, реалізація політики зайнятості.

У контексті реалізації стратегії “Європа 2020” регіональна політика сприяє створенню робочих місць, підвищенню конкурентоспроможності, сприяння економічному зростанню, покращенню якості життя та забезпеченню стійкого розвитку [4].

Сьогорні спільна регіональна політика країн-членів ЄС проводиться паралельно із загальним процесом європейської багатонаціональної інтеграції. Основною метою спільної регіональної політики ЄС є зменшення нинішніх регіональних не-

відповідностей і запобігання подальшим регіональним дисбалансам у ЄС шляхом перерозподілу ресурсів на користь проблемних регіонів. Як відомо, зменшення розриву між різними регіонами ЄС та ліквідація відставання в розвитку найменш розвинених регіонів були однією з проголошених цілей Римського договору 1957 року [5]. Наразі вирівнювання розвитку регіонів є важливим аспектом європейської ринкової економіки та визначає політику ЄС у сфері регіонального розвитку. Здійснюючи спільну регіональну політику, ЄС виходить з наднаціональних пріоритетів.

Крім спільної регіональної політики в ЄС існує регіональна політика кожної країни-члена ЄС, мета якої щодо окремих її регіонів може не збігатися із загальними цілями спільної регіональної політики ЄС. Отже, кожен із національних урядів враховує передусім інтереси своєї країни, звідки слідує, що у кожній країні-члена ЄС існують дві регіональні політики, які мають бути скоординовані.

Сьогодні регіональна політика ЄС має три основні напрямки [6]:

- перший – конвергенція, сприяння економічному зближенню з метою надання допомоги менш розвиненим регіонам, які розташовані в основному в нових країнах-членах, а також зменшення відставання цих країн від більш розвинених країн-членів ЄС;
- другий – покращення регіональної конкурентоспроможності і зайнятості, який реалізується через відповідні заходи;
- третій – європейська міжтериторіальна співпраця (транскордонна, транснаціональна, міжрегіональна), спрямована на сприяння співпраці між регіонами і країнами з метою зменшення економічного значення національних кордонів.

Для ефективного регулювання регіонального розвитку ЄС необхідна інформація двох типів: 1) інформація про соціально-економічну ситуацію в регіонах для здійснення оперативного і динамічного контролю та оцінювання реалізації заходів регіональної політики; 2) інформація про успішність і невдачі регіональної політики, що отримана від здійснення такого контролю, та визначення на основі його оцінки результатів заходів регіональної політики, що проводяться в регіонах ЄС. Такий контроль є необхідним, оскільки він дозволяє коригувати хід реалізації заходів відповідно до виниклих в процесі реалізації вимог. Існує також формалізована система обміну інформацією між Європейською комісією (ЄК) і країнами-членами ЄС, яка впливає на систему обміну інформацією між регіональним та федеральним рівнями влади в цих країнах.

Загалом європейська політика регіонального розвитку, з одного боку, базується на принципі солідарності, який передбачає перерозподіл ресурсів між більш багатими і більш бідними країнами-членами для вирівнювання економічного розвитку країн-членів ЄС. З іншого боку, більш низькі обсяги виробництва в бідних країнах-членах і регіонах або в країнах і регіонах з високими рівнями безробіття є втратою потенціалу та можливостей для ЄС в цілому.

Європейська регіональна політика розкривається через головні принципи, які враховують специфіку всіх країн-членів, зокрема країн Центральної та Східної Європи (ЦСЕ). Принципи ЄС щодо регіонального розвитку перевірялись та неодноразово удосконалювались протягом багатьох років для забезпечення можливостей розроблення різноманітних стратегій, спрямованих на розв'язання економічних і соціальних проблем, а також досягнення екологічних цілей. Згідно з класифікацією регіональної політики ЄС визначено такі базові принципи: субсидіарність; децентралізація; партнерство; програмування; концентрація; доповнюваність [7].

Принцип субсидіарності є одним з головних принципів, на яких формується спільна регіональна політика ЄС. Значення, що надається цьому принципу в сучасному європейському контексті, пов'язано з фундаментальним осмисленням того, де закінчується державна регіональна політика і починається політика Співтовариства. Згідно з цим принципом суспільні одиниці більш високого рівня мають право і повинні розв'язувати лише ті проблеми, на виконання яких не здатні

структури більш низького рівня. Цей базовий принцип, що діє з часу підписання Маастрихтської угоди про ЄС (підписаної 07.02.1992 р.), у статті ст. 3 якої зазначено: “У сферах, які не входять до окремої юрисдикції Співтовариства, воно згідно з принципом субсидіарності починає свою діяльність лише в тому випадку, коли неможливо у достатній мірі досягнути цілі визначених заходів на рівні держав-членів, і тому можуть бути здійснені більш ефективно на рівні Співтовариства завдяки його масштабу чи дієздатності” [8].

Відсутність у документах ЄС чіткого визначення принципу субсидіарності не дозволяє розглядати його як визначену правову норму. Його використання залежить від конкретної інтерпретації і ситуації, обумовленої розкладом політичних сил у ЄС. Це і робить його зручним для більшості учасників інтеграційного процесу, а також забезпечує його підтримку різними політичними силами, які можуть тлумачити поняття “субсидіарність” власних інтересах.

Субсидіарність знаходить відображення в тенденції до децентралізації в регіональній політиці. Однак розмежувальна лінія між двома вищезазначеними рівнями в регіональній політиці країн-членів ЄС залишається нечіткою і досить важко піддається єдиному і однозначному визначенню.

Принцип субсидіарності досить тісно пов'язаний з поняттям децентралізації. Якщо субсидіарність вимагає надання законодавчих та адміністративних прав найменшій політико-адміністративній одиниці для вирішення її власних справ, то децентралізація сприяє втіленню принципу субсидіарності.

Децентралізація означає такий спосіб визначення та розмежування завдань і функцій, за якого більшість із них передається з рівня центральних органів на нижчий рівень. Отже, *принцип децентралізації* у регіональній політиці ЄС означає перерозподіл повноважень регіонів з метою їх ефективного використання та заохочення регіональних ініціатив, оптимізації практичного вирішення питань саме на регіональному рівні, а також розмежування функцій і повноважень між різними рівнями управління ЄС. Саме на місцеві влади покладається головна відповідальність за проведення регіональної політики.

Принцип партнерства полягає у співпраці між суб'єктами різних рівнів (ЄС, національною державою, регіоном) з моменту визначення мети до завершення реалізації конкретного проекту. Згідно з цим принципом усі задумки й проекти мають бути узгоджені структурами усіх рівнів. Цей принцип базується на умові, що діяльність і розвиток регіонів може здійснюватися лише тоді, коли суб'єкти співпраці постійно та послідовно співпрацюють для досягнення спільної мети. Отже, процедура партнерства починається від складання планів регіонального розвитку, їх спільного фінансування, реалізації й закінчується контролем і оцінюванням кінцевих результатів. Партнерами співпраці є владні структури, представники комунального господарства, інвестори, банки, профспілки тощо. Співпраця відбувається у вертикальному (ЄС та країни-члени) і у горизонтальному сегменті (між регіонами (розвиток транскордонного співробітництва, співпраця локальних територіальних одиниць)).

Принцип програмування означає перехід до фінансування комплексних, інтегрованих програм регіонального розвитку та розроблення на основі партнерства стратегій розвитку з урахуванням пріоритетних довгострокових та короткострокових цілей. Програмування має передбачити чіткий порядок заходів, джерела і порядок їх фінансування, виконавців, можливі негативні наслідки.

У регіональній політиці ЄС цей принцип означає пріоритет інвестування не окремих проектів або заходів, а програм, які мають глибокий вплив на розвиток усього регіону. Принцип програмування означає необхідність розроблення стратегії розвитку регіону з урахуванням довгострокових цілей. Це забезпечує цілеспрямоване виконання відповідних проектів – від визначення мети до її повного досягнення, а також координацію дій у просторі й часі.

Немаловажне значення в регіональній економічній політиці має й *принцип концентрації*, який полягає в зосередженні зусиль на пріоритетних проектах, які мають фундаментальне значення для соціально-економічного згуртування

країн ЄС. Цей принцип сприяє забезпеченню розвитку місцевих ініціатив, пошуку додаткових джерел фінансування програм регіонального економічного розвитку. Його реалізація забезпечує зниження навантаження на національний бюджет і сприяє залученню місцевих ресурсів для здійснення конкретних регіональних проєктів економічного і соціального розвитку регіонів.

Принцип доповнюваності стосується фінансування пріоритетних проєктів. Він означає, що структурні фонди ЄС не підміняють, а лише збільшують внутрішні витрати країн на здійснення регіональної політики. Фінансові ресурси, які надає ЄС окремим країнам-членам чи суб'єктам регіонального розвитку, мають бути доповнені з місцевих джерел. Головною умовою надання допомоги країнам-членам зі структурних фондів ЄС є кооперування та ефективне використання ініціатив. Згідно з цим принципом тягар додаткового фінансування регіональної політики лягає на національні бюджети.

Ефективна реалізація принципів концентрації та доповнюваності в регіональній політиці ЄС має подвійну мету, що передбачає, з одного боку, посилення та концентрацію наявних ресурсів задля сприяння реалізації визначених цілей регіонального розвитку; з іншого боку, виявлення таких територіальних одиниць, які мають однакові чи подібні проблеми.

Висновки. Як показує досвід країн ЄС, універсальної моделі регіональної економічної політики, прийнятної для будь-яких умов господарювання, не існує. Кожен регіон в своєму соціально-економічному розвитку залежить від значної кількості факторів, обумовлених його особливостями. Відмінності між існуючими моделями зумовлені відмінностями в ідеях, покладених в основу державної політики країн ЄС.

З огляду на зміну геополітичних та гео економічних обставин на континенті, що впливають на регіональний розвиток, країни ЄС пристосовуються до нового стратегічного середовища, яке вже формується внаслідок як реформи ЄС, так і проведення політики розширення на Схід у контексті розвитку ідеї Європи не тільки у географічному, політичному чи економічному вимірах, а передусім як вільного та різноманітного європейського культурного простору. Отже, часткова модифікація регіональної політики ЄС уможливорює нові форми координації діяльності європейських регіонів, посилює їхню роль у реалізації адекватної міжнародної політики на регіональному рівні.

Багаторічний досвід регіональної політики ЄС та регулювання регіонального розвитку почали наслідувати інші міжнародні та наднаціональні угруповання, що є надзвичайно гетерогенними за рівнем соціально-економічного розвитку.

Список використаних джерел

1. Федонюк С. В., Галяс В. І. Європейська інтеграція: регіональна політика Європейського Союзу. Короткий лексикон / С. В. Федонюк, В. І. Галяс. – Луцьк : РВВ “Вежа”, Волин. держ. ун-т ім. Лесі Українки, 2006. – 101 с.
2. Писаренко С. М. Суспільно-територіальні системи в теоретичних концепціях регіоналізму / С. М. Писаренко // Соціально-економічні дослідження в перехідний період. Регіональні суспільні системи : [зб. наук. праць] / НАН України. Інститут регіональних досліджень. – Вип. 3, ч. 1. – Львів, 2004. – С. 33–34.
3. Agenda – 2000 : Eine starke und erweiterte Union // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.europa.eu.int>
4. Europe 2020. A European Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/http://ec.europa.eu/eu2020>.
5. Regional Policy – Info regio // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/regional_policy/what/index_en.cfm
6. Європейська регіональна політика: натхнення для країн, що не входять до ЄС? Застосування принципів та обмін досвідом. – Європейська комісія, Головне управління регіональної політики, 2009. – 15 с.

7. EU Cohesion Policy 1988–2008: Investing in Europe's future – European Communities, Belgium, 2008. – 44 p.
8. Maastricht Treaty // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/browse/summaries.html>

С. И. ТКАЛЕНКО,
кандидат экономических наук,
доцент кафедры европейской интеграции,
ГВУЗ «Киевский национальный экономический
университет им. В. Гетьмана»

В. В. ПАРХОМЕНКО,
кандидат экономических наук, доцент,
профессор кафедры фундаментальных экономических дисциплин,
Национальная академия статистики, учета и аудита

Европейская региональная политика: основные принципы регулирования

Акцентируется внимание на объективной необходимости регулирования регионального развития ЕС в контексте дальнейшего интенсивного развития мировой экономики и трансформационных процессов, расширения зоны влияния ЕС. Выделены четыре группы стран по территориальной дифференциации регионов ЕС. Определены цели, направления и принципы регулирования регионального развития ЕС с целью уменьшения социально-экономических диспропорций между регионами и снижения уровня отсталости регионов с неблагоприятными условиями развития.

Ключевые слова: региональная политика, регионализация, многоструктурность, модернизация, базовые принципы региональной политики ЕС.

S. V. TKALENKO,
PhD (Economics), Associate Professor,
European Integration Department,
Kyiv National Economic University, named after Vadym Hetman
V. V. PARKHOMENKO,
PhD (Economics), Associate Professor,
Professor of Political Economy Department
National Academy of Statistics, Accounting and Audit

European Regional Policy: Basic Principles of Regulation

Although EU has accommodated heavy economic capacities, regional development inside EU have been uneven, leading to large socio-economic gaps becoming even wider after the accession of new EU members. There are four groups of countries by territorial differentiation of EU regions: (i) the so called "integrated" countries (Greece, Ireland, Portugal, Spain) where the poorest regions on the EU territory are located; (ii) highly developed countries; (iii) countries with low population density (Finland or Sweden); (iv) countries where regional policy is focused on elimination of uneven regional development.

The purpose of the article is to scrutinize objectives, directions and principles for regulation of regional development in EU, aimed to reduce socio-economic disparities between regions and backwardness of the regions with unfavorable conditions. The objective necessity of adjusting regional development in EC is discussed in the article in the context of intensive further development of the global economy and transformation processes, expansion of the zone of EC influence. Principles of the theoretical model for regionalization are highlighted; types of information required for effective regulation of regional development in EU are referred to. Basic principles of the EU regional policy are discussed in detail: subsidiarity, decentralization, partnership, programming, concentration, supplementarity.

It is concluded that an all-purpose regional model for EU cannot exist, as social and economic developments in each region are conditional on great many local factors. Distinctions between the existing regional development models are conditional on political ideas in EU member countries.

Keywords: regional policy, regionalization, polystructurality, modernization, the basic principles of EU regional policy.

