

Л. М. Щербаківська,
магістр з державного управління, експерт з регіонального розвитку, м. Вінниця

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД

L. Shcherbakivsky,
master of Public Administration, expert on regional development, Vinnitsa

FEATURES OF FORMATION OF STATE POLICY ON REGIONAL DEVELOPMENT:
THE EUROPEAN EXPERIENCE

Зростаюча роль регіонів у забезпеченні соціально-економічного розвитку країни вимагає необхідність перегляду державної регіональної політики, ролі регіональних органів влади та органів місцевого самоврядування в процесах розвитку, а також принципів взаємовідносин суб'єктів влади державного та регіонального рівнів, їх повноважень та компетенцій. Виявлено, що серед великої кількості підходів до формування відносин по лінії "центр — регіони", найбільш вдалими визнають той, що втілений у послідовній регіональній структурній політиці Європейського Союзу, яку характеризують конкретній механізми реалізації, наявність регульованої ієрархічної структури територіального устрою, багаторівнева система контролю за результатами реалізації програм.

The growing role of regions in socio-economic development may be needed to view the state regional policy, the role of regional governments and local authorities in development, and principles of relations between the authorities of the state and regional levels, their powers and competencies. Found that among a large number of approaches to the formation of the relations between the "center-regions", the most successful recognize that which is embodied in a consistent regional structural policy of the European Union, which is characterized by a specific implementation mechanisms, the presence of the controlled hierarchical structure of the territorial system, multi-control system this program.

Ключові слова: регіональна політика, зарубіжний досвід, повноваження, компетенції, тенденції, децентралізація.

Key words: regional policy, international experience, credentials, competence, trends, decentralization.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Розуміння зростаючої ролі регіонів у забезпеченні соціально-економічного розвитку країни вимагає необхідність перегляду державної регіональної політики, ролі регіональних органів влади та органів місцевого самоврядування в процесах розвитку, а також принципів взаємовідносин суб'єктів влади державного та регіонального рівнів, їх повноважень та компетенцій. Більшість розвинутих країн вже почали зазначену політичну трансформацію, оскільки досвід показав, що екзогенний вплив (згори-вниз) на розвиток регіонів та окремих територіальних громад виявився недостатньо ефективним, а

успішність соціально-економічного розвитку залежить від здатності регіонів використовувати внутрішні можливості для вирішення місцевих проблем та підвищувати внутрішній потенціал регіону.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Віддаючи належне наявним здобуткам дослідникам питання регіонального розвитку, слід зазначити, що недостатньо вивченими залишаються деякі питання, пов'язані зі стратегічним плануванням соціально-економічного розвитку України на регіональному рівні в контексті європейського досвіду. високий рівень невизначеності стратегічних пріоритетів

соціально-економічного розвитку регіонів у кризовий та посткризовий періоди зумовлює нагальність наукового пошуку для вирішення цієї проблеми.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Вивчення європейського досвіду щодо формування та здійснення ними регіональної політики, чинники та головні тенденції її розвитку, принципи та інструменти, особливості законодавчого та інституційного забезпечення.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Формування європейської регіональної політики почалося з укладання Римського Договору про створення Європейського Економічного Співтовариства 1957 року, що мав у своїй основі ідею гармонізації регіонального розвитку, яка передбачала збалансований поступ усіх регіонів Європейського співтовариства, і, в перше у чергу, тих, що відставали. Даний договір формулює загальні положення про необхідність зменшення диспропорцій в соціально-економічному розвитку регіонів, а також визначає можливість використання аграрної політики як інструмента регіональної політики в сільській місцевості. В 1958 році згідно з Римським договором створено Європейський соціальний фонд — головний фінансовий інструмент у галузі зайнятості. Проблеми в сільському господарстві і відповідно подальший занепад регіонів, що мали переважно аграрну спеціалізацію, призвели до розуміння необхідності стимулювання даної галузі економіки. З цієї метою в 1962 році було створено Європейський сільськогосподарський фонд управління та гарантій. Фонд складається з двох секцій: "Управління", що опікується розвитком сільських територій у "проблемних" регіонах, та "Гарантій", що фінансує установи спільного ринку та забезпечує кошти на підтримку гарантованих цін на сільськогосподарську продукцію у випадках низького попиту на неї та/або стихійних лих. Кошти Фонду виділяються також на розвиток сільської інфраструктури, охорону довкілля, виробництво екологічно чистої продукції тощо.

Для консультації з регіональними властями в 1957 році створена Постійна конференція місцевих і регіональних влад [4, с. 8].

Початок 70-х років було відмічено посиленням регіональних дисбалансів в Європі за рахунок розширення Співтовариства (приєднання Великої Британії, Данії та Ірландії), а також світової економічної кризи 70-х років. Внаслідок цього за ініціативи Великої Британії було започатковано процес формування та реалізації власне регіональної політики Європейського співтовариства з метою допомоги "проблемним" регіонам країн-членів ЄС. Було визначено два типи регіонів, що потребують допомоги:

- ті, що відстають у розвитку (регіони Ірландії та Італії);
- ті, що страждають від занепаду промисловості — депресивні (вугільні та металургійні промислові райони, що знаходилися у стані стагнації, — переважно території Великої Британії) [1, с. 23—25].

Аналіз еволюції регіональної політики ЄС свідчить, що основними чинниками формування і здійснення даної політики на початкових етапах були:

- диспропорції соціально-економічного розвитку регіонів країн-засновників Співтовариства ("європейської шістки": Бельгія, Італія, Люксембург, Нідерланди, Німеччина, Франція), насамперед, Італії (Південь-Північ) і Франції (крупні заморські території);

- вступ до Співтовариства нових членів, які, як правило, або були менш розвинутими в цілому (Ірландія, Греція, Іспанія, Португалія), або мали у своєму складі депресивні території (у Великій Британії, Данії, Фінляндії, Швеції). З кожною хвилиною розширення зменшувалися показники ВВП у розрахунку на душу населення;

- поява "проблемних" територій у країнах ЄС через: економічні кризи; перехід до постіндустріального розвитку та як наслідок — депресивність "старопромислових" (насамперед, вугільних і металургійних) регіонів; занепад поселеньських територій тощо [3, с. 56].

При аналізі зазначеного досвіду європейських країн та вивчення можливостей застосування його у вітчизняній практиці необхідно враховувати таке:

- більшість членів ЄС мають довгу історію політичної та фінансової децентралізації, а отже, їхні інституційні та людські ресурси для управління політикою та фінансові засоби для реалізації політики на місцевому рівні значно потужніші;

- існують системи планування національного рівня з чітко скоординованими структурними/галузевими операційними планами;

- можливості врядування, управління та реалізації політики регіонального розвитку дуже розвинені;

- існує добре розвинена банківська система, поєднання з чіткими правами власності на землю/майно (кадастром), що означає, що позикові кошти отримати легше;

- існують потужні агентства регіонального розвитку (АРР), агенції, які надають послуги для бізнесу, а також спеціалісти з регіонального розвитку, що означає, що на місцевому рівні є досвідчені суб'єкти, котрі можуть виконувати регіональну політику;

- фінансові інструменти на підтримку регіональної політики чітко визначені, дієві та добре забезпечені ресурсами. Це зокрема урядова макроекономічна політика і мікроекономічні стимули; структурні фонди ЄС та ініціативи Європейської комісії із забезпечення спільного фінансування; Європейський інвестиційний банк (ЄІБ) та його різноманітні інструменти.

Етапи реформування регіональної політики в країнах Центральної та Східної Європи, можна поділити на три основних періоди:

- Несистемний підхід і підхід "згори" до регіональної політики з боку центрального уряду, в також недостатня активність з боку місцевих органів влади ("Бюрократичний період").

- Формування системного підходу та підходу нового типу "знизу" — до регіональної політики, партнерства між центральною владою і регіональними/місцевими органами влади в контексті вступу до Європейського Союзу ("Перехідний період").

- Інтегральний регіональний підхід з боку держави, децентралізація та реальна діяльність/дієва активність органів місцевої влади стосовно реалізації/впровадження Європейської регіональної політики ("Демократичний період") [8, с. 115].

- надання позикових коштів, підтримку акціонерного капіталу, гарантії тощо [6, с. 67].

Ключовим елементом реформування системи державного управління на той період у даних країнах також було удосконалення законодавства про державну службу. У кожній країні закон передбачив створення системи державної служби, а також чіткий розподіл функцій і ролей політиків та управлінців з метою гарантування політичної нейтральності службовців та їх захисту від політичних тисків. Законодавство гарантувало їм захист та конкретизувало їхню відповідальність за ефективність надання послуг на місцевому рівні.

У процесі адміністративної і фінансової реформи місцева влада отримала більшість місцевих ресурсів та інших фінансових джерел, які гарантували реальне право місцевого самоврядування на економічну самостійність і відповідальність разом з можливостями приймати самостійні рішення щодо власних ресурсів [7, с. 46—49].

По завершенні процесу регуляторної та інституційної реформ були гарантовані політична, законодавчо-адмініст-



Рис. 1. Структура регіональної політики країн ЄС

ративна та економічна самостійність місцевого самоврядування в кожній країні; створено нову правову і конституційну базу для запровадження і захисту фундаментальних прав органів місцевого самоврядування. Крім цього, усі центральні уряди розробили комплексні довгострокові програми реформ, які встановлювали довгострокові цілі, а в їх межах — завдання на короткий період.

На другому етапі реформи було завершено розпочату реорганізацію та диференційоване скорочення державного управління відповідно до змінених повноважень. Диференційоване скорочення означає загальну тенденцію до скорочення повноважень, організацій та працівників у державному управлінні (при одночасному збільшенні в необхідних сферах). Посилилися процеси організаційної інтеграції та координації. Навчання державних службовців стало краще організованим, розпочалась також їхня регулярна підготовка у сфері кризового менеджменту та Європейської інтеграції. На цьому другому етапі реформи державного управління потрібно було розробити адміністративні механізми і процедури з тим, щоби посилити спроможність органів управління адаптуватися до постійних змін та зменшити бюрократію у державному управлінні.

Останнім вирішальним поштовхом для запровадження системного підходу до регіонального розвитку та формування ґрунтовної регіональної політики стала перспектива набуття європейськими країнами членства в Європейському Союзі. З одного боку, це був позитивний стимул, який дозволив стабілізувати розробку регіональної політики та спонукав центральний уряд застосовувати також демократичні елементи регіональної політики ЄС. З іншого боку, це передбачало при розробленні регіональної політики врахувати стратегічні потреби, що їх визначало широке коло стейкхолдерів регіонального розвитку. Цей етап формування регіональної політики в усіх країнах можна охарактеризувати як етап побудови нової регіональної політики в контексті вступу до Європейського Союзу [5, с. 98].

Важливим формальним кроком на другому етапі було те, що всі країни-кандидати підготували Попередній національний план розвитку (ПНПР) на передвступний період. Той документ базувався на галузевих урядових стратегіях, а

пізніше — на напрямках Національної стратегії регіонального розвитку, і був спрямований на підсилення соціально-економічного згуртування (вирівнювання) у період підготовки країн-кандидатів до вступу в ЄС шляхом стратегічного програмування використання передвступних фондів ЄС [2, с. 18].

У загальному вигляді структуру регіональної політики країн ЄС представлено на рисунку 1.

Одним із ключових принципів регіональної політики є те, що центральні органи влади через економічні інструменти створюють умови для розвитку муніципалітетів, а ті, в свою чергу, забезпечують розвиток, якомога ширше спираючись на свої власні ресурси, на таких засадах Європейської регіональної політики, як децентралізація і партнерство. Регіональна політика має реалізовуватися за допомогою інструментів ринкової економіки, які включають регіональну диференціацію щодо кредитування, оподаткування, субсидій та політики щодо депресивних регіонів, спрямовану на підтримку таких територіальних одиниць або спеціальних зон.

Досвід становлення політики регіонального розвитку європейських країн дозволяє виявити помилки та недоліки даного процесу та врахувати це у вітчизняній практиці.

Так, дослідження дозволяють зробити висновки, що передумовою результативної регіональної політики і досягнення її цілей є результативна просторова політика. У випадку Польщі зазначають, що політика просторового планування і її впровадження на сьогодні знаходиться у поганому стані. Існують значні затримки у підготовці планів просторового менеджменту муніципалітетів, низька якість планів просторового менеджменту воєводств, які не співвідносяться з відповідними планами муніципалітетів з огляду на визначення механізмів, що мають значення для регіонального розвитку, а отже, надзвичайної важливості набирає координація цих документів [7, с. 61].

По-друге, потребують вдосконалення процеси стратегічного планування на регіональному рівні. Так, існує потреба у стандартизації стратегічних планів воєводств. Це може бути зроблено у формі інструкцій до написання або у вигляді офіційного законодавчого акту, які б більш детально визначили структуру і методи підготовки стратегічних планів.

Очікуваними результатами є забезпечення можливості проводити порівняння стратегічних планів воєводств з позицій структури і задекларованих результатів використання державних коштів. Важливо визначити і описати обсяг, часові рамки, індикатори успішності виконання, а також правила підготовки стратегій розвитку воєводств, програм воєводств і регіональних операційних програм. Нові стратегічні плани повинні концентруватись на декількох, але справді стратегічних цілях, а не перераховувати усі можливі види діяльності, бути свідомо відкритими у випадку залучення додаткового зовнішнього фінансування. Стратегія розвитку повинна мати за основу свідомий компроміс між місцевими стратегіями і баченням розвитку регіону як єдиного цілого, але концентруватись на декількох пріоритетах. Стратегія також має відповідати пріоритетам національного розвитку.

Крім цього, можна зробити висновок, що діяльність уряду та його підрозділів повинна ґрунтуватись на інституціоналізованому партнерстві центральних і регіональних/ місцевих адміністрацій. Партнерство потребує виконання певних компетенцій та прав, включаючи реальну можливість проводити заходи, спрямовані на розвиток за рахунок власних коштів. Цього не можна досягнути без юридичного закріплення власних стабільних і ефективних джерел доходів, що відповідають певним завданням, а також без суттєвої свободи визначення напрямків використання державних коштів з цих джерел. Це робить необхідним проведення децентралізації державних фінансів. Фіскальна децентралізація у цьому контексті означає передавання більших повноважень щодо оподаткування на регіональний і місцевий рівень. Правила планування інвестицій на декілька років наперед повинні бути закріплені як юридично, так і на практиці.

ВИСНОВКИ

Узагальнюючи досвід проведення регіональної політики як світового процесу розвитку країн та регіонів у цілому, зробимо висновок, що на кожному етапі існувала обмежена кількість проблем, яким у політичному та (або) фінансовому плані приділялася значна увага. Так, у 1960—1970 рр. у рамках Європейського Співтовариства це була проблема гармонізації сільського господарства, коли у 80-х, особливо у 90-х роках першочерговим завданням було зниження просторових диспропорцій, проведення загальної та гармонізація національних регіональних політик. На початку XXI тисячоліття регіональна політика передбачає подальшу конвергенцію та зміцнення конкурентоспроможності регіонів, а також активне прикордонне співробітництво. Відповідно з кожним кроком збільшується і питома вага витрат на загальну регіональну політику з бюджетів усіх рівнів. Отже, неабиякий вплив світових тенденцій глобалізації та інтеграції на регіони призводить до виникнення нерівномірностей у їх розвитку, тому головною метою регіональної політики є і залишається створення таких умов, які б дозволяли регіонам реалізовувати їх наявний потенціал, максимально збільшувати їхній внесок у програми розвитку економіки країн з метою загального підвищення добробуту населення. Зміни геополітичних та гео економічних обставин призводять до пристосування регіонів до існування у новому середовищі, де кожна країна (і навіть ЄС у цілому) використовує найрізноманітніші методи та заходи для реалізації поставленої мети, і хоча з кожним роком цілі та завдання регіональної політики змінюються відповідно до нових тенденцій світового економічного розвитку та процесів міжнародної глобалізації. Незмінною залишається головна мета регіональної політики сталий розвиток та підвищення конкурентоспроможності регіонів як на світовому, так і національних рівнях.

Література:

1. Береза А.В. Регіональна політика як чинник суспільної стабільності: Європейський досвід і Україна: автореф. дис. ... канд. політ. наук / А. В. Береза. — К., 2007. — 21 с.
2. Бурик З. Регіональна політика України: сучасні реалії та досвід країн ЄС / З. Бурик // Стратегія реформування системи державного управління на засадах демократичного врядування: Матеріали науково-практичної конференції за міжнародною участю (Київ, 31 травня 2007 р.). — У 4 т. — Т. 4. — К.: Вид-во НАДУ, 2007. — С. 30—33.
3. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: монографія / За ред. З.С. Варналія. — К.: НІСД, 2007. — 820 с.
4. Конкурентоспроможність регіонів України: стан і проблеми // Робочі матеріали до Круглого столу 28 травня 2008 р; Український центр економічних і політичних досліджень ім. О. Разумкова. — Київ, 2008.
5. Регіональна політика: правове регулювання. Світовий та український досвід / В. Куйбіда, А. Ткачук, Т. Забуковець-Ковачик; за заг. ред. Р. Ткачука. — К.: Леста, 2010. — 224 с.
6. Скороход О.П. Досвід місцевого самоврядування Франції та Польщі: здобутки та застереження для України [Електронний ресурс] / О.П. Скороход // Стратегічні пріоритети. — № 4 (9). — 2008. — С. 159—164. — Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/public/File/Str_prioritetu/2008_4-9.pdf#page=159
7. Формування політики регіонального розвитку: досвід країн Центральної та Східної Європи в контексті вступу до ЄС // Проект "Регіональне врядування та розвиток в Україні". — 2006.
8. Чуприна А. Аналіз досвіду подолання депресивності регіонів західноєвропейських країн та можливості застосування в Україні / А. Чуприна // Галицький економічний вісник. — 2011. — №3 (32). — С. 17—24.

References:

1. Birch, A.V. (2007), "Regional policy as a factor of social stability: European experience and Ukraine", Ph.D. Thesis, Political Science, Kyiv, Ukraine.
 2. Buryk, Z. (2007), "Regional Policy in Ukraine: current realities and experience of the EU", Strategy of public administration reform based on democratic governance: Proceedings of the conference with international participation, vol. 4, pp. 30—33, Kyiv, Ukraine.
 3. Varnaliya, Z.S. (2007), Derzhavna rehional'na polityka Ukrainy: osoblyvosti ta stratehichni priorityty [State Regional Policy in Ukraine: characteristics and strategic priorities], NISS, Kyiv, Ukraine.
 4. Ukrainian Centre for Economic and Political Studies (2008), "Competitiveness of Regions of Ukraine: state and problems", Working Papers Roundtable May 28, A. Centre, Kyiv, Ukraine.
 5. Kuibida, V. Tkachuk, A. and Zabukovec-Kovacic, T. (2010), Rehional'na polityka: pravove rehulivannia. Svitovij ta ukrains'kyj dosvid [Regional policy: regulation. World and Ukrainian experience], Lesta, Kyiv, Ukraine.
 6. Skorokhod, O.P. (2008), "Experience local governments of France and Poland: Achievements and reservations for Ukraine", Strategic priorities, vol. 4 (9), pp. 159—164.
 7. Project Regional Governance and Development in Ukraine (2006), Formuvannia polityky rehional'noho rozvytu: dosvid krain Tsentral'noi ta Skhidnoi Yevropy v konteksti vstupu do YeS [Formation of Regional Development Policy: the experience of Central and Eastern Europe in the context of EU accession], Kyiv, Ukraine.
 8. Chupryna, A. (2011), "Analysis of Lessons Learned depressed regions of Western European countries and the possibility of applying in Ukraine", Galician Economic Journal, vol. 3 (32), pp. 17—24.
- Стаття надійшла до редакції 31.08.2014 р.*