

*В. В. Сухенко,
аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом, Національна академія державного управління при Президенті України*

ПИТАННЯ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА У РЕГІОНАЛЬНІЙ ПОЛІТИЦІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Впродовж тривалого часу державна регіональна політика розглядалась в Україні досить вузько, лише в контексті питань регіонального економічного розвитку. Разом з тим збільшення диференціації розвитку регіонів у соціальній, економічній, культурній сферах суттєво гальмує розвиток держави та створює загрозу національній безпеці країни. Однією з умов отримання Україною доступу до структурних фондів ЄС у галузі регіонального розвитку є не тільки наявність регіонів, що відповідають рекомендаціям ЄС, а й вироблення чіткої державної стратегії регіонального розвитку [1].

Досвід регіональної політики Європейського Союзу продемонстрував успішність та дієвість такого механізму ефективного розвитку територій як транскордонне співробітництво. Зазначена форма регіональної співпраці дозволила вирішити ряд проблем традиційно депресивних прикордонних територій з недостатнім розвитком інфраструктури, високим рівнем безробіття, напруженим екологічним становищем тощо. На даний час у країнах Західної, Центральної та Східної Європи утворено понад 150 єврорегіонів. Саме під впливом здобутків транскордонного співробітництва європейських держав в Україні утвердилось розуміння значущості ролі регіонів у забезпеченні суспільного прогресу. Це знайшло відображення у ряді основоположних нормативно-правових актів [6].

Загальнодержавні заходи з розвитку транскордонного співробітництва, виписані в законах, програмах, а також у проекті Закону України "Про засади державної регіональної політики", засновані на принципі перерозподілу наявних в Державному бюджеті ресурсів і багато в чому мають "процедурний характер". Зважаючи на досить тривалий термін дії Закону України "Про транскордонне співробітництво", прийнятого у 2004 р., Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2007—2010 рр. стан цієї сфери в Україні мав би вийти на значно вищий рівень. Отже, є підстави стверджувати, що глибинні причини низьких темпів розвитку транскордонного співробітництва лежать саме в концептуальних підходах до формування державної регіональної політики. З огляду на це викликає інтерес регіональна політика Європейського Союзу, де подолання депресивних явищ в регіонах має стійку тенденцію.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Регіональна політика Європейського Союзу є предметом досліджень вітчизняних науковців. В. Пила [6], Є. Кіш [3], І. Студенніков [4], М. Лендъел [4], С. Максименко [5] особливо увагу приділяють системному вивченню напрямів діяльності ЄС щодо подолання негативних явищ у прикордонних регіонах. Радикальні зрушення в геополітичній ситуації на європейському континенті та зміна статусу західних центральноєвропейських сусідів України після їх вступу до Європейської Спільноти вимагають розробки та втілення принципово нових підходів до розвитку транскордонного співробітництва в Україні. Наукове вивчення синтезу різноманітних аспектів визначальних тенденцій глобального і регіонального розвитку в ЄС на основі нових методологічних підходів з урахуванням реалій сьогодення і стратегічної перспективи України і є невирішеними раніше частинами загальної проблеми.

Метою статті є дослідження етапів розвитку та основних принципів регіональної політики Європейського Союзу, засад регіонального розвитку в країнах Європи, зокрема, теоретико-методологічного підґрунтя впровадження цих принципів в управлінське поле різних держав.

Для досягнення поставленої мети сформульовані наступні завдання:

- вивчити основні теоретичні підходи до формування регіональної політики Європейського Союзу;
- дослідити пріоритетні напрями впливу політики регіонального вирівнювання;
- проаналізувати основні цілі європейської регіональної політики.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Аналіз теорій регіональної політики ЄС є важливим з огляду на те, що інтереси цього дослідження зосереджуються на питаннях, що стосуються регіонального вирівнювання. Неокласичні та кейнсіанські підходи дуже схожі в питаннях щодо політики регіонального розвитку, особливо в теоретичних засадах та соціополітичних цілях. Їх методологічні відмінності стосуються допоміжної та "вимагаючої" стратегій. Суть моделі допомоги полягає в припущенні, що регіон

страждає від недостатності умов, необхідних для виробництва. "Вимагаючий" підхід визнається науковцями як імпульсний і базується на уявленні, що зростання може бути одночасним, що імпульс може мати вигляд зовнішніх вимог, технічних інновацій або розташування підприємств, які задовольняють потреби в товарах і послугах регіону [5].

Подальший розвиток цих двох підходів сприяв формуванню різних концепцій розвитку, які використовуються сьогодні у розвитку регіональної політики. Втім, слабкість концепції сприяння регіональним ініціативам щодо зростання полюсів стала очевидною за умов економічної кризи.

Нова концепція регіональної політики ЄС, головним чином, була сфокусована на потребі адаптувати розвиток до "природного потенціалу" відповідного регіону. Цю концепцію було застосовано з метою сприяння самодостатності регіонів, а також визначення такого стратегічного напрямку, за якого локальні та регіональні співтовариства мають зосереджувати свої можливості на власних природних перевагах, своїх індустріальних традиціях і специфічних ремеслах, культурі менеджменту, а також з метою реалізації політичних цілей регіону, аби розвинути конкурентні переваги. Значення природного потенціалу є суттєвою можливістю для структурно слабких регіонів ЄС, які мають природні багатства. Недоліки периферійності або географічної ізоляції сьогодні виявилися реальною природозахисною "козирною картою" таких регіонів. Економічно слабкі, але багаті на природні ресурси регіони фактично вже стали на охороні природних багатств, адже вони реально можуть полегшити напругу в процвітаючих урбанізованих агломераціях через розвиток туризму і здійснення рекреаційних заходів.

Наявність диспропорцій між регіонами ЄС, намагання регіонів посилити своє значення на противагу централізованим діям управлінських структур, нездатність ЄС швидко адаптувати у свій економічний простір нові держави — все це вимагало формування нової стратегії регіонального розвитку. У 80-х роках ХХ ст. була розроблена нова стратегія регіональної політики ЄС, головними детермінантами якої стали:

- пріоритет інтересів саме економічного розвитку, не відміну від колишнього переважання соціальних чинників;
- стимулювання приватного підприємництва, малого та середнього бізнесу;
- сприяння розробці та реалізації не великомасштабних регіональних проектів, а передача регіонального планування "нижчим" територіально-економічним одиницям;
- посилення інноваційної спроможності самих регіонів;
- вироблення нових механізмів щодо регулювання економіки відсталіх територій, позитивна дискримінація периферійних прикордонних територій — як створення умов для розвитку вже існуючих підприємств.

Протягом 80—90 рр. ХХ століття регіональна політика поступово виокремлюється як один із важливих та пріоритетних напрямів діяльності управлінських структур Європейського Союзу.

Європейська політика регіональних реформ була реакцією на проблеми регіональних диспропорцій та

проблеми структурних змін, включала спеціальні програми для депресивних індустріальних регіонів, отже, економічні обставини детермінували формування та активізацію регіональної політики Європейського співтовариства. Регіональне вирівнювання — мета національної політики країн-членів ЄС і, незважаючи на диверсифікацію інструментів регіональної політики, політика регіонального об'єднання ЄС спрямована саме на регіональне вирівнювання. Поділ на національному рівні на процвітаючі регіони і структурно слабкі, які потребують допомоги, вимагає деякого уточнення, коли йдеться про загальноєвропейську перспективу, адже "багаті" регіони Італії все ще знаходяться позаду найбільш розвинутих у Великобританії, а східні землі Німеччини є депресивними регіонами Європи [5].

У країнах ЄС критерії віднесення регіонів до складу "депресивних" остаточно були визначені у 90-ті рр. ХХ ст. Відповідно до наступного етапу впровадження регіональної політики ЄС на 2007—2013 рр. (який отримав назву "політика згуртування", тобто вирівнювання диспропорцій регіонального розвитку та досягнення на цій основі подальшого зближення, конвергенції всіх країн-членів та регіонів ЄС) ці критерії тісно узгоджені з цілями європейської регіональної структурної політики:

Ціль 1 — "Конвергенція" (Convergence objective) — поширюється на регіони (країни у складі ЄС), що відстають у розвитку за показником ВВП на душу населення. Якщо цей показник нижчий ніж 75 % від середнього по ЄС, то такій країні надається допомога структурних фондів. До "депресивних" відповідно до Цілі 1 також відносяться малозаселені території (де щільність населення менше 8 мешканців на квадратний кілометр території), а також периферійні, найбільш віддалені від центру території (так звана "ультра-периферія"). Фінансування проектів у межах Цілі 1 передбачало стимулювання розвитку європейських регіонів з відсталою ("депресивною") економікою, насамперед, у напрямках активізації науково-дослідної та інноваційної діяльності; формування мережі базової інфраструктури; стимулювання розвитку людських ресурсів та інформаційного суспільства.

Ціль 2 — "Регіональна конкурентоспроможність та зайнятість" (Regional Competitiveness and Employment objective) — допомога, надавалась переважно "депресивним" регіонам ЄС, для яких традиційними є проблеми високого безробіття та низької зайнятості населення: Словаччина (де станом на кінець 2008 р. безробіття становило — 18,4 %), Польща (14,8 %), Болгарія (16 %), Греція (15,9 %) та Іспанія (14,4 %) тощо. На цих територіях, насамперед, фінансуються проекти модернізації ринку праці шляхом фахового навчання, місцевих ініціатив у сфері працевлаштування та покращення доступу до робочих місць. Пріоритетом європейської регіональної політики відповідно до Цілі 2 визнано: модернізацію системи освіти, фінансування професійної підготовки та працевлаштування (насамперед молоді та осіб, вивільнених внаслідок структурної трансформації регіональної економіки під впливом НТР); фінансування проектів, пов'язаних з удосконаленням умов на регіональному ринку праці тощо.

Ціль 3 — "Європейська територіальна кооперація"

(European Territorial Cooperation objective) — ставить за мету об'єднання місцевих та регіональних ініціатив, сприяння міжтериторіальній співпраці, обміну досвідом. Велика увага у цьому напрямі приділяється розвитку транспортної мережі та транспортної інфраструктури як умовам активізації створення єдиного територіального простору для здійснення господарської та комунікаційної політики у межах ЄС та створенні на цій основі сприятливих умов для розвитку економіки депресивних територій. У рамках проекту допомоги розвитку регіонів до 2013 р. у ЄС планується відбудувати та реконструювати біля 25000 км автомобільних доріг та біля 7700 км залізниці. Передбачається, що будівництво доріг, поперше, сприятиме залученню до цього процесу місцевих ресурсів (у тому числі й "депресивних" територій), що надасть стимулів їх економічному розвитку і, по-друге, створення розвинутої транспортної інфраструктури сприятиме активізації підприємницької діяльності на містах, прискорить залучення місцевої економіки до загальноєвропейського економічного простору тощо [2].

Тенденції економічного зростання та зміцнення статусу регіонів, а також наявні диспропорції між регіонами Євросоюзу є постійним явищем. Суть ефективної регіональної політики на сьогодні визначається тим, якою мірою ЄС спроможний контролювати ситуацію в регіонах.

З огляду на зміну геополітичних та геоекономічних обставин на континенті, що впливають на регіональний розвиток, держави Європи пристосовуються до нового стратегічного середовища, яке вже формується внаслідок як реформи ЄС, так і проведення політики розширення на схід в контексті розвитку ідеї Європи не тільки у географічному, політичному чи економічному вимірах, а насамперед — як вільного та різноманітного європейського культурного простору.

Статус регіонів Європи і досі виявляється вразливим, є предметом для вагань в Європейському інтеграційному процесі, що може у перспективі призвести як до зміцнення, так і послаблення значення регіонів на континенті. Важливого значення набуло інституційне закріплення прав та вироблення механізму захисту інтересів регіонів Європи. Імперативом євро регіональної політики є послідовне формування і реалізація так званої концепції "Європи регіонів".

Суть ефективного втілення концепції полягає в реалізації головних принципів європейської регіональної політики. Згідно з класифікацією визначені такі базові критерії: субсидіарність, децентралізація, партнерство, програмування, концентрація, адиціоналізм.

Відповідність зазначеним принципам та виокремлення найбільш відсталіх регіонів за чіткою класифікацією регіонів ЄС, необхідність проведення структурних змін має на меті реалізацію шести пріоритетних напрямів регіональної політики Європейського Союзу:

- сприяння структурній перебудові та розвитку депресивних регіонів;
- надання фінансових ресурсів регіонам, де спостерігається стагнація промисловості;
- боротьба з тривалим безробіттям та підтримка ініціатив зайнятості;
- адаптація підприємців, робітників у промисловості та виробничій сфері до системних змін, які загрожують безробіттям;

— фінансування розвитку сільськогосподарських територій та прискорення структурної перебудови сільського господарства;

— допомога північним країнам із вкрай низькою гуστο населеністю територій [4].

ВИСНОВКИ

У Європейській практиці 60—70-х років ХХ ст. розповсюдження отримав "компенсуючий" характер регіональної політики, спрямований на зменшення диспропорцій регіонального розвитку. Поширеними методами державної підтримки регіонального розвитку на той період вважались методи прямого (державний контракт та державне замовлення; пряме бюджетне фінансування регіональних проектів; надання цільової бюджетної допомоги, грантів тощо) та опосередкованого державного регулювання (пільгові кредити; податкові канікули; пільгове оподаткування та ін.).

Починаючи з 80-х років ХХ ст. регіональна політика ЄС набула "стимулюючого" характеру: пріоритети надавались розробці стратегічних планів на основі розкриття потенціалу регіонального розвитку. Такому переходу передував висновок, що регіональна політика, яка базується на податкових пільгах і державних субсидіях, є недостатньо ефективною. Доцільнішим є спрямування коштів на реструктуризацію галузей і підприємств (насамперед, йдеться про старопромислові (у т.ч. вугледобувні) регіони з метою комплексного вирішення соціально-економічних проблем цих територій).

Для стимулювання розвитку депресивних (слаборозвинених) територій потрібно створити дієву організаційно-інституційне забезпечення розвитку цих територій [2]. Ці положення прямо стосуються теоретико-методологічних аспектів розвитку транскордонного співробітництва і можуть бути використаними в процесі формування державної регіональної політики у цій сфері. Проте, подальші дослідження доцільно спрямувати на вивчення механізмів здійснення регіональної політики ЄС та ґрунтовний порівняльний аналіз суспільного середовища, на яке спрямовано їх вплив.

Література:

1. Збірник "Нова державна регіональна політика в Україні" / Під заг. ред. д.н.держ.упр., проф. В.С.Куйбіди. — К.: Вид-во "Крамар", 2009 — 232 с.
 2. Біла С. Інституційні засади державного регулювання розвитку депресивних територій — <http://www.niss.gov.ua/Monitor/june2009/9.htm>
 3. Кіш Є. Методологічні аспекти дослідження системи євро регіонального співробітництва // Науковий вісник "Демократичне врядування" — 2008 — Вип. 1
 4. На шляху до Європи. Український досвід євро регіонів: [Проект Київського центру Ін-ту Схід-Захід] / Є.Кіш, О.Вишняков, М.Лендєл та ін.; За ред. С.Максименка, І.Студеннікова. — К.: Логос, 2000. — 224 с.
 5. Регіональна політика в країнах Європи: Уроки для України / Київ. Центр Ін-ту Схід-Захід; За ред. С.Максименка. — К.: Логос, 2000. — 171 с.
 6. Сучасна регіональна політика і транскордонне співробітництво / Під наук. ред. В.І. Пили. — Хмельницький: Вид-во ХУУП, 2006. — 412 с.
- Стаття надійшла до редакції 02.11.2009 р.*