## ТЕМА 14. ДОСВІД КРАЇН СВІТУ

**З ПИТАНЬ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ**

#### Модернізація регіональної політики в країнах з різним рівнем розвитку

Визначення того, що собою являє регіональна політика різних країн світу, розвивалося суттєво весь час. З кінця 50-х рр. до 90-х рр. ХХ ст. зниження диспропорцій і гарантування рівності можливостей для всіх громадян на всій території країни, яке іноді пов’язувалося з конституційними нормами, впроваджувалося із соціальним забезпеченням через регіональну політику, маючи на меті зменшення міжрегіональних диспропорцій у доходах на одну особу. У більшості розвинутих країн регіональна політика була сформована у 50–60-х рр. минулого сто- ліття. Головними цілями її на той час були забезпечення рівності та збалансованого розвитку. Теоретичним обґрунтуванням цих цілей були економічні моделі, за якими державні інвестиції можуть змінювати умови попиту в менш розвинутих регіонах. Основними інструментами політи- ки виступали перерозподіл доходів через фінансові трансферти національними урядами, які су- проводжувалися значними інтервенціями державних інвестицій, насамперед у відсталі регіони. Протягом 1970-х і початку 1980-х рр. у зв’язку зі змінами у світовій економіці, виклика- ними економічною кризою, цілі регіональної політики розширюються від зниження диспро- порцій у доходах та інфраструктурі до зниження диспропорцій у безробітті. Таке спрямування регіональної політики базувалося на теоретичних моделях, що визначали можливості держав- ного регулювання умов попиту через субсидії та стимули бізнесу, які б могли вплинути на тери- торіальне розміщення виробництв та інвестицій з метою розширення зайнятості на існуючих або створення нових робочих місць у проблемних територіях. До початку 90-х рр. ХХ ст. регіо- нальна політика переважно фокусувалася на інвестиційній допомозі спеціально визначеним регіонам та інфраструктурній підтримці, а також політиці інтервенцій у чітко визначені території [50]. Фактично в цей період політика економічного розвитку в більшості країн була схожою, із незначним урахуванням регіональної специфіки, і зосереджувалася на державних інвестиціях у великі проекти – будівництво доріг, залізниць, водоочисних споруд, утилізації промислових та побутових відходів [59]. Проте така політика проводилася як реакція на багатовекторні на- слідки впливу глобалізації [63]. Отже, довготермінові та значні фінансові інтервенції були необ-

хідною, проте не достатньою умовою зменшення регіональних диспропорцій.

Як правило, рішення про фінансову допомогу приймалося за принципом “згори-донизу”; змішаний, інтегрований підхід, який би передбачав урахування специфіки території (підхід “знизу-вгору”), ігнорувався; територія фактично залежала від державної підтримки і державні субсидії були ключовим елементом стратегічного регіонального розвитку. Державна допомога базувалася на стратегії внутрішнього інвестування і передбачала підтримку та залучення на території великих компаній. Привабливість таких підходів до розвитку територій була в їх про- стоті, наочності та популярності. Політика, яка базується на вірі в те, що достатньо покращити управління, виділити ресурси на створення інфраструктури і надати пільгові умови для інвес- тицій для того, щоб приватний капітал почав рухатися в економічно відсталі регіони, себе не виправдала. Вона не призводила до територіального поширення економічного розвитку, і не- рідко її наслідками було подальше зростання диспропорцій між економічно розвинутими і пе- риферійними регіонами.

Найбільш переконливим у цьому контексті видається досвід європейських країн. У наве- деній табл. 14.1 узагальнені ОЕСР три моделі політики регіонального розвитку в країнах Євро- пи, які можна визначити, як “італійську”, “іберійську” та “ірландську”. Такий вибір назв відоб- ражає регіональну політику Італії між 1955 та 1990 р., Іспанії та Португалії протягом 1980– 1990 рр. та Ірландії протягом 1980–2000 рр.

*Таблиця 14.1*

#### Основні моделі політики регіонального розвитку в Європі

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | “Італійська”модель | “Іберійська”модель | “Ірландська”модель |
| Мета | Створення робочихмісць | Створення робочих місць та доступдо товарних ринків | Підготовка працівників для отриманняроботи де це можливо |
| Пріоритети | Перенесення уваги відрозвинутих до відсталих регіонів | Посилення доступувідсталих регіонів у розвинутих регіонах | виробників з до ринків | Інтеграція відсталих регіонів | та | розвинутих |
| Інструменти | Цільові державні інтер- венції у відсталі регіони | Спрямованість державних інвестицій у об’єднуючу регіони інфраструктуру | Розвиток інституцій інфраструктури | та | об’єднуючої |

Пріоритети та застосовувані інструменти у регіональній політиці ілюструють, як країни намагалися знайти більш ефективні підходи в регіональному розвитку. В Італії, після періоду просторово спрямованих державних стимулів для створення підприємств на півдні країни, підхід поступово змінився на стимулювання розвитку соціальних послуг (інституційний розвиток) і покращення інфраструктури. В Іспанії регіональна політика спочатку зосереджувалася на ком- бінуванні стимулів та створенні інфраструктури, пізніше – на покращенні в освіті та професійній підготовці. В Ірландії політика концентрувалася на інституціях – особливо на створенні спри- ятливого середовища для бізнесу і національних зусиллях із надання базових соціальних по- слуг – освіти, охорони здоров’я, а також на об’єднуючій регіони інфраструктурі.

У результаті італійський досвід намагання розвинути регіон *Mezzo­giorno* довів неефек- тивність зосередження влади лише на цільових стимулах для інтеграції відсталих регіонів у національну економіку: фінансова підтримка півдня країни через слабкість та неефективність інституцій не принесла економічних вигід, а лише поглибила протиріччя між ними без змен- шення розриву в показниках розвитку.

Регіональна політика в Іспанії та Португалії була спрямована на розвиток інфраструкту- ри, хоча також передбачала державне стимулювання розміщення підприємств у слаборозвину- тих регіонах. У кінці 1990-х рр. на інфраструктуру в них витрачалася половина державних капіталовкладень. І хоча Євросоюз здійснював фінансові інтервенції в найбідніші регіони з метою скорочення безробіття, асиметрія між ними не зменшувалася [58].

Більш позитивним виявився досвід Ірландії, навіть незважаючи на різке погіршення еко- номіки після 2007 р. виключно через “житлову бульбашку”: між 1977 та 2007 р. ВВП на одну особу в країні виріс із менш ніж 75% у середньому по ЄС до 125%: якщо цей показник у 1977 р. був приблизно однаковим у Греції, Ірландії та Іспанії (9000 дол. США), а Португалії – 6000 дол. США, то у 2007 р. він був у Португалії на рівні 11000 дол. США, Греції та Іспанії – 15000 дол. США, а в Ірландії – 27500 дол. США. “Кельтський тигр”, як титулують Ірландію за економічні результати розвитку, дійсно продемонстрував надзвичайну динаміку розвитку буквально за два десятиліття. На початку 1990-х рр. країна була аграрною та відсталою, такою, що перебувала на європейській периферії. Рівень безробіття в країні сягав 18%, а 40% експорту складали продо- вольчі товари [9].

До складових такого економічного буму дослідники відносять, по-перше, членство Ірландії в ЄС, яке дало змогу отримати понад 60 млрд дол. США субсидій із Євросоюзу. По-друге, ці субсидії Ірландія витратила на освіту з наголосом на новіші технічні знання і розвиток інфра- структури. По-третє, пільгова податкова політика для стимулювання інвестицій, яка сприяла значному притоку іноземного капіталу. В Ірландії розміщуються європейські штаб-квартири великих світових ІТ-компаній (10 провідних фармацевтичних компаній світу мають підприєм- ства в Ірландії). Уже в 2000 р. понад половина ірландців були зайняті у фірмах з іноземним капіталом. По-четверте, легкість мовної інтеграції, соціальна стабільність та низький рівень корупції. Незважаючи на поточні негаразди, які викликані банківськими проблемами, Ірландія збереже своє місце серед 20 найбагатших країн світу [44, с. 175–183].

*У підсумку “ірландська” модель успіху базується на зростанні економічної концент- рації, скоординованих зусиллях забезпечення внутрішньої регіональної інтеграції че- рез адекватну територіальну політику забезпечення соціальних послуг (інвестуван-*

**!**

*ня в освіту, фахову підготовку робочої сили), селективні інфраструктурні інвестиції в транспортний зв’язок між розвинутими і відсталими регіонами.*

Близько 45% структурних фондів ЄС у 1994–1999 рр. було інвестовано в Ірландії у розви- ток людських ресурсів порівняно з менш ніж 30% в Іспанії, Португалії та Греції [47].

Елементи “італійської” та “іберійської” моделей присутні, зокрема, в регіональній полі- тиці Великобританії з наданням грантів регіонального розвитку та селективною регіональною допомогою; підтримки в Німеччині через регіональну політику GA (*Gemeinschaftsaufgabe*), за- початковану ще у 1969 р. Ефективність такої політики є недостатньо переконливою навіть для таких розвинутих країн. Зокрема, незважаючи на надзвичайно великі фінансові інтервенції в регіони Східної Німеччини – понад 2 трлн євро – показник ВВП на одну особу для цієї частини ФРН залишається на рівні 65% від західної. Левова частка цих коштів була спрямована на со- ціальні трансфери та інфраструктуру, а не на інвестиції в людський капітал.

Аналіз регіональної політики не європейських країн свідчить, що і їм притаманні окремі складові вищенаведених моделей, які змінювалися з часом. Зокрема, план прискорення зростан- ня Бразилії, розрахований на 2007–2014 рр., переслідує мету усунути інфраструктурні проблеми, що перешкоджають динамічному розвитку країни. Дві третини передбаченого ним фінансування призначено на проекти в двох найбагатших макрорегіонах країни – Південно-Східному та Східно- му. Такий підхід не є збалансованим по відношенню до інших, менш розвинутих територій. Ство- рені протягом 1988–2001 рр. фонди регіонального розвитку використовувалися для підтримки приватних підприємств, надання субсидій сільськогосподарським виробникам, окремим підпри- ємцям і кооперативам, працюючим у сільському господарстві, гірничій промисловості, туризмі, сфері послуг і торгівлі. Лише 1% ресурсів фондів був спрямований на об’єкти державної та кому- нальної власності. У цілому регіональній політиці бракує скоординованого територіально спря- мованого підходу для досягнення більшої компліментарності між соціальною і економічною сфе- рами. Проте тенденції концентрації та нерівності в Бразилії є унікальними порівняно з країнами Східної Європи: держава в останні роки досягла одночасно соціальних та економічних цілей, знижуючи нерівність у період значного національного зростання [52, с. 47]. Найбільш імовірною причиною високої динаміки економіки менш розвинутих регіонів є ресурсна спрямованість їх діяльності. Нова парадигма розвитку країни стосується всіх регіонів відповідно до економічних умов, що склалися в них, і передбачає різну траєкторію зростання кожного з них.

Дослідження політики регіонального розвитку Канади засвідчило її довготермінову страте- гію зі зниження регіональних диспропорцій, що для країни таких великих розмірів має критичне значення. У ній відображені завдання створення рівних можливостей для кожного громадяни- на щодо доступу до базових публічних послуг. У 1980-ті рр. в країні здійснені суттєві зміни в архітектурі політики регіонального розвитку: цілі були зорієнтовані на допомогу регіонам реа- лізувати їхній економічний потенціал, а управління регіональною політикою деконцентроване шляхом створення шести регіональних агентств. Від суто галузевих підходів був здійснений перехід до запровадження мультисекторного, через який стимулюється розвиток, підвищення конкурентоспроможності, зайнятості в усіх регіонах. Федеральні інвестиції спрямовуються на реалізацію цільових проектів в інфраструктурі, промисловості, послугах, розвитку людських ресурсів на основі двосторонніх угод федерального уряду та провінцій. Ці угоди практично створюють модель багаторівневої координації – від федерального уряду до провінційного, а також іноді й місцевого рівня, передбачають спільні стратегічні цілі регіонального розвитку, спільне фінансування проектів. Федеральні агентства в регіонах відіграють незначну роль у процесах координації і переважно зосереджуються на технічній допомозі в організації професій- ного навчання, поширенні технологічних інновацій та аналітичних дослідженнях ринків [53].

*Водночас процеси глобалізації, початок яких пов’язують із суттєвими інституцій- ними та технологічними змінами світового масштабу, теоретичне осмислення мо- делей регіонального розвитку призвели до поступової трансформації традиційних моделей державного впливу на регіональний розвиток. Фактично в цей період відбу- лися суттєві зміни у визначенні ролі місцевого і регіонального розвитку в сприянні економічному зростанню й благополуччю країн.*

**!**

Усвідомлення регіональних та місцевих особливостей, їх різноманітності та специфіки почало розглядатися як суттєвий чинник локального зростання і можливості адекватного полі- тичного впливу на його стимулювання. Конкурентоспроможність і зростання, що базується на ендогенних чинниках, стають важливими політичними цілями, а використання інструментів підтримки підприємств поступово скорочується. Одночасно цілий ряд інструментів регіональ- ного впливу фокусуються на інноваційно-орієнтовану допомогу, навчання і перекваліфікацію робочої сили, а також надання послуг, що поліпшують бізнес-середовище, публічних товарів та послуг мешканцям і компаніям, а фінансова допомога поширюється на всі регіони, запрова- джуються багаторівневі системи управління [67].

Зростає увага до просторових наслідків усіх секторних політик. У тих країнах, де істо- рично існувала різниця між регіональною політикою у вузькому сенсі, яка спрямовувалася на вирішення специфічних регіональних проблем, і регіональною політикою в широкому сенсі, що фокусувалася на просторовому впливі секторних політик, остання зростала у своїй важли- вості разом із намаганням координації цих політик у соціальному та економічному розвитку.

У Данії, зокрема, нові інституційні засади спрямовані на інтеграцію локальних, регіо- нальних, національних заходів та заходів ЄС, спрямованих на регіональний розвиток, в єдиній політичній структурі. Подібний підхід застосовується в оновленій політиці регіонального зро- стання Швеції, що має на меті покращити локальну та регіональну конкурентоспроможність усіх регіонів через регіональні програми і розширену регіональну та секторну координацію [57]. Метою регіональної політики в програмний період 2001–2007 рр. було забезпечення висо- кого рівня надання публічних послуг на всій території країни. У Словенії за законом про зба- лансований регіональний розвиток, прийнятим у 2005 р., державна політика зосереджувалася на підтримці розвитку поселень та поліцентричному економічному розвитку [60].

Суттєві зміни відбуваються із запровадженням нової регіональної політики у Швейцарії. Регіональний зріз у державній політиці бере початок із 1970-х рр., коли просторове планування і регіональна політика були відокремлені. Закон просторового планування 1979 р. і наступний законодавчий акт із просторового планування 1996 р. визначили пріоритетними ефективне ви- користання землі й гармонійний розвиток усієї території країни. Водночас регіональна політи- ка використовувала інвестування в інфраструктуру і позики для створення підприємств у гірських та сільських територіях. Просторове планування мало на меті створити урбанізовані ареали і захистити сільські території від хаотичної забудови, у той час як регіональна політика націлю- валась на інфраструктурну підтримку віддалених гірських регіонів. З часом цілі просторового планування було переорієнтовано на територіальну координацію інфраструктурного розвитку, а регіональна політика продовжувала розширювати свій вплив у цілому на слаборозвинуті ре- гіони. Протягом 1990-х рр. політика регіонального розвитку країни змінюється у напрямі від перерозподілу фінансових ресурсів до підвищення ефективності, конкурентоспроможності регіонів і створення більшої доданої вартості в сільських територіях. Ця зміна була формалі- зована із запровадженням нової регіональної політики, яка сповідує ендогенно зорієнтоване зрос- тання, націлене на відкритий ринок, експортні спроможності та конкурентоспроможність [34; 64].

*Фактично модель нової політики Швейцарії стала узагальнюючою ілюстрацією ре- форм у більшості розвинутих країн світу. Метою швейцарської моделі визначено допомогу сільським, гірським та прикордонним регіонам у посиленні їх конкуренто- спроможності і створенні доданої вартості.*

**!**

Сільські швейцарські регіони зосереджують значну частину економічної активності, що асоціюється з відносно низькою продуктивністю праці і незначними експортними можливос- тями. Нова регіональна політика тим часом передбачає, що потенціал розвитку та добробуту сільських територій має реалізовуватися у тих видах економічної діяльності, де виробляються товари і послуги, призначені на експорт, тобто які реалізуються за межами регіону та за межа- ми національного ринку. Дана модель була підсилена реформою фіскального вирівнювання, що гарантувала фіскальну рівність серед кантонів, і тим самим забезпечила зосередження полі- тики на підтримці регіональної конкурентоспроможності, а також дала змогу регіонам викори- стовувати податкові можливості для створення привабливих умов ведення бізнесу.

Ряд європейських країн запровадив національне просторове планування розвитку з роз- робкою стратегій регіональної політики. З 2002 р. основою розвитку регіонів Ірландії стала Національна просторова стратегія, яка передбачала просторово орієнтовану підтримку зростаю- чої територіальної концентрації на 9-ти регіональних напрямах і пов’язаних із ними аеропортів. У Нідерландах ключові пріоритети регіональної політики визначені на основі довгострокової Національної просторової стратегії [67].

Таким чином, завдання підтримки можливості повного використання потенціалу для ре- гіонального розвитку розширювало межі державної політики: від відсталих в економічному розвитку регіонів політика регіонального розвитку поступово поширювалася на всі регіони для їх підтримки в умовах постійної зміни зовнішніх викликів відкритої економіки. Водночас у всіх цих країнах фінансові інтервенції відсталим у розвитку регіонам з державного бюджету продовжували відігравати суттєву роль.

*Ключовими факторами інтегрованого підходу до підвищення спроможності ендо- генного розвитку є координація інфраструктурних перетворень одночасно з розвит- ком освіти, сприяння інноваціям, створення сприятливих умов для ведення бізнесу, що в результаті створює найбільш ефективний шлях не тільки до територіального зростання, але й його дифузії у просторі, більш динамічного зростання в країні у цілому. Інакше кажучи, підхід, що базується на програмуванні розвитку, сфокусова- ний на управлінні, поступово стає домінуючим для регіональної політики.*

**!**

Регіональна економіка може стимулюватися не тільки через спеціальну інфраструктурну підтримку, але й через заходи просування підприємництва та інновацій, освіти та тренінгу, культури й навколишнього середовища. Метою є використання потенціалу ендогенних переваг і локальних мереж, притаманних території.

У зв’язку з цим, як відмічає ОЕСР, у процесі реалізації регіональної політики (яку ОЕСР визначає термінами “територіально спрямована політика розвитку” (*place-based development policy*), або “нова парадигма регіональної політики”, більшість країн має на меті як рівність (покращення стандартів життя і добробуту), так і ефективність використання внутрішніх пере- ваг (підвищення конкурентоспроможності) територій [60, с. 14].

В останні роки суттєвих змін зазнала і державна політика регіонального розвитку в Російській Федерації. Проведений аналіз свідчить, що вона з початку була націлена на соціаль- ну сторону вирівнювання розвитку територій, основними інструментами якого були бюджетні. З цією метою у другій половині 1990-х рр. на законодавчому рівні визначалися регіони, які “потребують державної підтримки”, та ті, що “особливо потребують такої підтримки”. У 1996 р. використовувалося групування регіонів за принципом “донори – реципієнти”, а в законі про державний бюджет 1997 р. всі регіони були сформовані у три групи: І – “північні регіони”, ІІ група – “прирівняні до північних регіонів”, ІІІ група – “решта регіонів”. У прогнозуванні та програмуванні розвитку країни застосовувалися й інші форми типологізації регіонів. Зокрема, у прогнозі соціально-економічного розвитку Російської Федерації на період до 2000 р., серед- ньостроковій програмі Уряду Російської Федерації на 1997–2000 рр. були виділені групи регіо- нів із “відносно високим рівнем розвитку”, “вищим за середній”, із “середнім рівнем”, “ниж- чим середнього”, “з низьким рівнем” та з “надто низьким рівнем розвитку”. В основу такого групування закладалася бальна комплексна оцінка соціально-економічного розвитку регіонів, яка розраховувалась на основі низки статистичних показників [20, с. 40].

Дослідження щодо ефективності такої політики, які проводилися російськими науковця- ми, не виявили значної динаміки в зближенні чи зростаннях диспропорцій у регіональному розвитку. Проте статистичні показники, які наводилися нами у попередньому розділі, свідчать про тенденції до концентрації економічної діяльності, насамперед у столиці Росії, а також у Московській області, що призводить до збільшення міжрегіональних диспропорцій. Про те, що вони мали стійку динаміку і в попередніх роках, свідчать дослідження розмаху варіацій регіональних показників, виконані російськими економістами у 1999–2002 рр. Серед росій- ських регіонів, для яких значення ВРП на одну особу були значно вищими за середній рівень, – Ненецький, Ханти-Мансійський, Ямало-Ненецький автономні округи, республіки Алтай, Ха-

касія, Саха (Якутія), Тюменська область та м. Москва. Отримані результати досліджень демон- стрували зростання диспропорцій між регіонами за показником ВРП на одну особу. З 2002 р. у Російській Федерації діє федеральна цільова програма “Сокращение различий в социально- экономическом развитии регионов Российской Федерации (на 2002–2010 гг. и до 2015 г.)”. Ос- новними завданнями цієї програми були визначені:

* формування умов для розвитку регіонів, соціально-економічні показники яких нижчі від середніх по країні;
* створення сприятливого середовища для розвитку підприємництва і покращення інвес- тиційного клімату;
* підвищення ефективності державної підтримки суб’єктів Російської Федерації.

Загальний бюджет програми складав у цінах 2001 р. 66,3 млрд рос. руб. Аналіз виконання цієї програми засвідчив, що фінансові ресурси були спрямовані переважно на забезпечення будівництва інженерної комунальної інфраструктури, а також будівництво та реконструкцію соціальних об’єктів. Більше половини фінансування забезпечувалось за рахунок Фонду регіо- нального розвитку. Здійснена оцінка впливу зростання інвестицій в основний капітал, які були профінансовані за рахунок бюджетних ресурсів, засвідчила низьку ефективність і переважно соціально-політичну їх спрямованість, що демонструє незначний вплив державної політики, який був розрахований на стимулювання більш швидкого зростання ВРП у менш розвинутих регіонах [15].

Водночас слід відзначити постійне удосконалення системи міжбюджетного перерозподілу, на якому формується скорочення нерівності між регіонами, передусім за основними характе- ристиками якості життя. В цілому, як відмічено у згаданих дослідженнях, існує динамічне вирів- нювання соціальних витрат між регіонами: витрати бюджетів слабких регіонів зростають швид- шими темпами, ніж більш розвинутих, що забезпечується за рахунок трансфертної державної політики [13].

Підсумовуючи розглянуті тенденції, що мають місце в змінах у регіональній політиці різних країн, можна визначити основні їх напрями, які узагальнені в табл. 14.2.

*Таблиця 14.2*

#### Зміна підходів у державній політиці щодо регіонального розвитку

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Традиційний підхід | Новий підхід |
| Сфера впливу політики | Регіональні диспропорції у розвитку; регіони із структурними проблемами | Регіональна конкурентоспроможність, неефек- тивне використання потенціалу розвитку |
| Цілі політики | Забезпечення вирівнювання через збалансований регіональний розвиток | Створення умов підвищення конкурентоспромож- ності регіонів, забезпечення соціальної інтеграції |
| Завдання політики | Компенсація втрат від занепаду у відсталих регіонах; зменшення впливу наслідківструктурних змін | Задіяння регіонального потенціалу, що недос- татньо використовується через програмуваннярозвитку |
| Масштаби впливу | Секторний підхід із обмеженою кількістю сек-торів, що впливають на розвиток проблемних регіонів | Інтегровані системні проекти розвитку із широким територіальним впливом |
| Просторовий масштаб | Цільові регіони та регіони з проблемами економічного розвитку | Усі регіони незалежно від рівня розвитку |
| Масштаб адміністративно-територіального впливу | Регіон як адміністративно-територіальнаодиниця | Регіон, що визначається як найбільш адекватнийдля ефективного впливу політики |
| Часові рамки впливу | Короткотермінові, середньотермінові | Довготермінові |

*Основна різниця в старій та новій парадигмах регіональної політики полягає в тому, що традиційні підходи передбачали спрямування згори донизу інвестиційно орієнто- ваної допомоги у визначені проблемні регіони, тоді як новий підхід зорієнтований на багаторівневу довгострокову взаємодію центрального, регіональних та місцевих органів влади, що базується на програмному підході і передбачає вплив на всі регіони країни, підвищення ефективності використання їх ендогенного потенціалу розвитку.*

#### Основні напрями змін у політиці єднання Європейського Союзу

Важливе значення досвіду регіональної політики Європейського Союзу для України виз- начається кількома факторами. По-перше, Україна прагне асоційованого членства з ЄС, і тому адаптація її регіональної політики до європейських правил та стандартів набуває особливого значення. По-друге, високорозвинуті країни є не тільки головними суб’єктами – учасниками глобальних економічних процесів, а й визначають загальні принципи та підходи у формуванні різних сфер політичного життя, що сприймаються як певний стандарт, за яким “вимірюється” рівень суспільного розвитку інших країн, визначається їх місце в “інтелектуальній” світовій ієрархії. І регіональна політика не є винятком. По-третє, унікальність регіональної політики ЄС полягає в тому, що вона має наднаціональний характер, здійснюється в умовах значної ди- ференціації напрямів регіональної політики країн-членів, а також різних підходів до її бачення на регіональному рівні. В таких умовах формування та реалізація єдиних принципів, стратегіч- них завдань, синхронізації в часі, фінансуванні визначених пріоритетів є складним завданням. Тим часом беззаперечним є факт її позитивного впливу на формування єдиного економічного та соціального європейського простору.

Регіональна політика Європейського Союзу протягом сорокарічного свого існування за- знала суттєвих змін, які супроводжувалися цілою низкою реформ (у 1979 р., 1984 р.). У 1988 р. вона була сформована як окремий напрям функціонування Спільноти. Починаючи з 1989 р. започатковане середньострокове програмування регіонального розвитку (два програмних пе- ріоди 1989–1993 рр., 1994–1999 рр.), а з 2000 р. в ЄС запроваджене семирічне програмування регіональної політики – політики економічного, соціального та територіального єднання.

Програмний період, розрахований на 2000–2006 рр., передбачав такі цілі регіональної політики:

* мета № 1 “підтягування” рівня економічного розвитку менш розвинутих регіонів із ВВП на одну особу за паритетом купівельної спроможності нижчим за 75% від середнього значення по ЄС–15;
* мета № 2 – сприяння соціально-економічним перетворенням у регіонах із структурними проблемами розвитку;
* мета № 3 – модернізація системи професійної підготовки і працевлаштування.

На них спрямовувалося 94% коштів чотирьох структурних фондів – Європейського фонду регіонального розвитку, Європейського соціального фонду, Фонду підтримки рибальства і Га- рантійного фонду для сільського господарства (сукупний розмір яких становив понад 209 млрд євро). Крім того, фінансування масштабних проектів охорони навколишнього середовища на на- ціональному рівні та міжнародні транспортні проекти фінансувалися через Фонд єднання.

Асигнування структурних фондів були виділені всім східнонімецьким землям, регіонам Греції, значній кількості регіонів Іспанії, Португалії, Південної Італії, а також ряду регіонів Ірландії, Великобританії, Франції та Австрії, віддаленим регіонам Фінляндії та Швеції. Лише дві країни – Данія та Люксембург – не мали доступу до коштів фондів за вищеозначеними цілями.

Слід відмітити, що обсяги фінансової підтримки найменш розвинутим регіонам ЄС були додатково диференційовані залежно від рівня їх відставання від середньоєвропейського рівня: відставання регіону понад 25% гарантувало додаткову підтримку в розмірі 5% (з урахуванням чисельності населення регіону) від різниці між ВВП на одну особу по ЄС–15 та даним регіо- ном, у межах 10–25% у розмірі 4%, менш ніж 10%–3%. Крім того, якщо в регіоні, що підпадав під критерії підтримки, рівень безробіття був більший за середній по всіх аналогічних регіонах Європейського Союзу, держава отримувала річну підтримку в розмірі 100 євро на кожного оф- іційного безробітного. Загальна сума підтримки регіонів країни, що підпадали під цілі конвер- генції, обмежувалася рівнем 4% від ВВП цієї країни [25].

Особливістю нової семирічної програми на 2007–2013 рр. була переорієнтація політич- них цілей та інструментів, а також збільшення фінансування у зв’язку з розширенням ЄС: його обсяг зріс до 862,4 млрд євро (понад 1% сукупного ВВП спільноти).

Певна трансформація відбулась як у формуванні цілей, так і визначенні фінансових інстру- ментів, що відображено в табл. 14.3.

*Таблиця 14.3*

#### Трансформація політичних цілей та інструментів у Програмі єднання ЄС

|  |  |
| --- | --- |
| 2000–2006 рр. | 2007–2013 рр. |
| Політичнамета | Фінансовіінструменти | Політичнамета | Фінансовіінструменти |
| Мета № 1 – “підтягування” рівня економічного розвитку менш розвинутих регіонів | Фонд єдності. Європейський фонд регіонального розвитку. Європейський соціальний фонд | Конвергенція і конкурентоспроможність | Фонд єдності. Європейський фонд регіонального розвит- ку. Європейський соціаль- ний фонд |
| Мета № 2 – сприяння економічним та соціальним перетворенням у регіонах із структурними проблемами розвитку | Європейський фонд регіональ- ного розвитку | Регіональна конкуренто- спроможність і зайня- тість на регіональному рівні | Європейський фонд регіонального розвитку. Європейський соціальний фонд |
| Мета № 3 – модернізація системи професійної підготовки і працевлаштування | Європейський соціальний фонд |
| Програма допомоги країнам Північної Європи | Європейський фонд ре- гіонального розвитку |  |  |
| Програма розвитку міст (URBAN) | Європейський фонд ре-гіонального розвитку |  |  |
| EQUAL (Рівність) – ініціатива в рамках ESF. Мета – заохочення транснаціональної співпраці з розвитку нових засобів боротьби зі всіма формами дискримінації та нерівності на ринку праці, у тому числі згладжуваннядиспропорцій на ринку праці | Європейський соціальний фонд | Європейська територіальна співпраця | Європейський фонд регіонального розвитку |
| LEADER+ – ініціатива в рамках реалізації загальноєвропейської сільськогосподарської політики | Європейський фонд рівності та гарантій у сільському господарстві |  |  |

Мета № 1 попереднього програмного періоду трансформувалася у нову мету “Конверген- ція та конкурентоспроможність”, цілі № 2 та 3 – об’єднані в мету “Регіональна конкуренто- спроможність та зайнятість”. На регіональному рівні підтримуються економічні заходи у про- мислових, міських та сільських територіях, а також посилення конкурентоспроможності та інвестиційної привабливості. На національному рівні політика спрямовується на досягнення повної зайнятості, продуктивності та подолання соціальної відчуженості.

Фактично цих два програмних періоди якісно не відрізняються щодо головної політичної мети – єднання, яка має достатньо конкретний економічний зміст – створення умов вирівню- вання за показником ВВП на одну особу на основі випереджального зростання найменш розви- нутих країн.

За цим показником країни ЄС–25 можна розподілити на дві групи. Перша група – 12 країн-лідерів, рівень ВВП на одну особу яких вищий за середній по ЄС–25. Ця група по- вністю складається із країн ЄС–15. Друга група – 13 країн-аутсайдерів, куди входять країни, що приєдналися до ЄС з 2004 р., а також Італія, Греція та Португалія. Найменш розвинуті – 6 країн: Словаччина, Угорщина, Естонія, Польща, Литва, Латвія, де ВВП на одну особу менший 75% від середнього по ЄС. Серед цих країн Польща та Словаччина протягом 2005–2009 рр. найбільш динамічно наближалися до середнього показника країн Спільноти: на 10 та 12 відсот- кових пункти відповідно [42].

Оцінюючи вплив політики єднання ЄС на розвиток європейських країн та їх регіонів, доцільно відмітити небезпідставні намагання суттєво покращити цю політику в майбутньому програмному періоді. Якщо проаналізувати зміни в динаміці за показником ВВП на одну особу країн ЄС, починаючи з 1995 р., виявиться, що ряд країн розвивається динамічно, незважаючи на відсутність фінансування за конвергентними цілями (табл. 14.4).

Найбільш динамічно розвивалися в цей період Ірландія та Нідерланди, які за показником ВВП на одну особу серед країн ЄС–15 у 1995 р. посідали відповідно 12-те та 7-ме місця. У 2000 р. Ірландія вже була на 4-му, а Нідерланди на 2-му місці; у 2009 р. ранг Ірландії становив 2, Нідер- ландів – 3. Абсолютним лідером за рейтингом у досліджуваному періоді був Люксембург; дещо знизилися позиції Данії та Бельгії. Італія за весь період дослідження демонструвала падіння відносного рівня ВВП на одну особу щодо середнього рівня по ЄС–15, хоча рівень її підтримки з європейських фондів не був меншим за середній по ЄС.

Таким чином, вплив політики єднання на зменшення диспропорцій у розвитку в різних країнах Спільноти був неоднозначним.

Останнім часом в Європейському Союзі проходять дискусії щодо майбутнього програм- ного періоду на 2014–2020 рр. Серед основних проблемних питань, що обговорюються, можна виділити такі.

*Проблематика першого блоку пов’язана з необхідністю якісно підвищити координа- цію всіх секторних політик, що здійснюються країнами, а також самим Євросою- зом. ЄС виходить із того, що регіональна політика повинна розглядатися не тільки як окрема політика, що має на меті вплинути на зменшення територіальних диспро- порцій розвитку. Підкреслюється її координаційна функція, яка полягає в необхід- ності узгодження територіального впливу різних секторних політик, що, безумовно, підвищує її роль.*

У цьому сенсі можна виділити два ключових аспекти.

По-перше, у п’ятомузвіті з економічного, соціального та територіального єднання Європейської Комісії вперше достатньо детально висвітлено проблеми взаємодії різних сфер політики ЄС у кон- тексті їх інтегрованого впливу на зниження регіональних диспропорцій [45, с. 179–200].

*Таблиця 14.4*

#### Динаміка зміни рангів країн ЄС–15 за рівнем відносного ВВП на одну особу за роками (ЄС–15=100%)

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Країни ЄС–15 | 1995 | 2000 | 2006 | 2009 |
| Люксембург | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Австрія | 2 | 4 | 4 | 4 |
| Данія | 3 | 3 | 5 | 6 |
| ФРН | 4 | 9 | 9 | 7 |
| Бельгія | 5 | 7 | 8 | 7 |
| Швеція | 6 | 6 | 6 | 5 |
| Нідерланди | 7 | 2 | 3 | 3 |
| Італія | 8 | 10 | 13 | 13 |
| Франція | 9 | 12 | 11 | 11 |
| Великобританія | 10 | 8 | 7 | 7 |
| Фінляндія | 11 | 10 | 10 | 10 |
| Ірландія | 12 | 4 | 2 | 2 |
| Іспанія | 13 | 13 | 12 | 12 |
| Греція | 14 | 14 | 14 | 14 |
| Португалія | 15 | 15 | 15 | 15 |

Звіт розподіляє всі сфери політики ЄС за ступенем їх впливу на зниження регіональних диспропорцій на три групи: ті, які мають чіткий просторовий (регіональний) вимір впливу; ті, які мають частковий просторовий вимір; сфери політики, які не мають виразного територіального виміру впливу (*spatially blind*). Такий поділ зроблений для здійснення оцінки територіального впливу тієї чи іншої сфери політики, а також оцінки синергічного їх впливу на розвиток регіонів. Зокрема, до групи політик, що мають чіткий просторовий вимір впливу, віднесена конку- рентна політика, яка має високу чутливість до державної допомоги окремим національним ком- паніям. Спеціально введені з 2008 р. правила, що звільняють країни ЄС від особливих процедур регулювання надання фінансової допомоги в окремих секторах економіки, передбачають безпе- решкодне фінансування лише тих видів діяльності, що не порушують принципи конкурентної політики ЄС: допомога малому та середньому бізнесу, професійна перепідготовка, зайнятість, допомога у захисті навколишнього середовища, підприємництво, започаткування підприємниць-

кої справи в регіонах, що підпадають під умови надання фінансової допомоги [43].

До цієї групи віднесені також транспортна політика (хоча одночасно відмічається її не- значний вплив на зменшення міжрегіональних диспропорцій), охорона навколишнього при- родного середовища, морська політика, загальна політика з вилову та переробки риби. Такий набір політик, визначений як такий, що безпосередньо впливає на зменшення регіональних диспропорцій, очевидно, є ще остаточно не визначеним.

До групи сфер політики, що мають частковий просторовий вимір і вплив на регіональні диспропорції, віднесені: політика сприяння активізації наукових досліджень та технологічно- го розвитку, впровадження інновацій і розвитку підприємництва, формування інформаційного суспільства та медіа-простору, подолання бідності й соціальної відчуженості, зайнятість, осві- та, охорона здоров’я, гендерна рівність, підтримка аграрного сектору та розвиток сільських територій, а також реагування на кліматичні зміни.

До третьої групи віднесені сфери політики без просторового виміру: політика єдиного ринку, торгівлі, енергетики, економічного та монетарного союзу.

Запровадження виміру впливу різних сфер політики має на меті підвищення їх територі- альної ефективності. Очевидним є те, що віднесення значної кількості сфер політики ЄС до тих, що мають частковий вплив на регіональні диспропорції, свідчить про запровадження по всій території Спільноти однакових базових соціальних стандартів, а також надання стандар- тизованих публічних послуг, і за методологією даного дослідження може вважатися регіональ- ною політикою у широкому розумінні. Частковість впливу означає намагання досягнути рівної доступності соціальних та публічних послуг у менш розвинутих країнах та регіонах ЄС, де існують певні територіальні особливості (прикордонні території, території з особливостями клімату, рельєфу, щільності населення тощо).

Інший ключовий аспект у політиці єднання, який свідчить про намагання посилити коор- динацію у формуванні та здійсненні регіональної політики у всіх територіальних вимірах – наднаціональному, національному та регіональному, – наміри Євросоюзу запровадити якісно новий інструмент регіональної політики, який слугуватиме посиленню її стратегічної складо- вої “партнерські контракти розвитку та інвестицій” (*Partnership Contract*), які, базуючись на загальній стратегічній основі, визначають інвестиційні пріоритети, розподіл національних ре- сурсів та ресурсів ЄС між пріоритетними сферами та програмами на погоджених із країнами та регіонами умовах, а також цілей, які мають бути досягнуті. Вважається, що контрактна форма взаємовідносин поширюватиметься на всі складові політики ЄС для впровадження економіч- ного, соціального та територіального єднання на когерентній та інтегрованій основі [45, с. XXIV].

Згідно з проектом законодавчих пропозицій Європейської Комісії для політики єднання на наступний програмний період 2014–2020 рр. “партнерський контракт” передбачає узго- дженість цілей сторін, спрямованих на:

* реалізацію стратегії ЄС “інтелектуальне, стійке та інтегроване зростання”;
* інтегрований підхід сторін у територіальному розвитку в напрямах, що фінансуються з фондів ЄС;
* спільне фінансування територій, що найбільше потерпають від проблем бідності, з ви- соким ризиком соціальної відчуженості; узгоджений підхід до визначення ефективності впро- вадження спільних заходів [38].

Таким чином буде побудована узгоджена за цілями, завданнями, заходами та ресурсами система із взаємною відповідальністю ЄС, країн-членів та їх регіонів у досягненні стратегіч- них цілей усієї Спільноти. Однією з вимог “партнерського контракту” є його підготовка кож- ною країною-членом ЄС спільно з такими партнерами: компетентні регіональні, місцеві та інші органи публічної влади; економічні й соціальні партнери уряду країни; представники гро- мадянського суспільства, включаючи партнерів у сфері охорони навколишнього середовища, неурядових організацій, а також організацій, створених у сфері підтримки рівності та недискри- мінації громадян. Відповідно до підходу багаторівневого управління регіональним розвитком визначені партнери повинні бути залучені країною-членом ЄС не тільки до підготовки “парт- нерського контракту”, а й до підготовки, впровадження, моніторингу та оцінки всіх програм, що фінансуватимуться з фондів ЄС, а також входити у моніторингові комітети цих програм. Цим самим ЄС намагається створити умови для залучення більш широкого кола регіональних акторів у формуванні та реалізації регіональної політики, посиливши принцип її формування “знизу-вгору” і застосовуючи елементи багаторівневого підходу.

*Другий блок проблем, що дискутується, пов’язаний із необхідністю суттєво покра- щити поширення інновацій по всій території ЄС. Центральне місце у зв’язку з цим відводиться концепції інтелектуальної спеціалізації (smart specialisation).*

Ця концепція розглядається як основа реформування всієї політики ЄС щодо регіонального розвитку й уособлює принципи “інтелектуального зростання”, “зростання на екологічній базі” і “на основі всебічного зростання” [61]. Передбачається, що від регіонів вимагатиметься визна- чення секторів, технологічних зон або основних сфер можливих конкурентних переваг, на яких фокусуватиметься регіональна політика для стимулювання інновацій у них. Особливо актуаль- ним такий підхід вважається для регіонів із незначним науково-технологічним потенціалом.

Концепція інтелектуальної спеціалізації вперше була застосована для аналізу та виявлен- ня причин диспропорцій у продуктивності секторів економіки Європи та США, потім для дос- лідження трансатлантичних відмінностей у поширенні нових технологій в економіці в цілому, особливо впливу сприйняття, поширення та впровадження нових інформаційних та комунікацій- них технологій на диспропорції у продуктивності [41]. Впровадження концепції інтелектуаль- ної спеціалізації та її використання в регіональні політиці ЄС співвідноситься з регіональними інноваційними системами. Механізм її реалізації полягає у визначенні територій із високою щільністю нових знань для потенційного зростання і розвитку та ролі основних гравців, які використовують ці нові знання у своїй діяльності, – дослідників, постачальників, виробників товарів та послуг, підприємців, користувачів, а також державного сектору наукових досліджень та науково-промислових зв’язків. Ці гравці розглядаються як агенти, що використовують власні можливості й ресурси (людський капітал, ідеї, академічне та дослідницьке співробітництво) для оцінки наявних можливостей економіки території й ринків з метою визначення технологіч- них та ринкових ніш для використання, і таким чином, діють як каталізатори стимулювання змін в економіці. В ЄС концепція інтелектуальної спеціалізації розглядається крізь призму її придатності з точки зору задекларованих принципів економічного, соціального та територіаль- ного єднання. З метою уникнення ризиків домінування лише невеликої кількості країн та регіо- нів, що володіють високотехнологічними активами, вона пропонується як шлях, намагання відносно збалансованого поширення науково-дослідницьких досягнень серед країн та регіонів спільноти. Це відзначено у п’ятому Звіті Європейської Комісії. Увага приділяється не стільки інтенсифікації науково-дослідницьких та конструкторських розробок на регіональному рівні, у тому числі міжнародних, оскільки об’єктивно такі розробки зосереджуються в обмеженій кількості територій із відповідним людським, науковим та дослідницьким потенціалом (відпо- відно міжрегіональні диспропорції у розвитку продовжуватимуть збільшуватися), скільки на створенні механізмів широкого сприйняття, впровадження і поширення нових технологій, пе- редусім інформаційно-комунікативних.

Підхід, що базується на інтелектуальній спеціалізації, пропонує низку переваг як із точки зору розуміння еволюційної природи регіональної економіки, так і формування відповідної політики. Регіональна влада може запровадити інтелектуальну спеціалізацію через оцінку пе- реваг, що існують у регіоні, а також потенційних гравців, між якими цей інтелектуальний по- тенціал передається. Це вимагає прискіпливого аналізу регіонального потенціалу (як сучасних знань, так і дослідницьких можливостей). Такий аналіз передбачає і розгляд регіональної інсти- туційної спроможності та управлінського потенціалу, від якості чого також залежить швидкість поширення інновацій.

*До третього блоку проблем, що широко дискутуються в ЄС, можна віднести пошук шляхів більш ефективної, адресної “прив’язки” інтервенцій структурних фондів до конкретної території з урахуванням її потреб.*

Витоки означеної проблематики виходять із емпіричних та теоретичних досліджень остан- ніх років як у розвинутих, так і в країнах, що розвиваються. Вони засвідчили більшу обережність науковців і політиків щодо пояснення теоретичного обґрунтування економічного зростання та регіональних диспропорцій і рекомендацій урядам країн із стимулювання зростання.

Концентрація споживачів, робочої сили, бізнесу на території разом із формальними та неформальними інституціями, які роблять агломерацію міцною, має потенціал зростаючої еко- номії на масштабі. Це включає: зростання можливостей для компаній і працівників, більшої спеціалізації виробництва товарів і послуг, ефективного зв’язку між пропозицією та попитом; а також економію на масштабі в дослідженнях і виробництві публічних товарів та послуг [40].

Як у розвинутих, так і в країнах, що розвиваються, концентрація економічної діяльності та людей має тенденцію до зростання і часто збігається з концентрацією інновацій. У країнах ОЕСР існує широка варіація ВВП на одну особу всередині країн, яка збігається з подібною варіацією в інноваційній діяльності, продуктивності й рівні зайнятості. 10% найбільш розвинутих регіонів ви- робляють близько 40% ВВП [65]. Проте агломерація не є безмежною в можливостях, а концентра- ція діяльності не є ні достатньою, ні необхідною умовою для високих темпів зростання. Крім того, з теорії нової економічної географії відомо, що висока щільність населення, зростання цін, викидів й інших процесів негативно позначається на здоров’ї, навколишньому середовищі, якості життя, зростанні затрат на урбаністичну інфраструктуру, викликає хаотичну забудову, соціальну напру- женість і високий рівень злочинності, які можуть нівелювати всі вигоди від агломерації і призвести до зупинки процесу. Зокрема, ОЕСР доводить, що в метрополіях із чисельністю населення понад 6 млн мешканців наявний негативний зв’язок між доходами та кількістю населення [55].

Агломерація не є виключним двигуном розвитку. Для розвитку регіонів потрібні розви- нуті мережі, які забезпечують можливості транспортного, комунікативного, енергетичного зв’язку між територіями. В Європі, де простір для зростання великих агломерацій обмежений і високим є поліцентризм, економія на масштабі може генеруватися через мережу між основни- ми агломераціями та їх передмістями, а також через щільну мережу між великими і середніми за розміром містами. Найбільш важливим є факт, що агломерації ніколи не є результатом дії виключно ринкових сил. Державна політика, яка має прямо чи опосередковано просторовий вплив на розвиток, також є фактором впливу на агломерацію. Це стосується як політики, що має просторовий вимір (просторово визначена політика), так і тієї, яка не має такого виміру (просторово нейтральна). Для будь-якої агломерації, що продовжується, тобто ще поширюється, визначальним є прийняття (чи неприйняття) політичних рішень щодо забезпечення публічних послуг та товарів, у яких є потреба у разі зростання чисельності населення, а також використання землі, транспортних мереж і внутрішніх транспортних мереж, забезпечення та обслуговування промислових і комерційних об’єктів, освіти й охорони здоров’я, поліції та ін. Частина цих рішень приймається місцевою владою, проте часто необхідне національне законодавство, фінансові інтер- венції в національному масштабі і скоординована політика в цілому по всій країні.

Політичні рішення із свідомим просторовим впливом, які стосуються або розширення, або звуження послуг у конкретних регіонах, приймаються одночасно з рішеннями приватного сектору інвестувати чи ні, змінювати місцерозташування чи ні. Тому прийняття державних рішень та рішень приватним капіталом здійснюється одночасно, підсилюючи одне одного. Отже, повне та ефективне використання регіональних ресурсів можливе в результаті взаємодії при- ватних та публічних дій, взаємодії економічних і політичних рішень та інституцій.

Така теоретична інтерпретація формування агломерації потребує нових підходів до фор- мування та реалізації регіональної політики, орієнтованої на конкретну територію і містить як складову підвищення ефективності (зростання ВВП), так і сильний соціальний аспект (рівності або подолання соціальної відчуженості).

Об’єктом інтервенції в цій політичній моделі є місце чи регіон, однозначно визначений через політичний процес. Метою інтервенції є зниження неефективності і/або соціального відчу- ження (ізоляції) у специфічних місцях – відсталих у розвитку чи розвинутих, міських чи сільських, центральних чи периферійних – через брак необхідних економічних інституцій, які мають бути створені, щоб усунути залежність від умов невизначеності, в яких приватні та публічні організації роблять свій вибір. Модель діє через фінансування і підтримку надання по- в’язаних і призначених для конкретної території публічних товарів та послуг і спрямована на:

* посилення/створення інституцій для усунення причин неефективності та соціальної ізоляції;
* покращення доступу громадян і компаній до товарів, послуг та інформації;
* стимулювання інновацій та підприємництва.

Обґрунтування подібного підходу до регіональної політики базується на тому, що змен- шення диспропорцій у ВВП на одну особу між відсталими та іншими регіонами не є суттєвим як для підвищення ефективності, так і зменшення нерівності. Фактично зменшення диспро- порцій не свідчить ні про одне, ні про друге. У випадку ефективності зниження регіональних диспропорцій може відбутися, коли зростання в усіх регіонах відбувається в умовах зниження використання їх потенціалу, а отже, неефективність зростає. Що стосується нерівності, то зни-

ження диспропорцій може відбуватися одночасно зі зростанням нерівності в доходах. Якщо нерівність усередині відсталого регіону зростає, це може супроводжуватися економічним зрос- танням. У будь-якому випадку зменшення нерівності в доходах нічого не говорить про те, що відбувається з іншими аспектами умов життя [35].

На подібні проблеми звертають увагу і вітчизняні науковці, які обґрунтовано ставлять під сумнів одномірний підхід до результатів економічного зростання. Зокрема, вчені Інституту де- мографії та соціальних досліджень ім. М.В.Птухи НАН України підкреслюють, що, оцінюючи результати економічного розвитку України лише за макроекономічними параметрами, минуле десятиріччя – попри провали в окремі роки – слід визнати в цілому вдалим: ВВП збільшився на 61,4%, масштаби безробіття (за методологією МОП) скоротилися на 40,3%. Однак не спостері- гається адекватного покращення життя: за розрахунками цих учених, рівень бідності (за віднос- ним критерієм) залишився практично незмінним (27,8% у 1999 р. та 25,1% у 2010 р.); середня тривалість життя зросла надто мало (на 2,14–2,57 року – для чоловіків; на 1,54 року – для жінок), і за цим показником Україна посідає передостаннє місце в регіоні Європи та Центральної Азії; не поліпшилася доступність якісних медичних послуг; індекс людського розвитку підвищився лише на 0,06 бала, і за цим показником Україна посідає 69-те місце у світі. Та хоча в цілому рівень задоволення своїм життям і поступається європейським аналогам, частка тих, хто ним задоволений, зросла в 2,3 раза (з 15,2 до 34,8%), а частка незадоволених – відповідно зменши- лась на 39,5% (з 65,6 до 39,7%). Таким чином, наведені дані свідчать про те, що економічне зростання саме по собі не гарантує покращення якості життя населення, подолання бідності й соціального відторгнення [21, с. 26]. Подібна точка зору повністю стосується оцінок резуль- татів регіонального та місцевого розвитку.

Вимір рівності щодо соціальних цілей розвитку нерідко дискутується і, як правило, розу- міється як можливість усіх громадян мати рівні можливості та людські права, проте не визна- чається в рамках рівня доходів, а в задоволенні умов, які необхідні кожному для гідного життя. Ці умови виражають доступ до колективних публічних послуг, таких як базова освіта, базова транс- портна інфраструктура, медичні послуги, а також можливості підвищити власний добробут через спроможність знайти роботу, що належить до колективних послуг з освіти, підвищення кваліфі- кації, а також ринкових послуг. Лінія між правами та можливостями доволі розмита.

Як стверджується в низці досліджень, чітке відокремлення політики економічної ефектив- ності та вирівнювання є надзвичайно важливим з точки зору розрізнення даних видів політики [51], і це відмічається не лише європейськими політиками та вченими.

У Канаді, зокрема, політика економічного розвитку відділена від Програми вирівнювання. У Норвегії “вузька” регіональна політика зосереджується на факторах конкурентоспроможності, таких як підприємництво, інновації, мережі, у той час як “широка” регіональна політика фоку- сується на забезпеченні публічних послуг та їх доступності. Концепція ендогенного розвитку, що базується на потенціалі регіональних можливостей, що поєднує соціальну та екологічну стійкість із конкурентоспроможністю, реалізується в Австралії, Ірландії, Норвегії та Туреччині [61, с. 15]. Водночас між двома цілями – ефективністю та рівністю – може існувати синергічний ефект.

Створення формальних та неформальних інститутів для стимулювання розвитку – більше органі- зацій, більше соціального капіталу і більша демократична участь у рішеннях, які стосуються роз- витку, можуть підтримувати як ефективність, так і соціальну інтеграцію. Фактично в новій моделі регіональної політики існування цілей ефективності та рівності так чи інакше поєднуються. Мета – ефективність – передбачає найбільш повне використання наявного потенціалу регіонів, мета – рівність – спрямована на гарантування рівних можливостей для індивідів незалежно від місця їх проживання. Прогрес у реалізації мети ефективності може сприяти досягненню мети рівності.

*Отже, перерозподіл ресурсів між регіонами, який сьогодні домінує у регіональній політиці ЄС, не є достатньою умовою для того, щоб досягнути ефективності чи рівності. Завдання, яке ставиться в ЄС на новий програмний період, – перехід до політики, орієнтованої на територію, не компенсувати слабкість окремих регіонів, а підвищити до достатнього рівня доходи від їх власних ресурсів для фінансування їх розвитку. Місія такої політики – дати поштовх зміні поведінки приватних акторів у регіонах, де існує неефективність або соціальна дезінтеграція.*

#### Напрями інституційної трансформації державної політики в умовах глобалізації

Характеризуючи зміни в регіональній політиці розвинутих країн, що відбуваються протя- гом останніх двадцяти років, слід відмітити, що вони пов’язані з динамічним зростанням впли- ву місцевих та регіональних процесів на розвиток у цілому. Цей вплив трансформується також і в суто політичний процес децентралізації влади через підвищення ролі місцевих органів вла- ди різних територіальних рівнів. В означених умовах формування регіональної політики “зго- ри донизу” стає малоефективним, оскільки обмежує можливості використання місцевого по- тенціалу ендогенного розвитку. Тому відбувається постійний пошук нових моделей організації регіональної політики, які передбачають як горизонтальну координацію діяльності централь- них органів виконавчої влади (секторних політик), так і вертикальну – між центральними та місцевими органами (багаторівневе управління).

Подібна трансформація змінює роль центральних урядів: в умовах необхідності впливу на розвиток усіх регіонів, а не тільки слаборозвинутих; вони стають відповідальними за фор- мування загальних правил, контролюючих та координуючих механізмів у здійсненні політики регіонального розвитку.

Як свідчать проведені дослідження, серед країн на національному рівні існує кілька мо- делей удосконалення координації політики щодо територіального розвитку. Спектр інструментів варіює від створення органів, відповідальних за координацію діяльності центральних органів влади, до повноцінного міністерства з широкими повноваженнями та відповідальністю, що охоплює традиційно відокремлені сфери політики.

*Серед нових функцій, які з’явилися в центральних урядів багатьох країн у новій мо- делі управління регіональною політикою, доцільно відмітити такі:*

**!**

* + *сприяння пошуку консенсусу і зв’язку між регіонами й секторами, включаючи ви- значення цілей, часових рамок та просторових меж;*
	+ *збирання та аналіз адекватних даних та інформації, формування баз даних віднос- но потреб та можливостей розвитку регіонів, посилення діалогу між центральни- ми органами виконавчої влади;*
	+ *розвиток законодавчої, фінансової та адміністративної систем, які регулюють складні ієрархічні види координації;*
	+ *функція “арбітра” у процесі вирішення протиріч між різними сферами державної політики та регіонами, включаючи визначення політичної відповідальності за кінце- ве рішення;*
	+ *пошук балансу інтересів і компетенції між сферами державної політики, регіона- ми і територіальними рівнями влади для надійного функціонування управлінської системи в цілому;*
	+ *здійснення оцінки та моніторинг результатів політики з метою уникнення інфор- маційних розривів, покращення якості рішень, що приймаються суб’єктами регіо- нальної політики на всіх територіальних рівнях влади.*

*Найбільш простий та загальний інструмент – це координація, здійснювана через комітети, комісії, створені із представників центральних органів влади. Ряд коорди- нуючих структур мають неформальний характер, інші більш структуровані. У дея- ких країнах з метою підвищення міжсекторних механізмів координації створюють- ся органи чи організації, які здійснюють планування і консультативну підтримку для міжгалузевого узгодження політик на конкретних територіях.*

**!**

Зокрема, у Норвегії підрозділ регіонального розвитку міністерства місцевого управління та регіонального розвитку відповідає за координацію регіонального виміру політик інших уря- дових підрозділів через міжміністерські групи.

У Франції DIACT являє собою міжміністерський орган, безпосередньо підпорядкований офісу прем’єр-міністра (який здійснює координацію національної територіальної політики та

відповідальний за контракти планування і взаємодію із Структурними фондами ЄС), і отримує інформацію від різних міністерств щодо їх регіональних пріоритетів та стратегічних цілей, визначених регіональними префектурами [56, с. 199].

Серед європейських країн, в яких створені міністерства регіонального розвитку, Польща, Чехія, Болгарія, Хорватія, Норвегія, Сербія, Латвія, Словаччина, Румунія. Однією з основних цілей цих центральних органів виконавчої влади є координація в управлінні фінансовими ре- сурсами, призначеними країнам з Європейських структурних фондів. Діяльність цих міністерств допомагає посилити координацію між органами влади в регіональному розвитку, рухатися в напрямі запровадження міжсекторних підходів, а також визначати регіональну політику як структурну по суті політику, а не просту сукупність різних сфер державної політики. Водночас існування додаткового міністерства зовсім не гарантує якісної узгодженості в регіональній полі- тиці країни серед центральних та місцевих органів влади.

Зокрема, у Польщі координація в програмний період ЄС 2007–2013 рр. стала своєрідним викликом для всіх програм, оскільки вони є тематичними і не кореспондувалися із конкретними міністерствами, а більш широкий їх масштаб потребував значної узгодженості дій між цент- ральними органами влади. І хоча міністерство регіонального розвитку країни є відповідальним за управління всіма програмами цього програмного періоду, за винятком програм, пов’язаних із сільським розвитком, велика кількість – 45 проміжних інституцій (державних організацій та установ) залучена до їх впровадження. У принципі всі вони мають виконувати настанови міністерства в процесі імплементації кожної операційної програми. На додаток, існує близько 100 проміжних інституцій другого порядку, також залучених до реалізації операційних про- грам. У цілому майже 150 державних і регіональних органів та установ, включаючи місцеві уряди, залучені до впровадження регіональної політики, компетенції яких часто збігаються, зокрема щодо оцінки виконання програм [39].

Така кількість суб’єктів, що задіяна в реалізації програм, означає, що обсяг інформаційних потоків є значним, їх обробка не є простою і чіткою процедурою, вимагає часу для прийняття рішень за наслідками їх аналізу. Складною для міністерства регіонального розвитку виявилася роль арбітра у процесі вирішення міжгалузевих протиріч, оскільки всі міністерства мають рівний статус і нерідко на противагу рішенням міністерства регіонального розвитку пропонують свою власну програму дій. Особливо це стосується міністерств із великими бюджетними призначен- нями. Результатом таких проблем є ризик дублювання положень у різних стратегіях, які мо- жуть викликати перешкоди ефективній реалізації заходів із регіонального розвитку.

Як свідчить практика країн ОЕСР, найбільш ефективним шляхом розв’язання конфліктних міжгалузевих проблем є покладення повноважень координації на центральному рівні форму- вання та реалізації регіональної політики на керівництво держави чи уряду [56, с. 202]. Ключо- вим завданням міністерства, що відповідає за регіональний розвиток, при цьому залишається попереднє узгодження позицій між центральними органами, а також тісна координація у здійсненні регіональної політики на регіональному та місцевому рівнях. У низці країн діяльність спеціальних установ спрямовується безпосередньо керівниками міністерств. Зокрема, Бюро національного і регіонального планування в Японії підпорядковане міністру земельних відно- син, інфраструктури, транспорту і туризму, а в Нідерландах директорат просторової економіч- ної політики – міністру економічних справ.

Різні механізми посилення координації на національному рівні зводяться до створення координуючих комітетів (комісій) із представників центральних органів виконавчої влади, створення спеціального центрального органу влади (організації) з координуючими органами, запровадження стратегічного планування і програмування, перевірки галузевих політик на пред- мет негативного впливу на територіальний розвиток [60, с. 24–26].

Певний координуючий потенціал має запровадження так званої територіальної перевірки, у процесі якої здійснюється аналіз політики різних органів влади на предмет негативних її наслідків для різних типів територій. Цінність такої перевірки багаторазово зростає, коли вона запроваджується на стадії формування конкретної сфери політики. Подібні механізми щодо перевірки наслідків політики для сільських територій діють у Великобританії та Канаді, Кореї. У Фінляндії міністр зайнятості та економіки уповноважений з’ясовувати вплив галузевих полі- тик на розвиток регіонів, а також регіональну складову в галузевих стратегіях, а десять ключо-

вих міністрів, відповідальних за впровадження різних галузевих сфер державної політики, формують регіональну складову в планах розвитку, що готуються підпорядкованими їм міністерствами.

Формування й запровадження державних програм та стратегій регіонального розвитку і просторового планування створює умови для координації центральних органів виконавчої вла- ди й останнім часом все більше використовується різними країнами. Планування та програму- вання регіонального розвитку визначені як політичні інструменти для підвищення конкурен- тоспроможності регіонів. У багатьох країнах просторове планування від засад регулювання використання земельних ділянок переходить до довгострокового стратегічного документа, що зосереджується на координації різноманітних галузевих проблем та інтересів, а також інте- ресів і проблем органів влади різних рівнів, передбачаючи моніторинг і контроль за ефективністю його впровадження [46, с. 26].

Показовим з точки зору переходу розвинутих країн до планування розвитку є публікація у 2012 р. у Великобританії урядового документа “Основи політики національного планування”. Цей документ цікавий тим, що в ньому викладені механізми подальшого впровадження системи стратегічного планування, у тому числі на регіональному та місцевому рівнях, що відображає прогресуючу тенденцію розвинутих країн до застосування планових інструментів розвитку. Документом визначено, що планування має сприяти досягненню сталого розвитку, пов’язаного з позитивними темпами зростання, і система планування допомагає це зробити. Сталий розвиток має бути орієнтиром постійного руху, повинна дотримуватися презумпція на користь сталого розвитку [49].

Основні положення нових рамок планування в країні полягають у:

* спрощенні керівництва національним плануванням, децентралізації прийняття рішень, розробці місцевих планів через консультації з місцевими органами влади та общинами, визна- ченні відповідних стимулів;
* презумпції корисності сталого розвитку, що має бути погодженим із місцевими планами;
* збереженні всіх наявних захисних статусів – зеленого поясу та інших, збереженні в міських центрах обмежень для розвитку роздрібної торгівлі.

Разом із новими основами національного планування запропоновані заходи з реформу- вання податків, що спрямовані на локалізацію системи планування, а також стимулювання темпів зростання комерційного та житлового будівництва.

Узагальнюючи практику різних країн щодо механізмів горизонтальної координації діяль- ності центральних органів виконавчої влади, їх можна певним чином згрупувати (табл. 14.5).

Більш складним завданням є здійснення вертикальної координації, яка має узгодити дер- жавні та регіональні інтереси, а також налагодити механізм взаємодії всіх органів влади цент- рального, регіонального та місцевого рівнів.

*Таблиця 14.5*

#### Механізми горизонтальної координації

|  |  |
| --- | --- |
| Формакоординації | Механізм координації, країна |
| Міжміністерські комітети | Міністерський комітет регіональної політики (Данія, Туреччина); координація спільних проблем покращання регіональної економіки (Німеччина); Міжміністерський комітет програм розвитку (Греція); Національна регіональна рада розвитку (Угорщина); Президентський комітет регіонального розвитку (Корея); Міжміністерська комісія сталого сільського розвитку, мікрорегіональних програм (Мексика); Субкомітет сільської та регіональної політики(Норвегія) |
| Спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади | Департамент інфраструктури, транспорту, регіонального та місцевого розвитку (Австралія); Міністерство регіонального розвитку (Чехія, Російська Федерація, Польща); Субсекретаріат регіонального та адміністративного розвитку (Чилі); Міністерство зайнятості та економіки (Фінляндія); Міністерство екології, енергетики та сталого розвитку (Франція); Міністерство економічного розвитку (Італія); Міністерство будівництва та регіональногорозвитку (Словаччина); Організація державного планування (Туреччина) |
| Стратегічне планування та Програмування | Стратегія регіонального розвитку і політика просторового розвитку (Чехія); Національна просторова стратегія (Японія); Програма національної просторової політики (Португалія);Довгостроковий план регіонального розвитку (Корея) |
| Спеціальний підрозділ із координації | Національне і регіональне бюро з планування в міністерстві земельних ресурсів, інфраструктури і транспорту (Японія); департамент із просторового розвитку міністерства сталого розвитку та інфраструктури; Вища рада з просторового планування (Люксембург),директорат просторової економічної політики міністерства економічних справ |

*У зв’язку з цим, як правило, визначають кілька принципово нових підходів до органі- зації політики регіонального розвитку. Традиційна проблема регіональної політики полягала у вирішенні питання розподілу відповідальності за кожен вид публічної по- слуги – на місцевому чи центральному рівнях у знаходженні балансу, з одного боку, між перевагами з урахуванням місцевих потреб і здійсненням більшого контролю з боку мешканців, а, з другого, – економії на масштабі, яка виникає при централізації.*

**!**

Слід звернути увагу на те, що останнім часом у розвинутих країнах дискутується дещо інший підхід до проблеми пошуку найбільш оптимального розмежування повноважень між різними територіальними рівнями влади. За нової моделі організації багаторівневого управлін- ня замість визначення для кожної з них певної кількості послуг (відповідно до визначених повноважень), рівні влади можуть визначити певне коло завдань у наданні послуг усіх видів.

Зміщення акценту з розподілу відповідальності з точки зору видів послуг на розподіл завдань з їх надання може бути зрозумілим через концепцію субсидіарності, коли влада певно- го територіального рівня повинна здійснювати тільки ту діяльність, яка не може бути здійснена ефективно на більш низькому територіальному рівні. У контексті політики, орієнтованої на територію, субсидіарність набуває дещо іншої інтерпретації, з віднесенням відповідальності не за сектори, а за завдання. Критерій субсидіарності в цьому випадку визначатиме розподіл завдань між різними територіальними рівнями влади з надання конкретних публічних послуг. Подібний підхід у розподілі відповідальності різних рівнів влади за виконання завдань з надання публічних послуг отримав назву багаторівневе управління і визначається як система, через яку відповідальність за організацію і впровадження розподіляється між рівними рівнями влади і спеціально створеними для цієї мети місцевими інституціями (приватні асоціації, спільні місцеві владні установи, співпраця вздовж національних кордонів, публічно-приватне парт- нерство тощо). За центральним рівнем влади визначаються завдання формувати основні цілі та встановлювати стандарти, а також “правила гри”. Нижчим рівням влади надається свобода у

шляхах досягнення кінцевої мети виходячи із особливостей конкретної території.

*Відповідно до цієї політичної концепції і практики нижчий рівень влади повинен відпо- відати за планування і впровадження інтервенцій, зокрема за збирання інформації про проблеми населення, формування проектів і оцінку їх для фінансування, впровад- ження проектів та організацію процесу навчання. Вищий рівень повинен відповіда- ти за визначення пріоритетів і загальні цілі, а також основи переговорів для нижчо- го рівня, відбір проектів та/або розподіл ресурсів між територіями і здійснення зв’язків між ними, підтримку інституційного забезпечення, моніторинг результатів, здійснення у разі потреби технічної підтримки та експертизи. Розподіл завдань по- винен бути адаптований відповідно до специфіки територій.*

**!**

Водночас поширення регіональної політики на всі регіони запроваджує нові координаційні підходи, які охоплюють широкий соціально-економічний контекст. Виклики, що супроводжу- ють регіональний розвиток, породжують проблеми, які виходять за рамки секторних та адміні- стративних кордонів. Загальний тренд децентралізації в багатьох європейських країнах підви- щив значимість місцевої влади.

Природа зовнішніх інтервенцій із вищого рівня влади і розподіл завдань між територіаль- ними рівнями влади вимагає визначення зобов’язань кожного з них. Відносини між рівними рівнями влади (багаторівневе управління) характеризуються через взаємозалежність, оскільки повністю розділити відповідальність політики та її результати серед цих рівнів неможливо: виконання завдань, подолання перешкод і досягнення цілей вимагає координації між суб’єктами влади [35, с. 27]. Функціональна комбінація потенційних можливостей національного, регіо- нального та місцевого рівнів влади передбачає для міжрівневого управління досягнення домо- вленостей, які визначають розподіл відповідальності, повноважень, навичок та ресурсів. Це може бути вертикальний (між різними рівнями влади) та горизонтальний (серед суб’єктів од- ного територіального рівня влади) взаємозв’язок, оскільки лінії комунікації і координації для певної цілі можуть перетинатися, включати численних суб’єктів як державної виконавчої вла- ди, органів місцевого самоврядування, так і приватного сектору, а також громадськості [62].

Найбільш поширеними формами політичних рішень, що починають застосовуватися різни- ми країнами в процесі багаторівневого управління, є такі:

* запровадження контрактів або угод (формалізованих домовленостей), які укладаються між центральною та регіональною владою відносно їх спільних зобов’язань із розв’язання ви- значених спільно проблем щодо розвитку регіону із запровадженням механізму їх реалізації;
* делегування повноважень на субнаціональні рівні в контексті запровадження плану- вальної системи. У країнах із традиційно централізованими системами організації влади є суттє- вим тиск підпорядкування регіональних планів національним цілям або прийнятим рішенням. Японська система просторового планування вимагає, щоб регіональні просторові стратегії роз- витку були тісно пов’язані із національною стратегією. В Угорщині Національна концепція просторового розвитку визначає довгострокові цілі розвитку та керівні настанови для оцінки регіональних програм розвитку [54];
* деконцентрація владних повноважень центрального рівня, яка набирає зазвичай форми регіональних агентств розвитку, що створюються центральним урядом. Такі агентства створені, як зазначалося вище, у Канаді, їх функції зосереджуються на координації різних сфер федераль- ної політики у відповідному регіоні, а також консультативних заходах та аналітичній роботі;
* створення спільних багаторівневих (центрально-регіональних) груп програмування роз- витку територій. Ця модель вертикальної координації вважається найбільш прогресивною. В Нідерландах директорат з питань просторової економічної політики міністерства економічних справ реорганізований у спеціальну групу, що займається спільним із регіональними підрозді- лами цього міністерства програмуванням регіонального розвитку [48].

Узагальнення найбільш поширених у країнах моделей вертикальної координації подано в табл. 14.6.

*Таблиця 14.6*

#### Механізми вертикальної координації

|  |  |
| --- | --- |
| Формакоординації | Конкретний механізм координації, країна |
| Контракти, угоди | Багато-, двосторонні угоди (Австрія); двосторонні федерально-провінційні угоди (Канада); планові угоди (Чилі); партнерські угоди (Данія); контракти держава – регіон (Франція); інституційні угоди і рамкові програмні угоди (Італія); децентралізовані угоди (Мексика);регіональні, територіальні контракти (Польща); спільні програмні угоди (Швейцарія) |
| Стратегічне планування | Просторова політика розвитку (Чеська Республіка); національна просторова стратегія та регіональні просторові стратегії (Японія); національний територіальний план, регіональнітериторіальні плани (Корея); регіональні просторові плани (Португалія) |
| Деконцентрація владних повноважень | Регіональні агентства розвитку, регіональні федеральні ради (Канада, Чилі, Великобританія); регіональні комітети координації управління з регіональними органами влади (Фінляндія); регіональні префекти з координаційними функціями (Франція); комісії з регіональногоспівробітництва та розвитку (Португалія) |
| Спільна участьу координаційних комітетах | Рада регіонального розвитку (Австралія); конференція з просторового розвитку (Австрія);координація спільних проблем для покращення регіональної економіки (ФРН) |

Сучасна тенденція стимулювання інновацій та конкурентоспроможності поступово зосе- реджується на підтримці міст, урбанізованих територій та центрах зростання (Фінляндія, Ірлан- дія, Норвегія), а основною метою політики визначається підтримка територіальної єдності че- рез поліцентричний розвиток. З цією метою в низці країн були здійснені заходи з укрупнення низових територіальних одиниць.

Зокрема, в Данії структурні реформи 2007 р. мали на меті удосконалення управління на субнаціональному рівні через вимоги до муніципалітетів об’єднуватися або посилити коопера- цію для досягнення ними концентрації населення. У результаті хвилі об’єднань муніципалі- тетів їх кількість була зменшена з 271 до 98 одиниць. На регіональному рівні 16 колишніх округів були об’єднані в п’ять регіонів. Основною причиною такого рішення щодо укрупнення округів було підвищення ефективності надання медичних публічних послуг. Певним поштов- хом до укрупнення невеликих за чисельністю територіальних общин стала економічна та фінан- сова криза 2008–2009 рр., яка спонукала до їх скорочення в Латвії уп’ятеро, а в Ісландії – до завершення процесу об’єднання нечисленних громад, який тривав з 1990 р. і призвів до змен- шення їх кількості з 7200 до 76 одиниць [48, с. 76].

У цілому уряди багатьох країн розвинули низку інструментів управління для трансфор- мації адміністративних регіонів у функціональні – від м’яких і гнучких інструментів, таких як спільна платформа для дискусій, до агентств із спеціальними координуючими повноваження- ми у визначених сферах політики та створення нових адміністративних регіонів, яке у більшості випадків відбувається лише за згоди нижчих рівнів адміністративних одиниць.

В Іспанії, Швеції та Великобританії був використаний метод зацікавлення територій так званою “асиметричною децентралізацією”, що базується на різноманітних потребах, компе- тенціях і соціально-культурному контексті розвитку регіонів. Існує два типи асиметричного підходу до перерозподілу повноважень та відповідальності: один будується на політичній плат- формі і викликаний дифузією етнічної чи регіональної напруженості (у випадку з Іспанією та Великобританією), інший – на основі існуючої необхідності підвищення ефективності функціо- нування системи управління регіональним розвитком, через надання місцевим та регіональним органам влади можливості застосовувати більший обсяг додатково наданих їм повноважень (у Фінляндії та Швеції). Типова модель, яка не передбачає економічних повноважень, може бути впроваджена на основі двостороннього контракту (чи угоди), згідно з яким муніципалітети, які досягають певних стандартів (розміру бюджету, інституційного розвитку), можуть бути наді- лені більшою автономією у розв’язанні проблем розвитку, ніж інші.

Найбільш суттєвим викликом для багаторівневого управління дослідники вважають на- явність так званих прогалин, або “розривів”, які виникають у процесі взаємодії різних рівнів органів влади [37]:

* інформаційні розриви характеризуються інформаційною асиметрією між різними тери- торіальними рівнями органів влади при формуванні та реалізації державної політики;
* розриви в спроможності, наявні через недостатність людського капіталу, знань та нави- чок, інфраструктурних ресурсів для виконання завдань безвідносно до рівня влади. Усі ці роз- риви тією чи іншою мірою долаються за наявності політичної волі і прийняття відповідних колегіальних рішень усіх суб’єктів, задіяних у процесі багаторівневого управління;
* фіскальні розриви, що виникають через різницю між наявними регіональними, місцеви- ми ресурсами і витратами, які необхідно здійснити на регіональному рівні з місцевих бюджетів;
* адміністративні розриви виникають через адміністративні межі, які не збігаються з ме- жами функціонального регіону;
* політичні розриви є результатом суто вертикального підходу до управління галуззю цент- ральним органом.

У загальному вигляді аналіз наслідків розривів, заходів щодо їх зменшення, які застосо- вуються в розвинутих країнах, наведені в табл. 14.7.

*Таблиця 14.7*

#### Координація між рівнями влади: виклики/розриви у багаторівневому управлінні

|  |  |
| --- | --- |
| Типивикликів/розривів | Координаціявиклики/розриви |
| Фіскальні | Нестабільна або неефективна система доходів, неефективне впровадження відповідальності насубнаціональному рівні з розподілу повноважень, необхідність розподільчого фінансового механізму |
| Адміністративні | Адміністративний масштаб для інвестицій не відповідає функціональній значимості (муніципальна фрагментація) – необхідність застосування інструментів для досягнення “ефективного розміру” (координаційніінструменти для субнаціонального рівня); об’єднання |
| Політичні | Виключно вертикальні підходи секторної політики без урахування територіальних наслідків – необхідністьстворення механізмів багатоаспектного /системного підходу |
| Інформаційні | Асиметричність інформаційного забезпечення (якість, кількість, вид) між різними керівниками – необхідністьінструментів доступу та поширення інформації |
| Цільові | Протиріччя між керівництвом різних рівнів влади, що створюють перешкоди для реалізації узгоджених цілей, –застосування інструментів наскрізної підтримки визначених цілей |
| Спроможність | Брак людських, інфраструктурних ресурсів, знань для виконання завдань – необхідність запровадженняінструментів щодо створення спроможності реалізації завдань |
| Відповідальність | Проблеми забезпечення транспарентності виконання завдань на різних рівнях управління:* необхідність забезпечення інституційної якості;
* досягнення прозорості у виконанні;
* необхідність запровадження механізмів залучення населення (громадський контроль)
 |

Підсумовуючи зміни в організації формування та реалізації регіональної політики, які відбуваються останнім часом як у розвинутих країнах, так і в країнах, що розвиваються, слід відмітити таке.

По-перше, у всіх досліджуваних країнах на центральному рівні або створені спеціальні центральні органи виконавчої влади, або визначені ті, у сферу діяльності яких входять так чи інакше питання формування та здійснення політики регіонального розвитку.

По-друге, ключовим напрямом у більшості країн стає посилення горизонтальної та вер- тикальної координації регіональної політики, що передбачає різні її форми. У пошуках форм поглиблення вертикальної координації розглядається можливість застосування принципу суб- сидіарності не тільки в розподілі повноважень між органами влади різних територіальних рівнів, але й застосування цього принципу в розподілі завдань під час розв’язання конкретних про- блем регіонального розвитку. Тим самим підсилюється територіально спрямований підхід у регіональній політиці.

По-третє, посилюється увага до планувальних підходів у регіональній політиці в цілому і довгострокового, стратегічного планування зокрема. Із урахуванням того, що така політика здійснюється або окремо, або в рамках просторової політики, існує координація між цими дво- ма формами впливу на регіональний розвиток через планувальні принципи їх впровадження.

По-четверте, зростаюча увага в налагодженні вертикальної координації при формуванні та реалізації регіональної політики привертається до зменшення різноманітних викликів між різними територіальними рівнями влади, які негативно впливають на синхронізацію їх зусиль у регіональному та місцевому розвитку.

Зміни, що відбуваються в організаційних моделях формування та реалізації регіональної політики, мають цінність для удосконалення регіональної політики в Україні, адже дають мож- ливість здійснювати її в умовах триваючих дискусій щодо реформ місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою.

#### Європейський досвід інституційного забезпечення регіонального управління

Світова практика застосування місцевих і регіональних систем управління свідчить про безліч підходів, на вибір яких впливають такі фактори, як режим і устрій держави, неоднако- вий підхід до розуміння сутності та природи державної влади, розмежування адміністративно- територіальних одиниць на “природні” та “штучні”, національні й історичні особливості та традиції тощо.

Рівень розвитку суспільства, ступінь його демократичності характеризується кількістю різноманітних інститутів, які в ньому з’являються, та “якістю” їх діяльності. Для з’ясування перспектив розвитку інституту місцевого і регіонального самоврядування в Україні, усвідом- лення позитивних і негативних аспектів його функціонування проаналізуємо особливості його організації крізь призму певної узагальненої методології.

На ґрунті історичного минулого деяких країн, особливостей їх політичної еволюції, ста- новлення правової системи, різного роду соціальних катаклізмів у світі склалися кілька моде- лей місцевого самоврядування. У більшості країн світу управління неможливо здійснювати виключно з центру. Як зазначав відомий французький учений А.Токвіль, “центральна влада, хоч би якою освіченою та вправною вона була, не в змозі одна охопити всі питання життя великого народу. Вона не може цього зробити тому, що подібне завдання перевищує всі межі людських можливостей. Коли така влада намагається виключно лише своїми силами створити та привести в дію безкінечну множину різних суспільних механізмів, вона змушена буде або задовольнитися далеко неповними результатами, або її зусилля будуть просто марні” [29].

Наприкінці 80-х рр. ХХ ст. асигнування Європейського Союзу (далі – ЄС) у сферу регіо- нальної політики використовувалися в основному для фінансування заходів на розвиток регіо- нів, що визначалися державою (національними урядами). Значною слабкістю системи було те, що надходження коштів до Співтовариства практично не перевірялися, відсутня також коорди- нація з іншими інструментами регіональної політики ЄС. Крім того, цей фактор сприймався

Співтовариством як незадовільний, оскільки кошти Фонду регіонального розвитку (далі – Фонд) концентрувалися не в особливо бідних регіонах, а надавалися знижки на внески країн-членів ЄС, і тому цілі конвергенції фінансувалися недостатньо.

У 1979 р. Рада ЄС за пропозицією Європейської Комісії ухвалила перші зміни в діяль- ності Фонду і визнала за необхідне самостійно забезпечувати “специфічні” заходи регіональ- ного розвитку. Для фінансування таких заходів було створено “відділ без квот” у розмірі 5% загального обсягу коштів Фонду. Розвиток цих допоміжних програм узгоджувався між Комі- сією ЄС і країнами-членами Співтовариства і вважався ефективним на територіях, де націо- нальних програм розвитку не було. Таким чином було створено інструментарій та зроблено перші позитивні кроки до власної регіональної політики ЄС.

Вступ в ЄС нових “бідних”, переважно аграрних країн (Греція – 1981 р., Португалія й Іспанія – 1986 р.), надало Співтовариству більш сільськогосподарського змісту, призвело до зростання витрат Європейського фонду регіонального розвитку та внутрішніх податків. Збільшення диспропорцій між регіонами й країнами, намагання регіонів посилити своє зна- чення на противагу централізованим діям ЄС, неспроможність ЄС швидко адаптувати до свого економічного простору нові європейські держави змусило формувати нову наднаціональну ре- гіональну політику.

З метою формування Єдиного європейського ринку з 1988 р. розвиток регіональної полі- тики відокремлюється як пріоритетний напрям функціонування ЄС. Із прийняттям у 1986 р. Єдиного європейського акта у Договорі про ЄС з’явився спеціальний розділ, який об’єднав різні інструменти економічної політики, спрямовані на зближення рівнів розвитку країн-членів під загальною назвою “Економічне і соціальне об’єднання” (ст. 130-а – 130-е), які визначають зміст та цілі регіональної політики ЄС. Так, у ст. 130-а зазначено: “З метою гармонійного роз- витку в цілому Співтовариство продовжує розширювати діяльність, спрямовану на посилення свого економічного та соціального єднання. Зокрема, Співтовариство намагається скоротити диспропорції між різними регіонами та ліквідувати відсталість регіонів, які перебувають у не- сприятливих умовах”. Відповідно до ст. 130-е визначається завдання для Європейського Фонду регіонального розвитку: “зробити внесок в усунення значних регіональних диспропорцій у Співтоваристві шляхом участі в розвитку та структурній перебудові регіонів, що відстають у розвитку, а також у конверсії індустріальних регіонів, які перебувають у занепаді”.

Для здійснення зазначеної мети (1988 р.) докорінною реформою Структурних Фондів передбачено повний перегляд складу та методів застосування “іструментів структурної полі- тики”, спрямованих на регіональний розвиток, забезпечення зайнятості населення, освіту, а також на розвиток аграрних районів [8, с. 17].

Допомога основним регіонам через структурні фонди спричинила суттєві збільшення бюджетних витрат. Заснований перший “пакет” регіональних проектів (програм), фінансуван- ня ЄС на 1988–1993 рр., за своїх певних переваг став, зокрема, об’єктом обґрунтованої крити- ки, передусім через невизначеність критеріїв та розмитість адресності фінансування, які, по суті, відтворювали недоліки національних “генеральних грантів” на розвиток.

Після підписання Маастрихтської угоди, що передувало утворенню економічного союзу і введенню єдиної грошової одиниці, у 1993 р. знову було переглянуто принципи та цілі регіо- нальної політики ЄС з метою її наближення до потреб таких скандинавських країн, як Швеція та Фінляндія, які приєдналися до ЄС, що символізує другий етап розвитку регіональної політики ЄС. Бюджетні ресурси було знову збільшено. На період 1994–1999 рр. Комісією ЄС підготовле- но другий “пакет”, де відповідні асигнування стали більш цільовими, адресними, зумовленими власними зусиллями регіонів-бенефіціарів, а також розподілялися на конкурсній основі й за чітко встановленими критеріями. Відповідно до нового “пакета” загальні асигнування на про- ведення політики ЄС у сфері регіонального розвитку значно зросли, що вивело означену полі- тику на друге місце у витратній частині бюджету ЄС. Більше коштів виділяється лише на підтрим- ку та субсидіювання сільського господарства. Однак сільськогосподарські витрати, по-перше, також мають свою регіональну складову; по-друге, у перспективі мають суттєво скоротитися, оскільки в частині субсидій вони обмежуються обов’язками, які перебрав на себе ЄС за підсум- ками Уругвайського раунду СОТ.

Третій етап розвитку регіональної політики ЄС починається з 2000 р., коли Європейською Комісією було опубліковано “План дій 2000” (AGENDA, 2000), до якого входить Семирічний план розвитку регіонів (2000–2006 рр.). Відповідно до нововведень обсяги витрат по лінії Структур- них Фондів на регіональну політику знову було збільшено. На цьому етапі відбулося розширен- ня ЄС за рахунок 10 “східних” держав, що призвело до збільшення територіальних диспро- порцій в ЄС та визначення необхідності в інтервенції з боку наднаціональних органів. Зросла важливість і масштаби (територіальні та фінансові) загальної регіональної політики.

Четвертий етап (2007–2013 рр.) характеризується оптимізацією головних цілей регіональ- ної політики (конвергенція; підвищення конкурентоспроможності регіонів та рівня зайнятості населення; розвиток територіального (прикордонного) співробітництва) та відповідною кон- центрацією коштів на головних напрямах, а також застосуванням нових інструментів регіо- нальної політики [8, с. 21].

Відповідно до фінансових планів обсяги фінансування на заходи регіональної політики на цей період становлять 307 млрд євро, що майже у 1,5 раза більше минулого семирічного періоду розвитку.

Узагальнюючи досвід проведення регіональної політики як світового процесу розвитку країн та регіонів у цілому, вважаємо, що на кожному етапі існувала обмежена кількість проб- лем, яким у політичному та фінансовому плані приділялася значна увага. Так, у 1960–1970 рр. у рамках Європейського Співтовариства це була проблема гармонізації сільського господар- ства, коли у 80–90-х рр. ХХ ст. першочерговим завданням було зниження просторових диспро- порцій, проведення загальної та гармонізація національних регіональних політик. На початку XXI ст. регіональна політика передбачала подальшу конвергенцію та зміцнення конкуренто- спроможності регіонів, а також активне прикордонне співробітництво. Відповідно з кожним кро- ком збільшувалася і питома вага витрат на загальну регіональну політику з бюджетів усіх рівнів. Вважаємо за доцільне виділити особливості регіональної політики деяких країн-членів

ЄС. За чинною Конституцією Французька Республіка являє собою унітарну державу з давньою традицією сильної центральної влади, яка в П’ятій Республіці поєднується з деконцентрацією та децентралізацією, тобто перенесенням частини тягаря державного управління на периферійні державні органи та розширенням повноважень місцевого самоуправління. Адміністративно- територіальна структура країни є досить ускладненою. Традиційно її складовими є комуна, кантон, округ, департамент, регіон. Із цих п’яти утворень два – кантон і округ – фактично не є органами загальної адміністрації, а виступають як територіальні межі діяльності деяких адмі- ністративних органів, зокрема військових, судових, освітянських тощо.

*Вплив світових тенденцій глобалізації та інтеграції на регіони призводить до виник- нення нерівномірностей у їхньому розвитку, тому головною метою регіональної полі- тики залишається створення умов, які б давали змогу регіонам реалізовувати їх наяв- ний потенціал, максимально збільшувати їх внесок у програми розвитку економіки країн з метою загального підвищення добробуту населення. Зміни геополітичних і геоеконо- мічних обставин приводять до пристосування регіонів до існування в новому середо- вищі, 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 економіч- ного розвитку та процесів міжнародної глобалізації й інтеграції, незмінною залишається головна мета регіональної політики – сталий розвиток і підвищення конкурентоспро- можності регіонів як на світовому, так і на національних рівнях.*

Розвиток регіональної політики Франції започатковано наприкінці 40-х рр. ХХ ст., коли урядом було прийнято рішення щодо децентралізації промислових підприємств із регіону м. Парижа. Так, на тлі скорочення загальної чисельності населення країни населення столиці за 1880–1936 рр. зросло втричі. Причому рівень зайнятості в паризькому регіоні зріс на 45%, тоді як на решті території тільки на 3%. Серед причин такої адміністративної централізації був недостатній рівень транспортного сполучення між провінціями Франції, оскільки основні шляхи

сполучення на той час були побудовані лише в напрямі столиця-провінція-столиця, що призве- ло до концентрації владних, культурних, фінансових установ і організацій та промислових підприємств саме у м. Парижі.

Протягом 50-х рр. ХХ ст. уряд країни здійснив низку заходів щодо поліпшення ситуації. Так, у 1950 р. при одному з центральних міністерств створено підрозділ у справах територій, а також ініційоване утворення на місцях подібних комітетів, але значного поштовху до розв’язання проблеми розвитку територій вони не дали. Політика законодавчих органів влади зосереджува- лася на переміщенні промислових підприємств зі столиці до провінцій, яке стимулювалося за допомогою різноманітних податкових пільг та субсидій, а також на обмеженні щодо створення нових і розширенні діючих підприємств у паризькому регіоні. У деяких регіонах навіть було розроблено плани їхнього соціально-економічного розвитку, які в основному констатували те, що відбувається, і не передбачали конкретних цілей та завдань. Незважаючи на певні зрушення, вжитих заходів виявилося недостатньо для розв’язання проблем щодо централізації промисло- вих підприємств.

У Франції Міністр відповідає за регіональну політику, засновану на рекомендаціях, отри- маних від CIALA (міжвідомчий комітет з надання підтримки), також у його компетенцію вхо- дить прийняття рішень щодо стимулювання регіонального розвитку.

*У 1963 р. було створено національне Агентство з питань координації та планування регіонального розвитку (DATAR), яке стало головним інститутом із розвитку регіо- нів у Франції, відповідало за реалізацію регіональних аспектів національного плану економічного розвитку Франції, а також координацію планування регіонального роз- витку. Агентство мало компетенцію розподіляти фінанси цільових фондів розвитку, найвагомішим серед яких і досі є Спеціальний фонд планування регіонального роз- витку (FIAT).*

*Згідно із Законом від 1995 р. політика регіонального розвитку визначається на на- ціональному рівні, а проводиться регіональною владою спільно з місцевою.*

Основне спрямування коштів зазначеного фонду – підтримка інфраструктурних проектів фінансування, не передбачених бюджетами окремих міністерств та відомств. Агентство DATAR підтримує тісні зв’язки з центральними органами виконавчої влади і утримує мережу інформа- ційних представництв у країнах Західної Європи, США, Японії, основне завдання яких – залу- чення інвестицій до Франції. Агентство практикує надання субсидій публічним (державним, громадським) та приватним організаціям, які беруть участь у реалізації програм Агентства на регіональному і місцевому рівнях у таких галузях, як промисловість, туризм, планування роз- витку метрополій, промислова конверсія та ін.

Франція досить відома своїми традиціями у сфері планування територіального розвитку. Протягом 1947–2006 рр. було розроблено 12 національних планів, до яких уведено і регіональ- ний розділ. Так, П’ятим національним планом (1966–1970 рр.) передбачено підтримку сільського господарства та “слабких” галузей промисловості (наприклад легкої). Відповідно до плану фінан- сова підтримка в загальному вигляді спрямовувалася на розвиток західних територій Франції шляхом залучення прямих промислових інвестицій у периферійні райони. Особливої уваги заслуговувало намагання уряду покращити транспортну інфраструктуру між містами та сільсько- господарськими регіонами.

У 80–90-х рр. ХХ ст. було ухвалено низку законів щодо децентралізації, за результатами виконання яких регіони стали повноправними адміністративними одиницями та розширили власну автономію. Відповідно до Закону 1992 р. було запроваджено практику щодо тісного співробітництва у різних сферах господарства між адміністративно-територіальними одини- цями (комунами) Франції.

*Важливим економічним механізмом функціонування французької системи плануван- ня територіального розвитку є планові контракти “держава – регіон”, де головний акцент зроблено на підготовку регіонами обґрунтованих документів для укладення контрактів із державою [8, с. 19].*

Отже, Франція протягом тривалого часу була централізованою державою, яка пережила 25-річний процес децентралізації, який уже практично завершено. Сьогодні її територіальний устрій складається з п’яти рівнів: національного, регіонального, рівня департаментів, міжмуні- ципального та муніципального. Два з них є застарілими (рівень департаментів і муніципаль- ний рівень), проте ці рівні не усувають, зважаючи на консерватизм населення, яке вважає, що ці два рівні є складовими їхньої національної індивідуальності та культури.

Тридцять років тому уряд Франції намагався розпочати примусову територіальну реформу, спрямовану на злиття муніципалітетів, створених за часів Французької революції, які, проте, фактично беруть свій початок від церковних приходів, створених у середньовіччі. Відхилене населенням примусове злиття було трансформоване в процес створення міжкомунальних об’єд- нань, які перебрали на себе практично всі питання державного фінансування (інвестування та поточні витрати) на місцевому рівні.

Європейська політика Великої Британії являє собою специфічний комплекс внутрішньо- і зовнішньополітичних принципів, норм і стратегій, реалізованих в умовах динамічно зміню- ваного європейського інтеграційного середовища. Країна має дуже давні традиції регіонально- го управління та розвитку регіональної науки в цілому. Зокрема, деякі дослідники вважають, що старт регіональної політики у Великобританії був даний у кінці 20-х рр. ХХ ст. з метою усунення так званої “петлі безробіття” (регіонів із дуже низьким рівнем зайнятості населення). У 1928 р. уряд створив спеціальне Управління з переміщення промисловості, яке займалося в основному депортацією робітників із депресивних районів у більш розвинені.

У 30-ті рр. ХХ ст. у Великій Британії за дорученням уряду проводиться ціла низка регіо- нальних досліджень, у результаті яких був розроблений закон про спеціальні райони, з прийнят- тям якого була зроблена спроба вирішення регіональних проблем (насамперед регіонального безробіття) шляхом “наближення роботи до робітників”. Подальший розвиток теорії і практи- ки регіонального управління призвів до того, що надалі до зазначеного закону було внесено численні поправки, що дають змогу надавати в депресивних регіонах позики для малого бізне- су, великі кредити Казначейства для великих компаній, пільгові урядові контракти, податкові пільги. Отже, головним завданням регіональної політики Великобританії у 30-х рр. ХХ ст. було досяг- нення соціальної справедливості, тобто вирівнювання рівня життя населення різних регіонів.

Післявоєнний період деякі науковці іменують етапом короткотермінових програм. Уряд користувався правом надавати кредити, видавати гранти для створення нових підприємств у відсталих (депресивних) регіонах і допомагав розміщувати частини державних замовлень фірмам, працюючим у цих регіонах. Надавалися додаткові послуги населенню, створювалися сприятливі умови для будівництва об’єктів промисловості й місцевої інфраструктури, утвер- джувалася нова політика розвитку міських агломерацій (створення нових населених пунктів). Із прийняттям Закону про місцеве працевлаштування в 1960 р. замість “регіонів розвитку” ство- рювались “райони розвитку”, список яких формувало безпосередньо Міністерство торгівлі без обов’язкового затвердження парламентом.

Починаючи з 1970 р. парламент майже кожного року ухвалював новий закон щодо регіо- нальної політики. Вплив державної політики на регіональний розвиток поширився більше ніж на половину території Великобританії. У середині 70-х рр. ХХ ст. уряд країни почав приділяти увагу так званим “внутрішнім містам”, результатом чого стало розроблення програми розвитку внутрішніх міст та прийняття відповідного закону (1977 р.), яким передбачалося здійснення заходів із розв’язання проблем цих регіонів.

На початку 80-х рр. ХХ ст. відбувся “галузевий переворот” у державній політиці щодо депресивних регіонів. У зв’язку зі світовою трансформацією економічної організації суспіль- ства – переходу від індустріального суспільства до інформаційного, уряд Великої Британії по- чав здійснювати заходи щодо розвитку в депресивних регіонах сфери послуг, зокрема турис- тичних. Із 1984 р. право на субсидії поряд із промисловими компаніями одержали компанії сфери послуг, у результаті чого збільшилася зайнятість у цій галузі господарювання.

*З погляду загальної історії регіональної політики Великої Британії, можна зробити висновок, що на окремих етапах розвитку регіональної політики урядом країни вико- ристовувалися різні інструменти: від прямого контролю до застосування різних ва-*

*желів і засобів. Проте найдієвішими інструментами були інвестиційні стимули – субсидії, кредити, селективна допомога, а також заохочувальні заходи: від різнома- нітних методів надання фінансової допомоги суб’єктам господарської діяльності – від малих фірм і підприємств, зокрема тих, які ухвалили рішення про нове будівни- цтво, до промислових компаній та підприємств сфери послуг [4, с. 22].*

Отже, регіональна політика Великої Британії, на наш погляд, є політикою стимулювання. Заходи зі створення сприятливого бізнес-середовища є скоріше частиною загальнонаціональ- ної, а не регіональної політики. А політичні заходи просторового розвитку поділяються на дві категорії:

* регіональна індустріальна політика, яку можна назвати політикою стимулювання;
* політика “відродження”, що включає низку програм просторового розвитку (розвитку міських і сільських регіонів), які раніше здійснювалися окремо одна від одної, а зараз спільно. Визначення “регіональної” політики в країнах-членах ЄС украй різні. Сьогодні у Великій Британії немає жодного виборного регіонального рівня управління, і “місцеві” органи влади намагаються бути значно більшими, ніж відповідні установи у більшості країн Європи. Внаслі- док цього вони надають послуги тисячам мешканців і відповідають за певні стратегічні функції. Через це до будь-якого аналізу структури та функцій проміжного рівня управління у Великій

Британії необхідно додавати огляд ролі “місцевого” врядування.

Крім окремих місцевих органів влади, інші численні агенції здійснюють “проміжне уп- равління” в Сполученому Королівстві. Серед них так звані “територіальні департаменти” у Шотландії, Уельсі та Північній Ірландії є найважливішими; регіональні представництва цент- ральних департаментів влади в Англії, напівавтономні урядові агенції, регіональні органи уп- равління охороною здоров’я та велике розмаїття інших призначених установ, що охоплюють такі галузі, як освіта, туризм, захист довкілля, тощо.

Наслідком цього є складна модель адміністрацій проміжного рівня зі збіжними (однакови- ми) функціями, різними сферами діяльності, повноваженнями, рівнями підзвітності та однакови- ми географічними зонами юрисдикції. Крім цього, структури проміжного рівня управління відрізняються між собою в чотирьох частинах Великої Британії, що входять до складу Сполуче- ного Королівства: Англії, Північній Ірландії, Шотландії та Уельсі. Сучасній практиці передував протягом століть радше органічний, ніж систематичний розвиток, і через нестачу написаної кон- ституції, яка систематизує права та зобов’язання адміністрацій проміжного рівня та їх відносини із центральною владою, ці структури майже змінились протягом останніх двох десятиліть у про- цесі нового витка радикальних реформ, націлених на “модернізацію” місцевого врядування і за- проваджених лейбористським (центральним) урядом [30, с. 308–309].

Сьогодні уряд Великобританії також активно здійснює управління розвитком регіонів, а основну роль у виробленні та реалізації британської регіональної політики відіграє Міністерство торгівлі і промисловості, яке займається уточненням складу та критеріїв виділення географіч- них одиниць – об’єктів державної підтримки. Сьогодні ця робота проводиться з урахуванням аспектів регіональної політики Європейського Союзу.

Наприкінці ХХ ст. Королівство Швеція було своєрідною країною контрастів, про що свідчить, зокрема, наявність монаршої влади і соціал-демократичного уряду, одного з найви- щих рівнів концентрації виробництва й найбільш розвинутого у світі кооперативного руху, знач- них доходів нечисленної еліти та матеріальної забезпеченості на рівні “пересічного” шведа.

У Швеції соціальна політика була й залишається дотепер одним із головних елементів економічної політики. Усі заходи економічної політики розробляються і втілюються в життя з урахуванням їхніх соціальних результатів для широких народних мас.

*Характерні риси:*

**!**

* + *у цій системі соціальні послуги визначають громадянські права, а всі громадяни мають право на рівне соціальне забезпечення, що фінансується за рахунок податків;*
	+ *соціальний захист розуміється як законне право; виняток – страхування з безро- біття, що виділяється із системи державного соціального захисту і засновується на принципі добровільності;*
	+ *забезпечує широке охоплення ризиків і життєвих ситуацій, що потребують підтримки;*
	+ *спрямована на забезпечення самостійного економічного розвитку окремих тери- торій, при цьому значна увага приділяється створенню в найбільш проблемних регіо- нах економічно потужних компаній та таких, що стрімко розвиваються.*

Найбільшим досягненням стало проголошення державного курсу на створення регіонів із рівними економічними, екологічними, індустріальними й соціальними умовами, що було закріплено у 2007 р. в Національній стратегії регіональної конкурентоспроможності, підприєм- ництва та зайнятості на 2007–2013 рр. Основні цілі регіональної політики обмежилися підтрим- кою безперервного економічного зростання, створення рівних можливостей для всіх регіонів, забезпечення рівномірного розподілу доходів.

*У Законі про регіональну політику, прийнятому риксдагом у 1985 р., сформульовані основні цілі регіональної політики. Регіональна політика:*

* + *повинна бути спрямована на сприяння збалансованому демографічному розвитку різних частин країни і надання кожному в Швеції незалежно від місця мешкання роботи, послуг і сприятливого навколишнього середовища;*
	+ *має використовувати потенціал сільської місцевості;*
	+ *повинна проводитися з метою сприяння позитивному розвитку підприємництва, зайнятості у всіх частинах країни, а також для міжрегіонального балансу;*
	+ *має ґрунтуватися на мобілізації доступних місцевих і регіональних ресурсах.*

З метою стимулювання розвитку слабких регіонів і регіонів зі складними природними умовами через фіскальне та інвестиційне сприяння була прийнята у 2009 р. Стратегія для поси- лення здібностей розвитку сільських районів.

Уперше Національна програма регіонального розвитку була прийнята в Швеції у 1972 р., з того часу вона приймається кожних 3–4 роки.

*Основною метою регіональної політики* було спрогнозувати структурні проблеми, уник- нути їх і створити належні умови для регіонального зростання і підвищення конкурентоспро- можності. Економічне зростання створюється на місцевому і регіональному рівні – це регіони з ефективними стійкими місцевими ринками праці, які пропонують високий рівень послуг по всій країні. Були чітко визначені шляхи досягнення зазначеної мети: розроблення дій державою; чітка регіональна відповідальність за розробку певних частин політики і формування загаль- ного уявлення щодо стану справ; чіткий розподіл відповідальності між центральним урядом і комунами; тісна співпраця з ЄС у рамках структурної і регіональної політики; виконання роз- роблених заходів.

У скандинавських країнах історично розрізняються “вузький” і “широкий” аспекти регі- ональної політики. Регіональна політика у вузькому розумінні полягає у використанні висвіт- лених раніше заходів щодо розвитку бізнесу й економіки. І навпаки, широкий аспект регіо- нальної політики стосується дій уряду в галузях транспорту, зв’язку, освіти й охорони здоров’я, які мають велике значення для підтримки життєдіяльності в малонаселених районах.

У Швеції політичні програми, що не стосуються регіональної політики, іноді складалися з урахуванням інтересів регіонального розвитку. Показовим прикладом є програма в галузі освіти, в якій приділяється значна увага розвитку малих і середніх коледжів, що сприяє розв’язанню пробле- ми безробіття, підвищенню рівня соціальної мобільності населення, його соціального статусу.

Японським “економічним дивом” називається стрімке зростання післявоєнної, перемо- женої й розореної країни та перетворення її в одну з найбагатших країн світу. Будучи політично й економічно самоізольованою, відсталою та відокремленою від усього світу острівним поло- женням державою, за надзвичайно короткий час вона стала найрозвинутішою країною світу. Займаючи лише 0,3% земного суходолу, Японія виробляє 10% світового валового продукту.

Відносини між центральними та місцевими органами влади в Японії дуже складні. Од- нак, незважаючи на те, що центр не завжди виділяв спеціальні кошти під надані повноваження, він завжди виділяв їх у достатній кількості непрямим шляхом – через підвищення місцевих

податків або надаючи гранти на загальні цілі. Чим більше японська система централізована, тим більше центральний уряд відповідальний за фінансову стабільність місцевих органів вла- ди. Він забезпечував достатній рівень фінансування на місцях, хоч би яким болісним був дефі- цит коштів. У такій системі місцеві влади насолоджувалися зростанням надходжень із Токіо, незважаючи на найсерйознішу недостачу коштів у центрі.

Парадоксально, що в дуже централізованій державі чим сильніше представлено на націо- нальному рівні міністерство, яке відстоює регіональний розвиток, тим швидше йде розвиток на місцях. У цьому Японія є протилежністю Великої Британії, де високий ступінь автономії місцевих влад не завжди йде їм на користь. У централізованій системі місцеві влади, співпра- цюючи з міністерствами, змогли підвищити свою самостійність та управлінську ефективність, тобто змогли визріти. Отже, лише тоді, коли органи місцевої влади підвищать свою управлін- ську ефективність, вони готові до реформи з децентралізації.

Місцеві органи влади отримали можливість довільно встановлювати багато податків. З’я- вилися, зокрема, податок на пластикові пакети в супермаркетах, податок на заїжджих рибалок (його встановили влади трьох муніципалітетів у районі озера Камагучі), податок на мешканців готелів у Токіо Метрополітен тощо. Багато з місцевих схем оподаткування були спрямовані переважно на туристів, приїжджих і транснаціональні компанії. Незважаючи на те, що муні- ципалітети з ентузіазмом взялися за подібну практику, доходи місцевих громад зростали повільно – у середньому за рік менше ніж на 1%.

Для місцевих чиновників нове оподаткування створювало величезні проблеми, особливо в сільській місцевості. Розрив між бідними та багатими регіонами почав збільшуватися. Крім того, місцеві влади виявилися великими перешкодами для ринкової економіки.

Децентралізація, яка зробила місцеві влади автономними, поступово робить їх більш ан- тагоністичними. Бідні регіони ворогують із багатими, міські з сільськими. У результаті такої децентралізації політичні розбіжності між ними робляться більш зримими.

*В Японії при Кабінеті міністрів діють Економічна консультативна рада та Кон- сультативна рада планування комплексного розвитку територій, якими керує прем’єр- міністр. Основним робочим органом у державному апараті Японії, що розробляє державну регіональну політику, програми і плани сталого регіонального розвитку, є Управління економічного планування.*

**!**

На відміну від України, у Німеччині існує федеральна система, запроваджена США після закінчення Другої світової війни з метою запобігання відновленню централізованої войовни- чої держави. Уряд ФРН у 1951–1961 рр. розробив і здійснював Програму регіонального розвит- ку, яка з часом модифікувалася, а в 1959 р. була поділена на три окремі частини: Програма надання допомоги регіонам, які перебували на східних кордонах ФРН; Програма розвитку регіонів, що підлягали відбудові, та Програма індустріалізації основних центрів економічного розвитку. Нор- мативно-правова база з проблем регіонального розвитку у ФРН розвивалася також у напрямі регу- лювання територіального устрою та регіонального планування. Зокрема, питання територіального устрою знайшли своє відображення у федеральному законі від 8 квітня 1965 р. і законах окремих земель, що були прийняті переважно у 1950–1964 рр. Крім того, Федеральний закон передбачає, що розвиток окремих регіонів має відповідати політиці розвитку держави в цілому, а також розвиток держави має враховувати особливості та потреби окремих територій [17].

Майже 60 років федералізму в Німеччині були синонімом демократії та далекосяжної децентралізації. Територіальна реформа, що відбулася приблизно 30 років тому, спрямована на злиття муніципалітетів, чисельність яких зменшилася з 24 до 8,5 тис., і вважається надзвичай- но успішною.

Польща, найбільша з нових членів ЄС, провела “амбіційну” адміністративно-територі- альну реформу, на яку її надихнув досвід Франції у сфері законодавчого забезпечення розвитку регіонів. Вважаємо за необхідне звернути увагу на положення Закону “Про засади підтримки регіонального розвитку” від 12 травня 2000 р., що є подібним до Закону України “Про стиму- лювання розвитку регіонів”. Уряд у межах своїх повноважень приймає національну стратегію регіонального розвитку, яка конкретизує умови і основні напрями державного впливу на регіо-

нальний розвиток. Найбільш важливим документом у сфері регіональної політики протягом перших років трансформації була у 1991 р. Резолюція Уряду № 390 про Принципи регіональної економічної політики. Регіональна політика була визначена, як і макроекономічна та галузева (секторальна), як специфічна форма економічної політики [17].

У структурі ЄС саме регіони набули першорядної значимості, оскільки хоч би на якому рівні влади та управління Співтовариства приймалися рішення, реалізуються вони безпосеред- ньо в тому чи іншому регіоні за безпосередньої участі регіональних суб’єктів; саме регіони є конкретними об’єктами вкладання інвестицій. На заходи регіональної політики спрямовується третина бюджету ЄС; ними охоплено визначені регіони майже всіх країн-членів Співтовари- ства, на території яких проживають понад половина їх громадян. Особливістю європейської регіональної політики є спрямування допомоги регіонам переважно на формування, підтри- мання та посилення їх власних можливостей із набуття конкурентоспроможності. У поєднанні з децентралізацією управління та дотриманням принципу “повноваження – відповідальність – ресурси” це забезпечує ефективність та успішність європейської регіональної політики.

Польська регіональна політики вже сформована, але все ж таки потребує вдосконалення з метою підвищення результативності. До основних урядових документів можна віднести:

* Польща 2025 – Довгострокову стратегію стійкого розвитку (затверджену Радою Міністрів у липні 2000 р.);
* Стратегію економічного розвитку та державних фінансів на 2000–2010 роки (затверд-

жену Радою Міністрів у червні 1999 р.);

* Програму середньострокового розвитку країни до 2002 р. (затверджену Радою Міністрів у червні 1999 р.);
* Концепцію політики управління на території держави (затверджену Радою Міністрів у жовтні 1999 р.).

Для України цікавий досвід Польщі, яка впродовж 90-х рр. стала лідером щодо кількості функціональних АРР (станом на 1999 р. їх кількість у Польщі 70, що становило 90% усіх подіб- них інституцій у посткомуністичних країнах Європи). Географічні межі їх діяльності до реформи 1999 р. практично збігалися з територією воєводств як регіональних одиниць адміністративно- територіального устрою. Більшість агентств регіонального розвитку виникали з ініціативи воє- вод, органів місцевого самоврядування чи Польського агентства регіонального розвитку. У цій країні саме агентства регіонального розвитку створювали основу організаційної структури здійснення регіональної політики на субнаціональному рівні, тобто компенсували брак пред- ставницьких регіональних органів (на відміну, наприклад, від Угорщини чи Румунії). Упро- довж 90-х рр. ХХ ст. у Польщі три агентства регіонального розвитку діяли на загальнодержав- ному рівні. Серед них власне Польське агентство регіонального розвитку – єдина урядова струк- тура, покликана займатися винятково менеджментом регіональних програм. Вона ж виконува- ла функції реципієнта фінансової допомоги Європейського Союзу, партнера в реалізації спільних програм із місцевими агентствами, координатора прикладних досліджень із проблем регіоналіс- тики. Агентство промислового розвитку, теж створене урядом, є власником частини акцій місце- вих агентств. Метою Національної асоціації агентств регіонального розвитку є організація для них навчальних програм, обмін інформацією. Основними завданнями агентств регіонального розвитку в Польщі є підготовка чи допомога в складанні стратегій регіонального розвитку, на- дання різноманітних консультацій, здійснення фінансових операцій, аналіз бізнес-планів підприємств тощо.

*EURADA – міжнародна громадська організація, яка координує діяльність агентств регіонального розвитку в Європі, – пропонує вважати агентством регіонального розвитку будь-яку організацію, основною місією якої є узагальнення колективного інтересу до розвитку певної території. Для виконання цієї ролі агентство регіональ- ного розвитку, на думку експертів EURADA, має відповідати таким критеріям:*

* + *сприйматися як інституційний механізм регіонального розвитку органами держав- ної влади, місцевим та регіональним самоврядуванням, політичними організаціями;*
	+ *координувати свою діяльність із державними й самоврядними структурами;*
	+ *зберігати незалежність у прийнятті рішень;*
	+ *мати розроблену стратегію регіонального розвитку, яка повинна узгоджуватися з пріоритетами, визначеними органами державної влади та самоврядування;*
	+ *володіти достатніми фінансовими ресурсами для реалізації базових проектів ре- гіонального розвитку, підтримки власної технічної інфраструктури;*
	+ *мати кваліфікований професійний персонал.*

У першій половині 90-х рр. основним джерелом фінансування польських агентств регіо- нального розвитку були міжнародні фонди, програми та інституції, зокрема ЄС (PHARE- STRUDER – Програма структурного розвитку окремих регіонів). Однак згодом агентства до- сягли економічної самодостатності, зокрема завдяки таким видам діяльності, як підприємни- цтво (конкуренція з підприємствами традиційного характеру), інноваційна та спрямована на розвиток діяльність (організація ярмарків, виставок, семінарів), реклама регіону серед інозем- них інвесторів тощо.

У Румунії, на відміну від Польщі, агентства регіонального розвитку – це інституції, зако- нодавчо закріплений обов’язок яких полягає у формуванні та реалізації програм розвитку про- грамово-статистичних регіонів. Ради таких агентств формувалися з представників повітових рад, найбільших муніципалітетів, асоціацій громад, торгово-промислової палати, підприємниць- ких і фермерських асоціацій, профспілок, освітніх і наукових закладів, потужних громадських організацій. Основними завданнями агентств регіонального розвитку в Румунії є створення та реалізація програм розвитку регіону, адміністрування коштів Регіонального фонду розвитку, співпраця з Національною радою регіонального розвитку з метою отримання фінансування з державного бюджету.

Фінансовими джерелами функціонування агентств регіонального розвитку в Румунії є субвенції з Національного фонду регіонального розвитку, внески повітових рад, місцевих гро- мад, кошти бізнесових структур, банків, міжнародних фондів, іноземні інвестиції.

У деяких країнах Центральної Європи діяльність агентств регіонального розвитку впро- довж 90-х рр. ХХ ст. була епізодичною. Наприклад, в Угорщині, попри прогресивне законодав- ство, яке регулює здійснення регіональної політики, агентства регіонального розвитку в їх су- часному розумінні почали формуватися з істотним запізненням. Інституції, що функціонували під такою назвою від початку 90-х рр. ХХ ст., не виконували завдань, властивих агентствам регіонального розвитку, а зосереджували свої зусилля винятково на підтримці малого та серед- нього бізнесу.

Законом XXI/1996 та Резолюцією Парламенту 35/1998 (III.20) “Про концепцію регіональ- ного розвитку в Угорщині” були створені територіальні одиниці для потреб планування і стати- стики, які відповідають системі NUTS, затвердженій Євростатом, на основі звіту Центрально- го статистичного офісу (ЦСО). Угорщина запровадила класифікацію NUTS ще до вступу в ЄС, і тепер, після змін на рівні NUTS І (до того на цьому рівні була лише одна одиниця – ціла країна), адміністративно-територіальний поділ виглядає таким чином:

* NUTS I – макрорегіони (3) – “*неадміністративні одиниці*”*;*
* NUTS II – регіони (7) – “*неадміністративні одиниці*”*;*
* NUTS III – області та столичне місто (19+1) – адміністративні одиниці;
* NUTS IV – мікрорегіони (168) – “*неадміністративні одиниці*”*;*
* NUTS V – муніципалітети (3144) – адміністративні одиниці.

Наразі Європейська Комісія умовно приймає існуючий територіальний поділ Угорщини за рівнями NUTS. У політиці регіонального розвитку ЄС найбільш важливим є рівень NUTS II, оскільки саме на цьому рівні відбувається програмування і освоєння структурних фондів. Цей момент є дуже важливим і для Угорщини при отриманні щонайширшої підтримки ЄС для ре- гіонального розвитку.

У 1996 р. був прийнятий Закон про регіональний розвиток і територіальне планування, яким було визначено інституційні рамки діяльності з регіонального розвитку в Угорщині (7 регіонів рівня NUTS ІІ).

Законом були створені ради регіонального розвитку окружного рівня (NUTS ІІІ) й надана можливість створення аналогічних рад на регіональному рівні (NUTS ІІ). На національному рівні було створено Національну раду регіонального розвитку, функція якої полягає в коорди-

нації всієї роботи з регіонального розвитку. У Ради є професійна базова організація (Націо- нальний центр регіонального розвитку). Також був створений Національний фонд регіональ- ного розвитку, який було децентралізовано на ради регіонального розвитку окружного рівня.

Середній рівень в Угорщині досі дуже слабкий через принцип субсидіарності (муніципа- літети зберігають владу й обов’язки, делегуючи лише те, чого вони не розуміють; податками не займаються).

Етапи формування регіональної політики в Угорщині у контексті співвідношення проце- су реформування державного управління та вимог вступу до Європейського Союзу можна роз- ділити на три основних періоди.

1. Несистемний підхід і підхід “згори” до регіональної політики з боку центрального уря- ду, а також недостатня активність з боку місцевих органів влади протягом 1989–1995 рр. (*“Бю- рократичний період”*).
2. 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 протягом 1996–2003 рр. (*“Перехідний період”*).
3. Інтегрований регіональний підхід з боку держави, децентралізація та дієва активність органів місцевої влади стосовно впровадження Європейської регіональної політики протягом 2004–2006 рр. (*“Демократичний період”*).

У Болгарії Національну програму регіонального розвитку та критерії визначення тери- торії макрорегіонів затверджує Кабінет міністрів. Міністерство територіального розвитку, житла та будівництва здійснює регіональну політику Болгарії. Міжміністерські (міжвідомчі) органи у сфері регіональної політики – Рада з питань регіональної політики, яка складається з представ- ників галузевих міністерств. На рівні регіону найбільші повноваження у формуванні програм його розвитку належить губернаторові, який несе відповідальність за розроблення та громадське обговорення стратегії розвитку регіону та її втілення. До Регіональної ради розвитку, яку теж очолює губернатор, входять мери найбільших муніципалітетів і представники громадських та підприємницьких структур, однак вона виконує лише дорадчі функції при адміністрації губер- натора. Розроблену адміністрацією губернатора програму регіонального розвитку затверджу- ють у Міністерстві територіального розвитку, житла та будівництва.

Діяльність агентств регіонального розвитку впродовж 90-х рр. ХХ ст. була епізодичною.

У Болгарії активними в той період були всього два агентства регіонального розвитку.

Вільна зона (зона “порто-франко”) – це частина території країни, на якій товари розгляда- ються як об’єкти, що перебувають поза межами національної митної системи й тому не підля- гають обов’язковому митному оподаткуванню. На практиці поширене трактування спеціаль- них економічних зон (СЕЗ) як територій, на яких завдяки введенню безмитного режиму та інших економічних і організаційних чинників стимулюється зовнішньоекономічна діяльність із залученням іноземних інвестицій. Тобто акцент робиться на застосуванні СЕЗ як інструмен- ту насамперед інвестиційної політики. Спеціальні економічні зони, згідно із законодавством ЄС, є особливим випадком так званої державної допомоги – специфічного інструменту стиму- лювання розвитку окремих територій чи секторів, у Болгарії їх 7.

Створенню єврорегіону передувала транскордонна співпраця на основі підписаної угоди у 1992 р. й організаційна робота зі створення асоціацій прикордонних регіонів. Грецько-бол- гарський єврорегіон “Нестос-Мєста” заснований у 1997 р. двома асоціаціями прикордонних регіонів Нестос Греції та Мєста Болгарії. На прикладі цього єврорегіону можна побачити про- цес, навіть технологію створення єврорегіону.

Асоціація прикордонних регіонів Нестос Греції створена теж у 1997 р. представниками 24 органів місцевого самоврядування та державної влади, мерії міста Драма та Спілки жінок. Аналогічно, асоціація прикордонних регіонів Мєста Болгарії створена у 1997 р. пред- ставниками 15 органів місцевого самоврядування та державної влади, мерії міста Гоце Делчев,

Асоціації Медіа “Пірін”, Бізнес-центру, Агенцій регіонального розвитку та Спілки жінок.

Організаційна структура єврорегіону базується на двосторонніх адміністративних орга- нах, що мають спільні підрозділи:

* генеральні асамблеї членів асоціацій (найвищий орган);
* моніторингові комітети сторін;
* адміністративні ради сторін та спільну адміністративну раду;
* виконавчі секретаріати сторін;
* робочі групи сторін та спільні робочі групи.

Функції представництва сторін у єврорегіоні виконують відповідні асоціації прикордон- них регіонів.

З 1998 р. єврорегіон “Нестос-Мєста” став членом Асамблеї європейських регіонів та Асо- ціації європейських прикордонних регіонів.

У Чеській Республіці агентства регіонального розвитку, які формувалися за ініціативи “знизу”, функціонували до кінця 1998 р. лише в двох субнаціональних регіонах – краях. Пізніше обов’язкове утворення агентств регіонального розвитку в кожному регіоні стало одним із пріо- ритетів діяльності Міністерства регіонального розвитку, однак ефективність їх функціонування була замалою, зокрема через брак підтримки з державного бюджету. Вже згадане міністерство надає цим установам суто інформаційну підтримку.

Як і основні напрями діяльності, організаційно-правові форми агентств регіонального розвитку в країнах Центральної Європи доволі різноманітні. У Чехії це громадські організації чи комерційні структури, у Румунії – благодійні фонди, в Болгарії, Угорщині, Естонії – непри- буткові організації. Широкі можливості для вибору організаційно-правової форми агентств регіонального розвитку дає сучасне законодавство Польщі. Більшість агентств у цій державі функціонують як акціонерні товариства, інша частина діє як місцеві неприбуткові фонди.

Досвід країн Центральної Європи засвідчує, що напрями діяльності агентств регіонального розвитку та їхні організаційно-правові форми є досить різноманітними, постійно еволюціону- ють і залежать насамперед від переважної в державі парадигми регіонального розвитку, чинно- го законодавства та наявності чи відсутності спеціалізованих органів державної влади й управлін- ня з питань регіонального розвитку.

Діяльність зарубіжних і європейських агентств регіонального розвитку варта окремого вивчення в науці державного управління. Передусім слід звернути увагу на їх ефективність та залежність від організаційно-правової форми, методи діяльності агентств у сприянні соціаль- но орієнтованому, сталому, збалансованому розвиткові регіонів, а також особливості діяльності агентств регіонального розвитку в регіонах вторинного рівня територіального поділу.

Організаційна форма та структура агентств регіонального розвитку тривалий час залиша- лась предметом дискусій науковців і практиків, які пропонували широкий спектр підходів – від повного одержавлення їх до незалежності від органів державної влади.

Звичайно, вибір конкретної організаційної форми залежить від цілей, що їх ставлять пе- ред агентствами регіонального розвитку. На нашу думку, вони не повинні дублювати чи підміню- вати наявні органи влади чи їхні структурні підрозділи й бути організаційно відокремленими від них. Проте при цьому регіональні органи виконавчої влади та самоврядування повинні ста- ти співзасновниками таких агентств. Метою діяльності агентства регіонального розвитку не повинно бути отримання прибутку. Такі агентства змогли б поєднувати адміністративні методи діяльності, притаманні органам державної влади, й ініціативність, мобільність та енергію підприємницьких структур і громадських організацій.

Створені на рівні регіонів первинного територіального поділу, агентства регіонального розвитку повинні здійснювати двояку функцію: розробляти проекти стратегій розвитку регіо- ну як складників Державної програми соціально-економічного розвитку, використовуючи дані регіонального моніторингу та власні інформаційно-аналітичні напрацювання, а з другого – після затвердження таких стратегій координувати виконання їх, надаючи при цьому різноманітну допомогу зацікавленим суб’єктам. У межах цієї функції агентства регіонального розвитку ма- ють змогу координувати й адмініструвати конкретні проекти, здійснювати консультативне, інфор- маційне, правове, документальне забезпечення діяльності з розвитку регіонів, підтримку конк- ретних цільових програм, формування інвестиційного іміджу регіону тощо.

Такий підхід загалом відповідає чинному українському законодавству. Згідно із законами України “Про місцеве самоврядування”, “Про місцеві державні адміністрації”, “Про стимулю- вання розвитку регіонів” та наказом Мінекономіки “Про затвердження Методичних рекоменда- цій щодо формування регіональних стратегій розвитку” від 29 липня 2002 р. проекти стратегій

розробляють обласні державні адміністрації на основі рішення відповідної обласної ради. Аби забезпечити розроблення проекту регіональної стратегії розвитку, рішенням обласної держав- ної адміністрації можуть бути створені робочі групи з представників владних структур, бізне- сових кіл, наукових і громадських організацій, політичних партій тощо. На нашу думку, таку роботу якісніше можуть виконати саме агентства регіонального розвитку, в розпорядженні яких був би кваліфікований персонал, необхідний досвід, напрацьовані методики та всебічна інфор- мація щодо реальної ситуації в регіоні.

Доцільність створення агентств регіонального розвитку на загальнодержавному рівні, як це пропонують деякі дослідники, доволі сумнівна. Доцільніше створити спеціально уповнова- жений орган державної виконавчої влади чи міжвідомчий інститут.

Отже, питання децентралізації, якою регулюється комплекс повноважень та ресурсів, прав і зобов’язань, що надаються органами місцевого самоврядування, може бути повністю ефек- тивними лише в рамках комплексної системи, у якій належним чином чітко визначаються зо- бов’язання та державний устрій, які, до того ж, повинні добре функціонувати.

В Україні фактично зроблені лише перші кроки інституціоналізації децентралізації як одного з напрямів розвитку демократії. Насамперед ідеться про існування правового підґрунтя процесу децентралізації.

Вивчення зарубіжного досвіду здійснення децентралізації не тільки шляхом ознайомлен- ня з теоретичними розробками зарубіжних учених, а й шляхом пошуку разом з ними оптималь- них механізмів здійснення децентралізації в Україні. Так, у межах програми *TACIS* Європей- ського Союзу за участі уряду України неодноразово проводилися зустрічі та конференції, при- свячені питанням організації регіональної і місцевої влади із залученням відомих зарубіжних учених.

Водночас, маючи, здавалося б, непогану правову основу для здійснення децентралізації, Україна і до сьогодні стикається з проблемою розмежування повноважень органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій, а також ресурсного забезпечення здійснен- ня покладених на органи місцевого самоврядування функцій держави [26].

*Проаналізувавши деякі особливості регіональної політики ряду європейських держав, можна зробити висновок, що з позицій зміцнення міжрегіонального співробітницт- ва регіональна політика насамперед має спрямовуватися на:*

**!**

* + *забезпечення економічного розвитку в регіонах, оскільки без переходу економіки до довгоочікуваної стадії зростання всі дискусії про ефективність будь-якої економіч- ної політики (передусім інтеграційної) – безглузді;*
	+ *запобігання нераціональному переміщенню ресурсів, насамперед зайвій міграції на- селення і невиправданій концентрації капіталів;*
	+ *забезпечення реструктуризації промисловості і її адаптації до ринкової системи;*
	+ *заохочення і підтримку підготовки й реалізації міжрегіональних програм, насампе- ред у галузі інфраструктурних проектів і встановлення довгострокових кооперацій- них зв’язків між регіонами, що дасть змогу згладити багато міжрегіональних про- тиріч і буде сприяти координації економічної політики суб’єктів України;*
	+ *забезпечення гарантії більшої фінансової незалежності регіонів від центру, зміцнен- ня дохідної бази регіональних бюджетів, розширення прав регіонів у галузі податко- вої і бюджетної політики, що дасть можливість не тільки більшою мірою збалан- сувати регіональні бюджети і зменшити трансферти, але і, як свідчить досвід інших країн, підняти рівень доходів регіональних бюджетів, зробити політику регіональ- ної влади більш відповідальною й націленою на довгострокові завдання економічного розвитку і зростання.*

Реформування українського суспільства з метою розвитку демократичних інститутів зу- мовлено низкою внутрішніх і зовнішніх факторів. Це, насамперед, інтереси людини, потреби громади, різних рівнів публічної влади, а також євроінтеграційний курс України, що вимагає оптимізації територіальної організації влади, децентралізації владних повноважень, зміцнення місцевого самоврядування, перерозподіл владних повноважень між центром та регіонами на користь останніх, наближення регіональних і місцевих органів влади до населення.

Адміністративно-територіальна реформа в Україні на сучасному етапі ставить нові зав- дання у цій сфері для реалізації потенціалу окремих регіонів, умов їх стійкого розвитку на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади. Тому чітке розуміння децентралізації має теоретичне та приклад- не значення, адже дасть змогу належно вивчити теоретичні засади та відповідний практичний досвід цього процесу, визначити напрями та перспективи його реалізації в умовах української дійсності.

У процесі здійснення децентралізації публічної влади обов’язково виділяються відповідні рівні організації публічної влади – центральний і місцевий, що поділяється на безпосередньо місцевий та регіональний – проміжний між місцевим рівнем організації публічної влади і цент- ральним. Кожен рівень характеризується сферою виключних повноважень та компетенції, систе- мою гарантій від несанкціонованого втручання інших рівнів у законну реалізацію цієї сфери.

Саме регіональний рівень публічної влади виступає основним бенефіціарієм від децент- ралізації публічної влади в унітарній державі. Крім нормативного оформлення, регіональний рівень публічної влади децентралізованої унітарної держави набуває специфічного статусу тери- торіальної громади, населення якої претендує на сукупність прав та обов’язків, притаманних на- селенню територіальної громади, зокрема право на місцеве (регіональне) самоврядування.

Сполучене Королівство є традиційним та активним партнером України у процесі євро- інтеграції. Британія однією з перших в Європі ратифікувала Угоду про партнерство та співробіт- ництво України з ЄС (1995 р.), сприяла її вступу до Ради Європи, підготовці Спільної стратегії ЄС щодо України (1999 р.), зробила вагомий внесок у реалізацію співпраці сторін. Сполучене Королівство схильне поєднувати орієнтацію на політику Євросоюзу та відносини між Києвом і Брюсселем із прагматичною підтримкою поглиблення євроінтеграції України.

Можливо, потрібно взяти приклад із Великобританії, оскільки там кращою настановою для спільної роботи є “Сім принципів публічного життя” Кодексу державної служби, до яких належать: самовідданість, доброчесність, об’єктивність, відповідальність і підзвітність, відкритість, чесність, лідерство [22, с. 132].

Отже, використання зарубіжного досвіду дасть змогу оцінити розвиток вітчизняного за- конодавства в контексті досвіду інших держав, вдосконалити нормативно-правове та інституцій- не забезпечення регіонального управління і скоригувати напрями подальшого розвитку регіо- нів в Україні. Практично в усіх європейських державах діють спеціальні закони, предметом яких є забезпечення соціально орієнтованого, сталого, збалансованого розвитку всіх регіонів і здійснення особливих селективних заходів щодо проблемних регіонів. Тривалий процес фор- мування системи взаємовідносин між центром і регіонами в європейських країнах завершено законодавчими актами, які унормовують економічні, соціальні й інші процеси регіонального характеру. Цей досвід міг би бути частково використаним і в нашій країні за умови його належ- ного наукового опрацювання й адаптації.

##### Питання для самоперевірки та обговорення

**?**

1. У чому суть генезису регіональної політики різних країн світу?
2. Які традиційні важелі використовувалися в регіональній політиці країн?
3. Охарактеризуйте основний зміст політики вирівнювання в різних країнах.
4. У чому недолік регіональної політики “згори – донизу”?
5. У чому полягає зміст територіально спрямованого підходу в регіональній політиці?
6. Які принципи закладено в нових підходах до регіональної політики розвинутих країн?
7. Чим відрізняються поточний і попередній програмні періоди політики єднання ЄС?
8. Охарактеризуйте вплив політики єднання ЄС на розвиток європейських країн.
9. У чому полягають основні пропозиції щодо змісту політики єднання ЄС на майбутній програмний період?
10. Як вирізняється вплив різних сфер державної політики на територіальний розвиток?
11. Що таке “інтелектуальна спеціалізація” і як вона може бути використана у зростанні територіальних інноваційних систем?
12. Поясніть можливість поєднання в регіональній політиці цілей ефективності та рівності.
13. Які нові функції урядів країн з’явилися в новій моделі управління регіональним роз- витком?
14. Охарактеризуйте основні форми горизонтальної координації в управлінні регіональ- ними процесами та надайте їм характеристику.
15. У чому полягає застосування принципу субсидіарності у вертикальній координації регіонального розвитку?
16. Надайте характеристику основним моделям вертикальної координації.
17. Охарактеризуйте основні виклики, що виникають у процесі багаторівневого управління, та засоби їх подолання.
18. Назвіть принципи Європейської політики регіонального розвитку.
19. Назвіть наявну систему просторового планування та розвитку в країнах ЄС.
20. Які існують інституційні рамки регіональної політики та розвитку в ЄС?
21. Назвіть фінансові інструменти регіональної політики в країнах ЄС.
22. Які основні принципи та цілі регіональної політики ЄС?
23. Визначте особливості регіональної політики деяких країн-членів ЄС.
24. Яка установа відповідає за реалізацію регіональних аспектів національного плану еко- номічного розвитку у Франції?
25. Визначте особливості системи регіонального моніторингу у Великобританії.
26. Які суб’єкти управлінської діяльності здійснюють моніторинг у Канаді?
27. Наведіть приклади країн, в яких, на Ваш погляд, успішно функціонують агентства регіонального розвитку.

##### Список використаних джерел

1. *Артеменко В.* Інструментальні засоби та моделі створення системи соціально-економіч- ного моніторингу регіону / В. Артеменко // Становлення національної економіки України : зб. матеріалів Всеукр. наук. конф. / Львів. держ. ун-т ім. І. Франка. – Львів : [б. в.], 1995. – С. 62–64.
2. *Бесе Ж.-М.* Общие сведения об административном праве Франции / Ж.-М. Бесе // Рос- сийско-французская серия “Информационные и учебные материалы”. – М. : Посольство Фран- ции, 1993. – № 9. – С.15.
3. Бразилия // Большая Советская Энциклопедия. – 3-е изд. – М. : Сов. Энцикл., 1970. –

Т. 3. – 640 с.

1. *Василенко И. А.* Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия : учеб. пособие / И. А. Василенко. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – М. : Издат. корпорация “Логос”, 2000. – 83 с.
2. *Гбур З. В*. Роль моніторингу в організаційно-управлінському забезпеченні державної політики / З. В. Гбур // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Львів. регіон. ін-ту держ. упр. НАДУ. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2007. – С. 279–285.
3. Геоінформаційний портал ГІС Асоціації Росії. – Режим доступу : http : //[www.gisa.ru/](http://www.gisa.ru/) 38029.html
4. *Гладій М. В.* Реалізація регіональної політики на базі сучасного менеджменту і моніто- рингу / М. В. Гладій, М. І. Долішній, С. М. Писаренко // Регіональна політика: методологія, методи, практика / НАН України ; Ін-т регіон. дослідж. – Львів : [б.в.], 2001. – С. 538–556.
5. Государственное и муниципальное управление : справочник. – М. : [б.и.], 1997. – 454 с.
6. *Дымов К.* Спасем “кельтского тигра”. – Режим доступа : <http://propaganda-journal.net/3095.html>
7. Економіка зарубіжних країн / А. С. Філіпенко та ін. – К. : Либідь, 2000. – 581 с.
8. Економіка зарубіжних країн / за ред. Ю. Г. Козака, В. В. Ковалевського, К. І. Ржепі- шевського. – К. : ЦУЛ, 2003. – 352 с.
9. Європейська Рамкова Конвенція про транскордонне співробітництво між територі- альними общинами або властями. – К. : УПФ, 1997. – 33 с.
10. *Зверев Д. В.* Субфедеральная фискальная политика в России: межрегиональные разли- чия и связи / Д. В. Зверев, Е. А. Коломак. – М. : Моск. общественный науч. фонд ; Сибир. центр приклад. экон. исслед., 2010. – № 209. – 102 с. – (Серия “Научные доклады: независимый эко- номический анализ”).
11. *Зіллер Ж*. Політико-адміністративні системи країн ЄС: порівняльний аналіз : посібник /

Ж. Зіллер ; пер. В. Ковхун. – К. : Основи, 1996. – 419 с.

1. Инвестиции: региональный проект / С. Днепровская, С. Дробышевский, О. Изрядно- ва и др. – М. : СЕПРА, 2002. – 316 с.
2. *Юрій С. І.* Казначейська система : підручник / С. І. Юрій, В. І. Стоян, М. Й. Мац. –

Тернопіль : [б. в.], 2002. – 394 с.

1. *Керецман В. Ю.* До проблеми правового регулювання регіонального розвитку в краї- нах Європи / В. Ю. Керецман. – Режим доступу : [http://www.nbuv.gov](http://www.nbuv.gov/). ua/e-journals/tppd/2008-4/ R\_2/09zovurr.pdf
2. Конституція Естонської Республіки : прийнята на референдумі 28 черв. 1992 р. // Конс- титуції нових держав Європи та Азії / упоряд. С. Головатий. – К. : Укр. Правн. фундація ; Право, 1996. – С. 36–37.
3. *Куйбіда В.* Регіональний розвиток та просторове планування територій: досвід Украї- ни та інших держав-членів Ради Європи : зб. нормат.-прав. актів і наук.-аналіт. матеріалів з питань регіон. розвитку та простор. планування / В. Куйбіда, В. Негода, В. Толкованов. – К. : Вид-во “Крамар”, 2009. – 176 с.
4. *Лексин В. Н.* Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирова- ния территориального развития / В. Н. Лексин, А. Н. Швецов. – М. : УРСС, 2000. – 193 с.
5. Людський розвиток в Україні: соціальні та демографічні чинники модернізації національ- ної економіки : кол. монографія / Е. М. Лібанова, О. В. Макарова, І. О. Курило та ін. ; за ред. Е. М. Лібанової. – К. : Ін-т демографії та соціал. дослідж. ім. М. В. Птухи НАН України, 2012. – 320 с.
6. Менеджмент державної політики: ключові гравці / Міхал Бен-Гера, Саймон Джеймс та ін. ; пер. з англ. І. Чуприна, Т. Перепелиця. – К. : Центр адаптації держ. служби до стандартів Європ. Союзу, 2008. – 144 с.
7. Основной Закон Федеративной Республики Германии // Современные зарубежные конституции : сб. док. по конституционному праву зарубеж. стран. – М. : [б.и.], 1996. – 284 с.
8. Основоположні принципи сталого просторового розвитку Європейського Континен- ту // Європейська конференція міністрів регіонального планування (СЕМАТ). – Ганновер, 7–8 верес. 2000.
9. Офіційний веб-сайт Європейської комісії. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu/> index\_en.htm
10. *Плахотнюк Н. Г*. Децентралізація як шлях розвитку демократії в Україні / Н. Г. Пла- хотнюк. – Режим доступу : [http://www.](http://www/) kmu.gov. ua/sport/control/uk/ publish/ article;jsessionid=236FB294756440E4E044E94F85333A0B? art\_id=71719&cat\_id=71712
11. Порядок денний на XXI ст. Заключний документ Глобального форуму ООН з навко- лишнього середовища в Ріо-де-Жанейро. – [Б. м., б. в.], 1992.
12. Проміжний рівень управління в Європейських державах: складність проти демократії? /

за ред. Т. Ларссона, К. Номдена, Ф. Петітвілля. – К. : К.І.С., 2003. – 346 с.

1. *Токвиль А.* Демократия в Америке : пер. с фр. / А. Токвиль ; предисл. Гарольда Дж. Ласки. – М. : Прогресс, 1992. – 554 с.
2. *Усач Б. Ф.* Контроль і ревізія : підручник / Б. Ф. Усач. – 4-те вид. – К. : Знання-Прес, 2002. – 253 с.
3. Формування політики регіонального розвитку: досвід країн Центральної та Східної Європи в контексті вступу до ЄС. – К. : К.І.С., 2007. – 166 с.
4. *Хартли Т. К.* Основы права Европейского Сообщества : пер. с англ. / Т. К. Хартли. – М. :

Закон и право, ЮНИТИ, 1998. – 703 с.

1. *Чиркин В. Е*. Конституционное право зарубежных стран / В. Е. Чиркин. – М. : Юристъ, 1997. – 568 с.
2. ARE (Federal Office for Spatial Development). – Режим доступу : [www.seco.admin.ch/](http://www.seco.admin.ch/) index.html?lang-en
3. *Barca F.* An agenda for a reformed Cohesion Policy: a place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent Report at the Request of Danuta Hbner, Commissioner for Regional Policy / F. Barca. – 2009. – 218 p.
4. *Bruno Remond*. La region: une unite politique d’avenir / Bruno Remond. – Ed. Montchrestien. – Paris, 1999. – 153 p.
5. *Charbit C.* Mind the Gaps: Managing Mutual Depen-dence in Relations among Levels of Government / С. Charbit and М. Michalun. – OECD Working Papers on Public Governance. – Paris, OECD Publishing, 2009. – N 14. – 188 p.
6. Cohesion Policy – Investing in Growth and Jobs. Legislative proposals for EU Cohesion Policy 2014–2020. – Brussels, 06.10.2011. – COM(2011)615 final. –186 p.
7. *Dabrowski Marcin*. Implementing Structural Funds in Poland: Institutional Change and Participation of the Civil Society / Marcin Dabrowski. – Political Perspectives ERPU 200. – Issue 2 (5). – 2007.
8. *Farole T.* Rodriguez-Pose A and Storper M. Cohesion Policy in the European Union: Growth, Geography, Institutions / Т. Farole. – Report Working-Paper, 2009.
9. *Foray D*. Smart Specialization / D. Foray, P. David and B. Hall. – The Concept. – Kno­wledge Economists Policy Brief, N 9. – June 2009.
10. GDP per capita in Purchasing Power Standards (PPS) (EU-27=100). Eurostat. – Режим доступу : http//epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do? tab=table&init=1&plugin=1&language= en&pcode=tsieb010
11. General Block Exemption Regulation GBER). – Режим доступу : http//ec.europa.eu/comm./ competition/state\_aid/reform/reform.cfm
12. Gill Indermit. Improving Regional Development Policies’, in OECD. OECD Regional Outlook 2011: Building Resilient Regions for Stronger Economies, OECD Publishing. – Р. 174.
13. Investing in Europe’s future. Fifth report on economic, social and territorial cohesion. Report from the Comission. – Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2010. – 298 p.
14. Linking Regions and Central Governments: Contracts for Regional Development – Paris, OECD Publishing, 2007. – 196 p.
15. *Martin R*. The Impact of the EU’s Structural and Cohesion Fund on Real Convergence in the EU / R. Martin // National Bank of Poland Conference ’Potential Output and Barriers to Growth, 2003.
16. Ministry of Economic Affairs of Netherlands. Official website. – Режим доступу : [www.ez.nl/](http://www.ez.nl/) index.jsp?lang=nl
17. National Planning Policy Framework / Department for Communities and Local Governmet. – March 2012. – Режим доступу : <http://www.com-munities.gov.uk/documents/planningandbuilding/> pdf/2116950.pdf
18. OECD Regions at a Glance 2009. – Paris, OECD Publishing, 2009. – 194 p.
19. OECD Rural Policy Reviews: The New Rural Paradigm: Policies and Governance. – Paris, OECD Publishing, 2006.
20. OECD Territorial Reviews : Brazil. Paris, OECD Publishing, 2013. – 225 p.
21. OECD Territorial Reviews : Canada. Paris, OECD Publishing, 2002.
22. OECD Territorial Reviews : Hungary. – Paris, OECD Publishing, 2001.
23. OECD Territorial Reviews: Competitive Cities in the Global Economy. – Paris, OECD Publishing, 2006.
24. OECD Territorial Reviews : Poland – Paris, OECD Publications, 2008. – 252 p.
25. OECD. Territorial Reviewes : Sweden. – Paris, OECD Publishing, 2010. – 200 p.
26. *Perez J.* An Interregional Impact Analysis of the EU Structural Funds in Spain (1995–1999) /

J. Perez, D. Milagros and C. Llano// Paper in Regional Science. – 2009. – Vol. 88. – N 3.

1. *Pike A.* Local And Regional Development / А. Pike, А. Rodriguez-Pose, J. Tomaney. – Taylor&Francis, 2006. – 310 p.
2. Regional Development Policies in OECD Countries. – Paris, OECD Publishing, 2010. – 384 p.
3. Regional Policy Contributing to Smart Growth in Europe [COM(2010)553].
4. Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth. – Paris, OECD Publishing, 2009. – 198 p.
5. *Rodrіguez-Pose Andres.* “Strategies of Waste: Bidding Wars in the Brazilian Automobile Sector” / Andres Rodrіguez-Pose and Glauco Arbix // International Journal of Urban and Regional Research. – 2001. – Vol. 25(1). – Р. 134–154.
6. *Scerer R.* Knowledge as a Resource in Regional Development / R. Scerer and K-D. Scnell // Revue de geographie alpine. – 2008. – Vol. 96. – N 2.
7. TDPC Meeting at Ministerial Level (31 March 2009), Background Report, GOV/TDPC/ MIN(2009)2.
8. *Vital-Durand Emmanuel*. Memento des institutitons politiques francaises / Vital-Durand Emmanuel ; 5e ediзi­on, Hachette Livre. – Paris, 2007. – 157 p.
9. New Policy Frameworks, New Policy Approaches: Recent Regional Policy Developments in the EU and Norway, in EPRC / D. Yuill, M. Ferry, H. Vironen et al. // University of Strathclyde, EoRPA Paper. – 2008. – N 08/1. – Режим доступу : <http://www.eprc.strath.ac.uk/eorpa/>Do­cu­ments/ EoRPA\_08\_Papers/EoRPA\_08-1.pdf