

УДК 332.14(4+477)

Краснопольська Т.М., Національний університет «Одеська юридична академія»

## РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА ЄС: МОЖЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ДОСВІДУ ДЛЯ УКРАЇНИ

*В статті розглянуто особливості становлення регіональної політики в Європейському Союзі, складові механізми реалізації такої політики на рівні ЄС та країн-членів. Визначено можливі шляхи запозичення європейського досвіду формування та реалізації регіональної політики для України.*

**Ключові слова:** регіональна політика, інструменти регіональної політики, механізм регіональної політики.

Рівень соціально-економічного розвитку і життєвий рівень населення істотно відрізняються від регіону до регіону. При цьому можна стверджувати, що протягом 1990-х років, регіональні відмінності стали більш різкими в нашій державі. В ході реформ, що слідували за дезінтеграцією Радянського Союзу, збільшилися відмінності між центром і периферією. Фінансова та економічна криза ще більше посприяла роздробленості всієї країни. Внаслідок країна в цілому стала більш підготовленою для використання регіональної політики як способу управління соціально-економічними процесами, що відбуваються в країні.

Правильний вибір регіональної політики, який неможливий без врахування досвіду інших країн, є внеском у збереження і зміцнення цілісності Української держави, а також впливає на майбутнє країни в цілому.

Останнім часом спостерігається збільшення наукового інтересу вітчизняних та зарубіжних дослідників до сутності та особливостей регіональної політики.

Сутність, особливості регіональної політики, а також окремі аспекти її реалізації в Україні розглядаються в працях Б. Данилишина, М. Долішного, Я. Жаліла, Б. Кваснюка, В. Керецмана, М. Козоріз, Е. Лібанової, В. Мікловди, О. Оболенського, Я. Олійника, А. Павлюк, С. Пирожкова, С. Романюка, Д. Стеценка, М. Чумаченька та інших вітчизняних дослідників.

Аналізу регіональної політики присвятили свої роботи такі російські вчені, як О.В. Вітковський, Ю.М. Гладкий, А.А. Кисельникова, О.В. Кузнецова, Н.І. Ларіна, М.А Павлова, А.І. Чистобаєв тощо та інші.

Метою статті є аналіз досвіду ЄС щодо становлення регіональної політики, а також складових механізмів її реалізації з метою виявлення шляхів запозичення позитивних досягнень Україною.

Регіональна політика вже багато років існує в усіх розвинених країнах. Її головним завданням є вирівнювання просторових диспропорцій в рівні соціально-економічного розвитку. В рамках такої політики досягнення регіональних цілей і пом'якшення зазначених диспропорцій ставиться державою на перший план. Регіональна політика є найбільш ефективним інструментом вирівнювання.

Досвід країн Західної Європи і регіональна політика Європейського Союзу представляє особливий інтерес для України, оскільки для Західної Європи характерні більші, ніж в Північній Америці, просторові диспропорції, традиційною тут є і віра в регулюючі можливості держави. Крім того, у цього регіону і України багато спільного в економічній історії.

Механізм реалізації регіональної політики в Європейському Союзі формувався два етапи.

Перший етап охоплював 1970-1980-ті роки, коли така політика базувалась на системі квот спільного фінансування регіональної політики держав-членів. Першим інструментом реалізації такої політики став Європейський фонд регіонального розвитку (ЄФРР), створений в 1975 році після приєднання до Спільноти Сполученого Королівства і Данії [1, с. 102]. Його мета полягала в тому, щоб виправляти головні диспропорції в межах Співтовариства. Квотування базувалось на тому, що кожна країна самостійно визначала найбільш нестабільні

регіони та розподіляла між ними свій відсоток від обсягу всіх ресурсів фонду. Об'єктами підтримки могли стати кризові регіони, інвестиційні проекти, об'єкти інфраструктури, малий та середній бізнес тощо. Такий підхід давав можливість підтримувати найбільш слабкі регіони кожної країни, але не всі найбільш слабкі регіони ЄС. Він критикувався, оскільки швидше носив риси механізму міждержавного вирівнювання доходів, ніж мав вигляд власної регіональної політики ЄС. Система квот була постійним предметом суперечок між країнами-членами.

У 1979 р була проведена реформа діяльності ЕФРР, в результаті якої був введений елемент «неквотною» використання ресурсів фонду. «Неквотна» частина становила спочатку приблизно 5% бюджету фонду і резервувалася для здійснення спеціальних заходів Співтовариства, пов'язаних з регіональним розвитком. Ці заходи покликані були доповнити інші види політики ЄС та мали наступні характеристики: вони повинні були визначатися на довгострокову перспективу; допомога передбачалося поширити на так звані «нефізичні» інвестиції, щоб забезпечити підтримку малому і середньому бізнесу; просторові межі поширення цих заходів повинні були визначатися на рівні Співтовариства та за встановленими їм критеріям.

В 1984-1985 роках відбувся наступний етап реформи ЕФРР, спрямований на подальше посилення регіональної політики Співтовариства, на забезпечення більш тісної координації її з іншими видами політики Співтовариства, а також до дій національних органів влади. В кінцевому підсумку позиції ЕФРР значно зміцнилися. Відповідно до регулюючого розпорядження ЄЕС від 19 липня 1984 р фонду були надані ширші повноваження: «...сприяти виправленню регіональних диспропорцій в Співтоваристві через участь у розвитку та регулювання структури відсталих регіонів, а також в конверсії регіонів промислового занепаду» [2].

Пізніше від системи квот відмовились взагалі та замінили її на ряд меж: для кожної країни на три роки у відсотках від бюджету ЕФРР встановлюється верхній і нижній ліміт допомоги, яку вона потенційно може отримати з фонду. Частка кожної країни-члена Співтовариства в наданій допомозі стала залежати від того, наскільки гостро в ній стоять регіональні проблеми в контексті ЄС. Таким чином, основний обсяг фінансування вдалося направити в найбільш розвинені регіони країн Співтовариства.

Вагома частка фондів стала використовуватися для фінансування власних програм ЄС, так званих «ініціатив Співтовариства» (Community initiatives), а також програм, представлених окремими країнами-членами, але які відповідають інтересам цього міждержавного утворення в цілому.

Другий етап починається з початку 1989 року, коли відбувся остаточний перехід до самостійної регіональної політики на рівні ЄС, значно збільшилися бюджетні асигнування до Фонду. В 1989 році набули чинності три регулюючих розпорядження: «рамкове», що встановлює перелік нових завдань структурних фондів; «горизонтальне», що передбачало механізм координації діяльності фондів між собою, а також з Європейським інвестиційним банком; і «імплементарне», в якому був описаний механізм реалізації, інструментарій виконання «рамкового» розпорядження стосовно ЕФРР.

На даний час регіональна політика Європейського Союзу є відносно самостійним напрямком діяльності інститутів ЄС. Вона будується на таких принципах, як: субсидіарність (взаємодоповнюваність основних видів економічної політики, кожний з яких по-різному реалізується у рамках ЄС залежно від складу суб'єктів інтеграції, які беруть участь в ухваленні відповідних рішень), децентралізація (перерозподіл повноважень між державою і регіонами з метою їхнього ефективного використання та заохочення регіональних ініціатив) та партнерство (це співробітництво між об'єктами різних рівнів – ЄС, держава, регіон – територіально-адміністративних одиниць з метою досягнення спільної мети) [3, с. 109].

На період 2007-2013 рр. постановою Ради ЄС щодо встановлення загальних положень Європейського фонду регіонального розвитку, Європейського соціального фонду та Фонду згуртування №1083/2006 від 11 липня 2006 р. були встановлені три нові пріоритетні цілі:

– «конвергенція» або зближення – обсяг коштів, що виділені на досягнення її цілі сягає 282,8 млрд. євро (81,5% від загальної суми), які розподіляються у такий спосіб: 199,3 млрд. євро призначено для конвергенції регіонів, 14 млрд. євро зарезервовано для регіонів «поступового згортання допомоги» та 69,5 млрд. євро спрямовано у Фонд згуртування (для держав-членів ЄС-15);

– «регіональна конкурентоспроможність та зайнятість» - виділено 55 млрд. євро, з яких 11,4 млрд. євро призначено для регіонів «поступового збільшення допомоги», що складає трохи менше 16% від загальної суми;

– «європейське територіальне співробітництво» - 8,7 млрд. євро (2,5% від загальної суми), які розподілені у такий спосіб: 6,44 млрд. євро спрямовані на транскордонне співробітництво, 1,83 млрд. євро – на транснаціональне співробітництво і 445 млн. євро – на міжрегіональне співробітництво [4, с. 15-17].

В структурі механізму реалізації регіональної політики ЄС можна виділити такі складові:

- політико-правову – вона включає Римський договір, Маастрихський договір, рамкові розпорядження, Єдиний європейський акт тощо. В останньому визначені пріоритети структурних фондів: сприяння розвитку та виправленню структури відсталих регіонів; конверсія регіонів та їх частин, що постраждали від промислового спаду; боротьба з застійним безробіттям; сприяння включенню молоді в професійну діяльність; реформа аграрної політики; розвиток та виправлення регіонів з низькою чисельністю населення. На рівні країн-членів ЄС приймаються закони про регіональну політику, регіональний розвиток тощо;

- інституційну – на рівні ЄС вона представлена Європейською комісією. На рівні країн-членів ЄС до неї належать уряд, міністерство економіки та інші центральні органи виконавчої влади або спеціалізовані інститути: міністерство регіональної політики чи планування та регіонального розвитку тощо. Цікавим є досвід Німеччини, в якій сформовано інформаційний інститут, що займається збором та обробкою інформації щодо регіонів та їх проблем;

- організаційно-економічну – представлена інструментами регіональної політики, до яких належать чотири Структурних Фонди: Європейський фонд регіонального розвитку, ЄФРР (European Regional Development Fund - ERDF), Європейський соціальний фонд, ЄСФ (European Social Fund - ESF), Європейський фонд аграрної орієнтації і гарантування, ЕФАОГ (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund - EAGGF); секція керівництва і фінансування в рибальській галузі, ФІФГ (Guidance Section and the Financial Instrument for Fisheries Guidance - FIFG), кожен з яких вирішує специфічні завдання і діє в своїй галузі економіки. У 1994 р розподіл ресурсів між структурними фондами було представлено в наступному співвідношенні: в ЄФРР було зосереджено 49,5% всіх ресурсів структурних фондів, в ЄСФ - 29,5%, в ЕФАОГ - 11,7%, в ФІФГ - 2,9% [5].

Підраховано, що по всіх 15 країнам ЄС близько 30% ресурсів Структурних фондів витрачено на розвиток інфраструктури (тобто транспорт, зв'язок, енергетику, водопостачання й т.п.), 30% - на проведення політики в області зайнятості, освіти, перекваліфікацію, і 40% - на інвестиції у виробництво, особливо як підтримка малих і середніх підприємств [6, с. 50-51].

Додаткова допомога найбільш слабозрозвиненим країнам виявляється через Інтеграційний Фонд з метою сприяння їх зусиллям, спрямованим на зближення економічних систем країн-членів і на створення єдиної грошової системи ЄС. Крім того, в межах Співтовариства діють ще 13 менш масштабних ініціатив (фінансуються за рахунок Структурних фондів), спрямованих на вирішення проблем в конкретних районах чи секторах економіки, які, як вважається, недостатньо охоплені іншими програмами [7, с. 21]. Фонди зазвичай використовуються для часткового фінансування проектів з економічного розвитку/диверсифікації, створення робочих місць, інвестування в промисловість, інфраструктуру, підтримку малих і середніх підприємств, наукових досліджень та розробок, туризму і навчання. Розподіл видатків між цими сферами в рамках однієї програми регіонального розвитку залежить від характеру соціально-економічних проблем, що стоять перед відповідним регіоном, пріоритетів в області економічного розвитку, визначених урядом

відповідної країни, і впливу Європейської Комісії. Виділення країнам-членам коштів з Структурних фондів здійснюється відповідно до цілей, визначених Структурними Фондами.

Упродовж 2000–2006 років в Європейському Союзі було перерозподілено через структурні фонди ЄС доволі великі кошти, значна частина яких використана безпосередньо чи опосередковано на стимулювання розвитку регіонів різного ієрархічного рівня. Основними видами інструментів, що застосовувалися при цьому, стали: інвестиційний грант, який передбачав механізм спів фінансування того чи іншого проекту із залученням коштів структурних фондів ЄС та Фонду Згуртування, місцевих та державних бюджетів; субсидювання відсоткових ставок; цей інструмент має доволі велике значення для підтримки малого і середнього бізнесу в депресивних зонах; доволі активно використовується в Чеській Республіці; податкові пільги; податкова знижка на амортизацію; субсидії, що пов'язані з використанням робочої сили, передбачалося, що процес створення нових робочих місць має бути підтриманий з боку національних і наднаціональних структур; транспортні пільги [8].

Політика ЄС в області регіонального розвитку націлена на сприяння економічному зростанню і створенню робочих місць в регіонах і містах ЄС. При цьому в 2007-2013 рр. передбачалось забезпечити: зближення країн по рівню соціально-економічного розвитку (виділено більше 80% із загального бюджету в 307,6 млрд. євро); підвищення конкурентоспроможності і рівня зайнятості (16% бюджету); Європейська територіальна співпраця (2,5%) [9, с. 58].

Слід зазначити, що у розвинених країнах Європи регіональна політика, а отже і цілеспрямоване втручання держави в процеси регіонального розвитку починається тоді, коли просторові соціально-економічні диспропорції стають надмірними. Причому єдиних параметрів, за якими диспропорції було б можливо оцінити як надмірні, не існує. Отже кожна країна самостійно визначає цей поріг. При встановленні таких меж необхідно враховувати історичний, економічний, ідеологічний та національно-релігійний фактор, отже пряме запозичення європейського досвіду тут є неприйнятним. Проте ми можемо скористатись методологічною основою ЄС при визначенні такого порогу та провести ранжування регіонів за ступенем кризових ситуацій, максимально врахувавши існуючий адміністративно-територіальний поділ з метою недопущення протиставлення одного регіону іншим.

Якщо говорити про реалії України, то існуючі в нашій державі просторові диспропорції надмірні і вимагають втручання держави. Сама наявність таких значущих просторових диспропорцій є загальнодержавною проблемою, яка не може бути вирішена без допомоги центру. Існує досить поширена думка, що в Україні допомогу кризовим територіям слід почати лише після значного поліпшення становища в економіці. Прихильники такого підходу пропонують на початковому етапі зосередити зусилля на розвитку перспективних, провідних в соціально-економічному сенсі регіонів, а вже потім, на другому етапі, допомогти відсталим та депресивним, за рахунок отриманих від першого етапу коштів. Такий підхід на початковому етапі сприятиме зростанню регіональних диспропорцій в країні. При цьому невідомі строки такого етапу. Отже відкладання політики «вирівнювання» та посилення диспропорцій може призвести до незворотних наслідків та до необхідності вкладання в рази більших ресурсів, ніж це можливо було б за іншого підходу, коли б першочерговим завданням регіональної політики була допомога депресивним регіонам.

Слід звернути увагу на те, що регіональна політика розвинених країн, вирішує в першу чергу соціальні, а не економічні проблеми. Однак діє вона через економіку. Держава втручається в хід регіонального розвитку з міркувань соціальної справедливості, піклуючись про реальну єдність країни, оскільки держава не може бути цілісною за наявності значних диспропорцій в регіонах у рівні розвитку і якості життя населення. Такий підхід до регіональної політики представляється корисним досвідом для становлення такої політики в Україні на сучасному етапі. Отже втручання держави має бути спрямоване на вирішення соціальних і політичних проблем (соціальна справедливість, інтеграція країни, тощо). Економічні проблеми ефективно вирішує ринок, який в той самий час посилює означені диспропорції. При цьому держава діє через економіку, за умови підйому якої вирівнюється

рівень якості життя населення. Таким чином, економіка стає інструментом для досягнення соціальних та політичних цілей регіональної політики. Корисним у такій ситуації є досвід Франції, що передбачає вибір територіальних або галузевих «полюсів зростання», що призводить до концентрації коштів та підвищення соціальної та економічної ефективності регіональної політики.

Лише заможні, внутрішньо однорідні країни (такі як Нідерланди або Данія) можуть дозволити собі обходитися без «вирівнювання» регіональної політики соціальної спрямованості, спираючись на допомогу найбільш розвиненим районам – для посилення їх конкурентоспроможності на світових ринках. Досвід цих країн, на жаль, на сучасному етапі розвитку є неприйнятним для України у зв'язку з існуючими територіальними відмінностями в країні, а також економічною ситуацією.

Регіональна політика передбачає заходи так званої «позитивної дискримінації» кризових регіонів, держава їм надає додаткову допомогу в різних видах. Така допомога надходить з центру. Проте джерелом ресурсів є інші регіони, що можуть висловлювати свою незгоду. Проте в рамках регіональної політики ЄС такий перерозподіл розглядається як певна плата за єдність країни. В Україні необхідність перерозподілу коштів між регіонами на користь депресивних регіонів теж повинна зустріти розуміння. Цьому сприятиме ослаблена регіональна самосвідомість українців.

Одним з найбільш важливих питань є інституційна складова механізму реалізації регіональної політики.

Європейський досвід демонструє практику створення міністерств регіональної політики, а також передачу права її реалізації іншим інститутам державної влади. Другим важливим питанням є проблема осередку фінансових ресурсів для здійснення регіональної політики. Центром управління такими ресурсами може стати спеціально уповноважений орган (наприклад, міністерство регіональної політики) або центральний фінансовий орган, а спеціалізований орган здійснюватиме лише контрольну функцію.

Досвід Франції, наприклад, свідчить про перевагу наявності окремого державного органу, відповідального за регіональну політику (DATAR у Франції). В ряді інших європейських країн немає такого спеціального окремого державного органу, проте функції координації дій з реалізації регіональної політики покладені на інші відомства. Так, в Німеччині збором, обробкою та передачею зацікавленим державним органам інформації щодо регіонів займається Федеральне управління будівництва та організації території (Bundesamt fuer Bauwesen und Raumordnung - BfBR). Серед його завдань є виявлення фактичних територіальних відмінностей і проблем, розробка «статус-кво прогнозів», організація контролю за ефективністю регіональної політики і діяльністю по організації території [10].

Для України оптимальною є модель, за якої існує спеціалізований орган виконавчої влади, відповідальний за формування та реалізацію регіональної політики. Корисним стало б використання німецького досвіду накопичення та систематизації інформації щодо регіонів. Цю функцію доцільно покласти або на спеціально створений інформаційний орган, або на Державну службу статистики, створивши в її складі відповідний підрозділ.

Досвід європейських країн можна використовувати для створення наукової бази регіональної політики України, саме можна застосувати систему кількісних критеріїв при виділенні кризових територій (валовий внутрішній продукт на душу населення, рівень безробіття, розміри заробітної плати і доходів на душу населення).

Цікавим з точки зору можливого запозичення є досвід визначення об'єкту регіональної політики в європейських країнах. Так, на відміну від попередніх років, коли таку роль виконували досить великі території (цілком зіставні з областями України), нині мова йде про значно менші за площею території (наприклад, частина міста). Обумовлено це бажанням заощадити кошти, а також стремлінням надати адресну допомогу, в тому числі вирішити гостру проблему, що стосується невеликої частини навіть економічно розвиненого регіону. На нашу думку, такий підхід сприятиме значному підвищенню ефективності реалізації регіональної політики.

До основних видів допомоги в рамках регіональної політики належать дотації, пільгові позики, створення інфраструктури, податкові пільги. Європейський досвід поєднання зазначених заходів буде вельми корисним як з точки зору теорії, так і з точки зору практики формування та реалізації регіональної політики України.

Таким чином, використання європейського досвіду формування та реалізації регіональної політики (що базувались на глибоких наукових опрацюваннях, на результатах ретельної регіональної діагностики та експертизи) дасть змогу значно підвищити ефективність такої політики в Україні. Проте запозичення має відбуватись з урахуванням особливостей державної політики України та відмінностей регіонів нашої держави.

**Використана література:**

1. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики / А.Г. Гранберг. – М.: ГУ ВШЭ, 2001. – 495 с.
2. Mellors, C. and Copperthwaite, N. (comp.) Regional Policy. – London, N.Y.. Routledge: Univ. of Bradford, 1990. – 278 p.
3. Регіональна політика та механізм її реалізації; За ред. академіка НАН України М.І. Долішнього. – Київ: Наукова думка, 2003. – 504 с/
4. Практичний poradnik державного службовця з організації регіонального співробітництва / Уклад. Л.Л. Прокопенко, О.М. Рудік, І.Д. Шумляєва. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 3: Регіональна політика Європейського Союзу. – 60 с.
5. Pintarits S., Blaas W. Régionalisation Processes in EU Europe // Expert Report Written on Behalf of the Federal Ministry of Science and Research, Austria. – Vienna, September, Version 1.1. – 1995.
6. Нарочницкая Н. Европа «Старая» и Европа «Новая» / Н. Нарочницкая // Международная жизнь. – 2003. - № 4. – С.45 – 63
7. Региональная политика стран ЕС / Центр европейских исследований ИМЭМО РАН. Отв. Ред А.В. Кузнецов. – М.: ИМЭМО РАН, 2009. – 230 с.
8. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: Монографія / за ред. З.С. Варналія. – К.: НІСД, 2007. – 820 с.
9. Проблеми підвищення ефективності господарювання в народногосподарському комплексі (на мезо- та мікроекономічних рівнях): монографія / за ред. А.І. Ковальова, Н.В. Сментини. – Одеса: Атлант, 2013. – 398 с.
10. Канышева О.О. Региональная политика как способ управления социальными процессами: автореферат дис. ... кандидата социологических наук: 22.00.08 / Моск. гос. ун-т им. М. В. Ломоносова. – Москва, 2002. – 25 с.

***Краснопольская Т.Н., Региональная политика ЕС: возможности использования опыта для Украины***

*В статье рассмотрены особенности становления региональной политики в Европейском Союзе, составляющие механизма реализации такой политики на уровне ЕС и стран-членов. Определены возможные пути заимствования европейского опыта формирования и реализации региональной политики для Украины.*

**Ключевые слова:** *региональная политика, инструменты региональной политики, механизм региональной политики.*

***Krasnopolskaja T.M., Regional policy of EU: possibilities of experience for Ukraine***

*The article describes the features of formation of regional policy in the European Union, constituting a mechanism for implementing policies at the EU level and Member States. The possible ways of borrowing European experience of formation and implementation of regional policy for Ukraine.*

**Key words:** *regional policy, regional policy instruments, regional policy mechanism.*