

СВІТОВИЙ ДОСВІД УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ

Розглянуто досвід реалізації регіональної політики ЄС та провідних країн світу.

У цьому контексті досліджено питання створення нової інфраструктури регіонального розвитку, яка об'єднує державні структури, органи місцевого самоврядування, недержавні організації

Постановка проблеми. У межах спільного європейського економічного простору, формування якого Європейська Комісія вважає найважливішим завданням на період до 2013 р., для країн-сусідів передбачаються значні переваги в реалізації спільних проектів з євро регіонального співробітництва, створення сучасної інфраструктури, залучення інвестицій, які певною мірою зумовлюють подальший регіональний прогрес у державах, що мають спільний кордон чи розташовані у безпосередній доступності до ЄС. З огляду на це Україна, де останнім часом загострилися регіональні диспропорції, намітилися тенденції до посилення протистояння між регіонами-донорами і регіонами-реципієнтами, потребує докладного вивчення досвіду інших країн. Тому, закордонний досвід, який стосується моделей механізму державного регулювання регіонального розвитку, на нашу думку, заслуговує значної уваги.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Вивченню та узагальненню проблем регіонального розвитку і управління цим процесом присвячені фундаментальні дослідження українських вчених-регіоналістів, зокрема глибиною і широтою охоплення досліджуваних проблем характеризуються наукові праці О.М. Алімова, З.С. Варналія, Б.М. Данилишина, М.І. Долішного, С.І. Дорогунцова, В.І. Куценко, Ю.П. Лебединського, В.К. Мамотова, В.Ф. Столярова, В.І. Пили, Л.Г. Чернюк, М.Г. Чумаченка.

У той же час вирішення багатьох питань удосконалення механізмів державного управління ще недостатньо пов'язується з

особливостями сталого зростання економіки України, вступу країни до Світової організації торгівлі та інтеграції в європейські та євроатлантичні структури. Недостатньо вивченими залишаються питання дослідження закордонного досвіду регіонального управління, його внутрішньої організації, оптимізації організаційних структур органів влади.

Мета дослідження – вивчення та узагальнення світового досвіду та європейської практики регіональної політики з метою визначення можливостей для їх адаптації у вітчизняній системі регіонального управління.

Викладення основного матеріалу. Регіоналізація та децентралізація стали провідними принципами європейської та світової політики, що вплинуло на зростання важливості багаторівневого управління і суттєвих змін в організації регіонального рівня управління. Процеси децентралізації, що відбуваються у більшості європейських країн, супроводжуються введенням і реалізацією принципів досконалого управління під впливом європейської регіональної політики.

Наближення української системи публічної влади і управління до європейських принципів врядування означає здійснення якісних і кількісних змін в організації регіонального управління. На підставі аналізу досліджень, присвячених цій проблематиці, можна виділити такі моделі: регіональної корпорації, планових контрактів, спільної участі у вирішенні задач [5, с. 29].

Регіональні корпорації широко застосовуються в таких країнах, як Італія, Бельгія, Нідерланди, а також США й Канаді та функціонують у формі інвестиційних компаній та регіональних цільових фондів.

Засновниками інвестиційних компаній виступають органи загальнодержавного і регіонального управління. Статутний капітал цих компаній формується головним чином за рахунок коштів, що надаються урядом, також органами регіонального та територіального управління. Частка держави коливається від 80 до 90%. Практикується залучення як внутрішніх, так і зовнішніх приватних інвестицій.

Застосовуючи фінансово-кредитні методи, інвестиційні компанії сприяють утворенню, реконструкції та розширенню приватних та муніципальних підприємств та організацій. Надаючи фінансову підтримку, беручи участь на пайових засадах у техніко-технологічному переобладнанні підприємств, що опинилися у складному фінансово-економічному становищі, ці компанії забезпечують оновлення та розвиток виробничої та соціальної інфраструктури господарських комплексів регіонів.

Для проблемних регіонів, де переважають добувні галузі, регіональні корпорації застосовуються у формі регіональних цільових фондів. Від інвестиційних компаній вони відрізняються способом акумуляції фінансових ресурсів – за рахунок відрахувань від рентних платежів.

Зазначені фонди створюються у формі трасту, до складу якого входить інвестиційна компанія. Кошти фонду збільшуються за рахунок того, що вкладаються в цінні папери, нерухомість тощо. Інвестиційні компанії використовують трастовий капітал для інвестування проектів, які забезпечують соціально-економічний розвиток регіону.

Вищенаведена модель практикується як у промислово розвинутих країнах, так і тих, що розвиваються, при цьому як ставки, так і база відрахувань суттєво відрізняються.

Планові контракти вперше почали практикуватися у Франції. Назва цієї моделі походить від документа, що формалізує угоду між урядом і регіоном щодо проведення скоординованої політики стосовно проблем свого розвитку. У рамках цього документа визначаються стан розвитку регіону в різних сферах (соціально-економічній та екологічній), проблеми, їх вплив на господарську ситуацію та перспективи

економічного розвитку, оцінка можливостей і форми узгодження національних та регіональних інтересів, окреслюються зобов'язання, заходи й терміни їх реалізації, а також фінансова участь суб'єктів угоди щодо вирішення відповідних проблем.

Для реалізації укладених угод виникає потреба в спеціальному організаційно-фінансовому механізмі. Функціонування цієї моделі підкріплено спеціальним законодавством.

Модель “спільної участі у вирішенні завдань” була розроблена і практикується у ФРН, та відповідно орієнтована на федеративні державні та міждержавні утворення.

Організаційна складова механізму управління регіональним розвитком в зазначеній моделі передбачає утворення окремого державного органу управління, що буде займатися реалізацією державної регіональної політики та координацією заходів загальнодержавних (функціональних і галузевих міністерств) та виконавчих органів влади регіонів. Поряд з цим передбачається існування структури, у рамках якої спільно органами загальнодержавного і регіонального управління визначаються цілі, пріоритети, підходи щодо порядку та форми фінансового і правового забезпечення формування та проведення скоординованої й узгодженої державної регіональної політики.

Розглянемо детальніше, як здійснюється регіональне управління в різних зарубіжних країнах.

У більшості зарубіжних країн склалась триланкова система управління територіальним соціально-економічним розвитком. Поряд з центральними органами влади управлінською діяльністю займаються великі регіональні та локальні територіальні структури. Центральні органи територіального управління здійснюють макрорегулювання процесів соціально-економічного розвитку. Тут же формується законодавче середовище, що регламентує всю діяльність у сфері територіального управління [9, с. 17].

Регіональну політику в деяких країнах здійснюють спеціалізовані державні директивні або дорадчі органи. У Канаді діє комітет Кабінету Міністрів з питань економічного та

регіонального розвитку. У США функціонує Президентська комісія з проблем федералізму. Вона займається підготовкою аналітичних звітів і рекомендацій для президента та Конгресу, виробленням шляхів удосконалення федеративних відносин, координацією поточної діяльності федеральної адміністрації з питань удосконалення міжрегіональних відносин.

У практиці США накопичений значний досвід створення та функціонування агентств регіонального розвитку. Найбільш поширеною є така організаційна форма агентства регіонального розвитку, як державна інвестиційна корпорація. В основі її діяльності була покладена політика концентрації державних інвестицій, які спрямовувалися на розвиток міст, а останні, в свою чергу, здійснювали б позитивний економічний вплив на відсталу економічну периферію. Згодом від політики домінування державних інвестицій поступово перейшли до дольового фінансування регіональних проектів з боку федерального центру, регіону і місцевих громад, що сприяло об'єднанню всіх груп інтересів відносно цілей регіонального розвитку (ефект співучасті). Яскравим прикладом такої державної корпорації була Адміністрація долини Теннессі, діяльність якої стала хрестоматійною.

В Японії при Кабінеті Міністрів діють Економічна консультативна рада та Консультативна рада планування комплексного розвитку території. Керує ними прем'єр-міністр. Основним робочим органом у державному апараті Японії, що розробляє державну регіональну політику, програми і плани регіонального соціально-економічного розвитку є Управління економічного планування.

У Швеції створюються державні регіональні компанії, які беруть дольову участь у реконверсії підприємств і організації виробництва нових товарів, підтримують малі і середні підприємства.

У Нідерландах створено п'ять державних компаній регіонального розвитку. Їх головна мета – удосконалення економічної структури регіонів і розв'язання проблем безробіття. Вони стимулюють розвиток власного потенціалу провінцій та посилення зв'язків

між регіональною та національною промисловістю, надають допомогу малим та середнім підприємствам, приймають дольову участь у діяльності окремих фірм. Наприклад, завдяки діяльності компанії LIOF колишній шахтарський регіон Лімбург за 20 років перетворився у діловий і промисловий центр Європейського Союзу. Особливість нідерландського досвіду полягає в тому, що на початку реконструкції регіону була створена спеціальна адміністрація з представників центрального уряду, провінції і муніципалітетів, яку розпустили, як тільки поставлені цілі були досягнуті. А компанія LIOF продовжує існувати, при чому в її статутному капіталі частка центрального уряду складає 91%, частка провінції – 8%, частка муніципалітету – 1%.

У Бельгії створюються регіональні інвестиційні компанії, які виконують такі функції: стимулюють створення, реконструкцію та розширення приватних фірм, сприяють створенню нових державних компаній. Існують також регіональні корпорації розвитку, які управляють регіональними банками даних, підтримують секторальні інтереси і беруть участь в управлінні фірмами, які потрапляють у важкі умови.

Як свідчить світовий досвід, ефективно розв'язання проблем регіонів та підтримка їхнього розвитку вимагає законодавчого закріплення та реалізації системи цілеспрямованих заходів державного стимулювання регіонального розвитку.

Так, стимулюючі заходи регіональної політики в усіх країнах Європейського Союзу регулюються відповідним законодавством, як правило, пов'язаним із заходами ЄС. У деяких країнах (в Італії, Німеччині та Іспанії) основні цілі регіональної політики закріплені Конституцією.

Важливою нормою системи державного регулювання територіального розвитку в країнах ЄС є намагання врахувати соціально-економічні інтереси різних суб'єктів з урахуванням державних і регіональних пріоритетів. У зв'язку з цим застосовуються різні форми і методи стимулювання регіонального розвитку.

З цієї проблеми для України найбільш цікавим є досвід Франції та Польщі щодо впровадження контрактної форми стосунків між державою та регіонами.

Французькі плани регіонального розвитку (у формі контрактної угоди) є одним із засобів оптимізації розподілу відповідальності за регіональне планування між різними органами державної влади. Вони нормативно визначають адміністративну, правову та фінансову зацікавленість державної влади займатися розвитком країни (та її окремих регіонів) у середньостроковій перспективі.

Контракти планування мають універсальний характер, кожний регіон укладає такий контракт з державою на 4 роки (починаючи з 2000 р. – на 7 років). Процес планування вміщує діалог між різними ланками управління та узгодження на кожному рівні між відповідальними органами. За змістом типовий контракт складається з обґрунтування спільної програми дій між державою та регіональною адміністрацією та узгодженої спільної програми на кілька років та фінансових зобов'язань, що включає: спільні цілі; конкретні цілі по регіонах та заходи з їх досягнення; зобов'язання по фінансуванню.

Кошти на регіональне планування спрямовуються міністерствами Франції за 4-ма напрямками:

- розвиток фізичної інфраструктури;
- програми узгоджених дій, спрямовані на зони з особливими проблемами;
- освіта та наукові дослідження;
- підвищення зайнятості й пожвавлення економічного розвитку (поліпшення ділового середовища для малих підприємств шляхом надання грантів та консультацій).

Крім того, у Франції багато років функціонує Міжміністерський комітет з проблем регіональних дій і впорядкування території, що приймає урядові рішення в галузі регіональної політики. В життя їх втілює Представництво з упорядкування території, голова якого підпорядковується безпосередньо прем'єр-міністру.

У Польщі діє Державна рада територіального розвитку. До її складу входять представники як законодавчої, так і виконавчої влади. До компетенції Ради входить підготовка пропозицій щодо формування державної регіональної політики, оцінок в галузі територіального планування. Інституційне оформлення контрактної системи взаємовідносин між регіонами (воєводствами) та центральним урядом здійснюється через Закон “Про принципи підтримки регіонального розвитку”, ухвалений у травні 2000 року, який має певні особливості, а саме:

– у ньому визначаються як заходи центральних органів, що підтримуються регіоном, так і заходи, що реалізуються регіональними органами і підтримуються Урядом;

– рівноправний рівень сторін, що укладають контракт;

– гарантується доступ до будь-якої інформації, яка є у центральних органів виконавчої влади та у органів регіонального самоврядування, що стосується предмету укладання контракту;

– передбачається фінансова відповідальність сторін за невиконання умов контракту.

У Польщі функціонує три агентства регіонального розвитку національного рівня: Польське агентство регіонального розвитку, Агентство промислового розвитку, які координують дослідження з питань регіонального розвитку та допомагають втілювати програми на місцях; Національна асоціація агентств регіонального розвитку, на яку покладено освітні функції, зокрема: організація навчальних програм, для урядовців регіонального та місцевого рівнів, проведення семінарів, круглих столів, обмін інформацією, консультації.

Взагалі, Польща протягом 90-х років стала лідером серед держав Центральної та Східної Європи за кількістю агентств регіонального розвитку (90 % всіх зареєстрованих там організацій). Особливістю польських АРР є їхня чітка прив'язка до адміністративно-територіального устрою. Окрім того, більшість з них створена з ініціативи воєвод

чи органів місцевого самоврядування за підтримки Польського агентства регіонального розвитку [7, с. 203].

Щодо постсоціалістичних країн, то проблеми їх регіонального розвитку досить широко обговорювалися вітчизняними та зарубіжними дослідниками, оскільки постсоціалістичні держави Європи, включаючи безпосередніх сусідів України, впродовж 90-х рр. також накопичили чималий досвід регіонального управління, що є цікавим для України.

Практично у всіх центральноєвропейських державах у системі центральних органів влади створені й діють інституції, що безпосередньо опікуються регіональним розвитком. Так, в Угорщині функціонує Національна Рада регіонального розвитку та Міністерство довкілля і регіональної політики та Національна рада регіонального розвитку. Основним завданням Національної Ради регіонального розвитку є підготовка відповідних законопроектів, урядових рішень, гармонізація діяльності галузевих міністерств, інших державних установ, адміністрування діяльності організацій, які займаються просторовим розвитком, участь у складанні регіональних програм розвитку. До складу Ради входять представники окружних рад розвитку, президент національної комерційної палати, міністри довкілля та регіональної політики, перші особи інших міністерств, представники мера Будапешта, профспілок, національні асоціації муніципалітетів, президенти Інвестиційного банку, Фонду розвитку підприємств, Угорської Академії Наук [7, с. 200].

У Румунії функціонує Національна рада регіонального розвитку, координаційний орган при Кабінеті Міністрів, де представлені керівники міністерств та урядових агентств, громадських організацій, програмних макрорегіонів розвитку. Основними функціями Ради є розробка Національної програми регіонального розвитку, моніторинг використання коштів Національного фонду регіонального розвитку, стимулювання співробітництва між макрорегіонами та

субрегіонами, участь у розробці регіональних програм. Відповідно до схеми, схваленої Національною радою регіонального розвитку, в обов'язковому порядку на території кожного програмного макрорегіону формуються АРР, до складу яких входять представники повітових рад, найбільших муніципалітетів, асоціацій громад, торгово-промислової палати, бізнесових та фермерських асоціацій, профспілок, освітніх і наукових закладів, помітних громадських організацій.

Досить важливим для України є чеський досвід регіональних реформ у плані запровадження власної індикативної бази для розробки моделі диференціації регіонів, визначення їх репресивності чи активності, для створення дійових механізмів і ефективних інструментів з метою подолання регіональної асиметрії.

Розрахунки індикативних рівнів розвитку чеських регіонів дозволили уряду структурувати їх і визначити шляхи та напрями системної допомоги, що надаватиметься депресивним регіонам. Відповідно до закону "Про державну підтримку регіонального розвитку" пріоритетними для Чеської Республіки є такі території:

1. Регіони з посиленою державною допомогою, що характеризуються низьким рівнем розвитку.

2. Інші регіони, до яких належать прикордонні території, колишні військові зони, території, що постраждали внаслідок стихійного лиха чи забруднення довкілля, території з низьким рівнем розвитку через несприятливі умови, а також з домінуванням аграрного виробництва та високим рівнем безробіття.

3. Регіони індивідуальної підтримки [9, с. 75].

Інструментами підтримки регіонів в Чехії визначено субсидії (включаючи субсидії на робочу силу); низькопроцентні позики чи позики, спрямовані на розвиток пріоритетних територій або територій, що мають певні привілеї; повернення фінансової допомоги. Цей інструментарій відзначається насамперед своєю конкретністю, що запобігає розпорощенню державного бюджету і

формуванню споживацької схеми з боку депресивних регіонів, а також дає змогу максимізувати підтримку територій, які активно розвиваються.

Система залучення інвестицій в окремі галузі і райони Чехії має декілька специфічних інструментів. Їх можна розглядати як додаткові засоби стимулювання регіонів. Найбільш значущими серед них є податкові пільги, дотації на створення робочих місць, дотації на перенавчання та земельні трансферти за символічну плату.

Таким чином, поєднання регіональних, інвестиційно-інноваційних та інших підходів до стимулювання розвитку певних територій створює, з одного боку, регіональну модель, яка досить чітко ідентифікується в Європейському Союзі, а з іншого – зберігає національну специфіку.

Регіональний розвиток та розвиток місцевого самоврядування стають пріоритетними напрямками сучасної внутрішньої політики Чеської Республіки. За планом адміністративної реформи після 2000 року тут функціонують 14 самоврядних регіонів, кожен з яких повинен мати своє Агентство регіонального розвитку, головний координаційний центр проєктів та програм економічного та соціального розвитку територій.

Як бачимо, в проаналізованих вище країнах при управлінні розвитком регіону особлива увага приділяється агентствам регіонального розвитку. Роль агентств регіонального розвитку в процесі управління регіоном полягає в тому, що вони є легітимними інститутами розробки проєктів і програм регіональної та місцевої політики, узгоджують інтереси держави, місцевого бізнесу та недержавних організацій.

Щодо управління територією, то різні держави світу використовують свої моделі забезпечення соціально-економічного зростання регіонів та подолання основних територіальних диспропорцій.

Великі розвинуті країни (США, Канада, Австралія) подають багато прикладів вирішення регіональних проблем, що є актуальними для України. Це процеси зміни територіального розподілу праці та

міжрегіональної кооперації, реструктуризація старопромислових та аграрних регіонів, освоєння регіонів з багатими природними ресурсами, регулювання розвитку міст та агломерацій, модернізація інфраструктурних систем, оздоровлення екологічної ситуації та багато інших. Приклади вирішення регіональних проблем в цих країнах не завжди варті наслідування, але в усіх випадках вони містять корисні знання для нової практики.

Багато “середніх” і навіть “малих” розвинутих країн також мають цінний досвід вирішення регіональних проблем. Варто зазначити, що головне тут – не масштаб країни, а її регіональне різноманіття і ступінь активності регіональної політики держави. Наприклад, у Німеччині особливо цікавий досвід реструктуризації нових східних земель, в Італії – повчальна політика подолання соціально-економічних диспропорцій між Північчю та Півднем, в Японії – деконцентрація промислового виробництва та збереження рекреаційних територій, в Іспанії – вирішення конфліктів між “центром” та автономіями, в Нідерландах – осушення та освоєння великих ділянок моря. Окрім названих, ще багато інших країн мають цінний досвід територіального облаштування на рівні агломерацій, міст, сільських місцевостей.

Стабільне функціонування систем “центр-регіони” у розвинутих країнах багато в чому визначається налагодженою системою бюджетного федералізму, яка зменшує регіональні соціально-економічні нерівності та підтримує державну єдність.

Це зовсім не означає повного усунення колізій між “центром” та регіонами, про що свідчать факти із сучасної історії Канади, Великобританії, Бельгії, Італії та інших країн. Тим більшого значення набуває вивчення практики послідовного коригування правових, інституційних, фінансових механізмів відповідно до ситуації, що змінюється.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, господарська практика багатьох країн світу, особливо Польщі, Франції, США, Канади, свідчить про ефективність планування економіки і територіального управління в умовах

високорозвинених ринкових відносин. Наведені приклади свідчать про велику різноманітність інституційних структур, про те, що в багатьох країнах питанням територіального управління, формування і реалізації державної регіональної політики надається велика увага.

Аналіз регіональних процесів в Україні дає змогу виявити своєрідність та схожість проблем економічного розвитку порівняно з європейськими тенденціями минулого та сучасності, а також зважати на можливість використання європейських моделей.

Значна увага, яка приділяється проблемам розвитку регіонів в країнах Європейського Союзу, є підтвердженням того, що державна регіональна політика має розглядатися як один з найважливіших механізмів забезпечення стійкого економічного зростання та суспільної злагоди в Україні. Формування і реалізація державної регіональної політики з урахуванням досвіду та відповідно до стандартів регіональної політики європейських держав стане важливим кроком на шляху включення української економіки в європейський економічний простір та інтеграції України у Європейське Співтовариство.

Досвід західних країн пропонує відпрацьовану форму інституційної підтримки регіонального розвитку – агенції регіонального розвитку та їхні мережі. Вони ефективно співпрацюють з місцевою та центральними владами у ролі головних центрів стратегічного планування та супроводження проектів розвитку територій, забезпечують ефективну міжсекторну співпрацю влади-бізнесу-громадськості та створюють нове економічне середовище. Вважаємо, що в Україні склалися всі умови для створення Національної мережі агентств регіонального розвитку.

Перспективи подальших досліджень.

Питання управління регіональним розвитком потребують подальшого дослідження. Насамперед, це стосується теоретико-методологічних основ управління розвитком регіонів, оптимізації компонентної структури їх господарства на основі формування нової системи та організаційно-економічного

механізму управління, орієнтуючись на забезпечення комплексності і економічної ефективності.

Список використаної літератури:

1. Європейські принципи державного управління // Пер. з англ. О.Ю.Куленкової. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 52 с.
2. Макроструктурна політика та ринкова трансформація: досвід Польщі та України / За ред. Я. Кліха. – К.: Заповіт, 2004. – 358 с.
3. Місцеве самоврядування в країнах Східної Європи та Співдружності Незалежних Держав // Інститут Місцевого Врядування та Державної служби. – Будапешт, 2000. – 246 с.
4. Регіональна політика в країнах Європи: уроки для України // Проект Київ. центру Ін-ту Схід-Захід. – К.: Логос, 2000. – 152 с.
5. *Дотляровський В.А.* Зарубежний опыт комплексного развития регионов // Регинология. – 2004. – № 2-3. – С.28.
6. *Лендъел М.* Інституційний механізм реалізації регіональної політики в країнах Центрально-Східної Європи // Регіональна політика в країнах Європи. Уроки для України. – К., 2000. – С. 18-27.
7. *Луцишин Н.П.* Формування інституційної структури регіональної політики в країнах Європи // Регіональна економіка. – 2004. – № 3. – С. 199 – 208.
8. *Студенніков І., Ткаченко В.* Інституційна інфраструктура регіонального розвитку в Україні: сучасний стан і проблеми формування // Економічний Часопис. – XXI. – 2005. – № 9-10. – С. 15-23.
9. *Чужиков В.* Чеська модель регіонального розвитку // Економіка України. – 2004. – № 7. – С. 72-78.

КАРПЕЦЬ Сергій Леонідович – асистент Житомирського державного технологічного університету

Наукові інтереси:

- регіоналістика;
- місцеве самоврядування;
- муніципальний менеджмент;
- управління сучасним містом

С.Л. Карпец. Мировой опыт управления региональным развитием.

Рассмотрено опыт реализации региональной политики ЕС и ведущих стран мира. В этом контексте был исследован вопрос создания новой инфраструктуры регионального развития, которая объединяет государственные структуры, органы местного самоуправления, негосударственные организации.

S. L. Karpets. World experience of administration of regional development.

The experience of realization of EU regional policy and worlds leading countries was examined. Subject of investigation is making new regionals development infrastructure which combines public structure, autonomous bodies and nongovernmental organization.