

Іжа Микола Михайлович

директор ОРІДУ НАДУ при Президентіві України,

д.політ.н., доцент

ТРАНСФОРМАЦІЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ЄС: ВИСНОВКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

В статті розглянуті етапи становлення та розвитку регіональної політики ЄС, визначені тенденції її подальшого розвитку. Особлива увага приділена розкриттю особливостей сучасного етапу регіональної політики ЄС, тих її аспектів, які можуть бути корисними для вироблення нової регіональної політики в Україні.

Ключові слова: регіональна політика ЄС, етапи регіональної політики ЄС, Стратегія Європа–2020.

Izha Nikolay

TRANSFORMATION OF REGIONAL POLICY OF EU: CONCLUSIONS FOR UKRAINE

The article reviews the stages of formation and development of regional policy of EU, the main trends are determined. The particular attention is paid to the disclosure of the features of contemporary stage of regional policy of EU, to the aspects, which could be useful for making new regional policy of Ukraine.

Keywords: regional policy of EU, stages of regional policy of EU, Strategy Europe – 2020.

Ижа Николай Михайлович

ТРАНСФОРМАЦИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ЕС: ВЫВОДЫ ДЛЯ УКРАИНЫ

В статье рассмотрены этапы становления и развития региональной политики ЕС, определены ведущие тенденции ее развития. Особое внимание

уделено раскрытию особенностей современного этапа региональной политики ЕС, тех ее аспектов, которые могут быть полезны для выработки новой региональной политики в Украине.

Ключевые слова: региональная политика ЕС, этапы региональной политики ЕС, Стратегия Европа–2020.

Постановка проблеми. Виклики, що постають перед Україною в умовах глобалізації, зумовлюють необхідність пошуку інноваційних підходів до формування її регіональної політики, модернізації системи управління регіональним розвитком. Це передбачає запровадження нової регіональної політики, покликаної поєднати завдання модернізації економіки країни із забезпеченням комплексного збалансованого розвитку регіонів.

Цікавий досвід розвитку регіональної політики накопичено в Європейському Союзі. Регіональна політика ЄС найбільш яскраво демонструє характерні риси підходу ЄС до формування напрямів своєї політики, її оперативність і гнучкість. Зародившись у післявоєнні роки у формі заходів надзвичайного характеру, на сьогодні регіональна політика перетворилася у постійно діючий фактор, без якого неможлива повноцінна інтеграція.

Аналіз досліджень і публікацій. Аналізу регіональної політики Європейського Союзу з позицій впливу на Україну присвячені роботи вітчизняних фахівців Б. Дубовик, М. О. Кушнір, Н. Мікули, С. І. Мітряєвої, І. Студеннікова, В. І. Чужикова [3; 6; 7; 8;10; 11]. Водночас, сучасний стан регіональної політики ЄС, тенденції її подальшого розвитку і значення для України досліджені ще недостатньо.

Мета статті – здійснити аналіз регіональної політики ЄС, основні етапи її розвитку з урахуванням тенденцій останнього десятиліття, Стратегії Європа–2020, визначити перспективи її розвитку на найближчі роки та зробити найважливіші висновки для України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Необхідність збалансованого розвитку через зменшення розриву між різними регіонами, а також допомоги найбільш відсталим територіям визнається європейцями вже у преамбулі Римського договору 1957 року. Однак, на початковому етапі європейської інтеграції вважалося, що інтеграція автоматично призведе до вирівнювання міжрегіональних диспропорцій, відповідно, і заходи регіональної політики вважалися другорядними.

Період становлення регіональної політики ЄС триває з середини 70-х і до середини 80-х років ХХ століття. Він пов'язаний зі вступом до ЄС Великобританії, Данії та Ірландії, виникненням необхідності відродження старих промислових регіонів Великобританії, що занепали. В цей час створюються засади активної регіональної політики ЄС через організацію низки спеціалізованих структурних фондів, передусім Європейського фонду регіонального розвитку (ERDF). Ресурси фонду спрямовуються на подолання регіональних і структурних диспропорцій всередині Спільноти. Кожній країні-члену ЄС встановлюються квоти від обсягу асигнувань цього фонду для розвитку інфраструктури чи підтримання фірм у регіонах, яким надається допомога. Так як система квот була предметом постійних суперечок між державами-членами ЄС, то у 1979 році була проведена реформа діяльності цього фонду, яка передбачала поступову відмову від квотування. З того часу ресурси фонду визначаються ЄС на довгострокову перспективу і спрямовуються до відсталих регіонів за встановленими критеріями.

Наступний період розвитку регіональної політики ЄС тривав з середини 80-х років ХХ століття і до початку ХХІ століття. Це – період удосконалення регіональної політики ЄС. В Єдиному Європейському акті (1986 р.) прописується необхідність економічної та соціальної єдності, чим закладаються основи для проведення спільної регіональної політики, яка ґрунтується на засадах солідарності. У 1988 р. проводиться чергова масштабна корекція регіональної політики ЄС, під час якої визначаються п'ять пріоритетів роботи фонду: сприяння розвитку і зміні структури відсталих регіонів; конверсія або

перебудова регіонів, які зазнали відчутних втрат внаслідок промислових спадів; подолання застійного безробіття в регіонах; сприяння включенню молоді в професійну діяльність; реформа спільної сільськогосподарської політики. Згодом визначається і шостий пріоритет – розвиток і зміна структури регіонів з низькою щільністю населення. Витрати на ці заходи подвоюються і досягають 31 % усіх витрат Спільноти. При цьому фонд отримує право до 80 % своїх ресурсів спрямовувати до регіонів за першим пріоритетом.

В цей же час визначаються головні принципи функціонування фонду:

- концентрація витрат у найбільш відсталих регіонах;
- програмний, а не проектний підхід;
- партнерство на усіх рівнях: від загальнонаціонального до місцевого;
- доповнюваність фінансування з боку ЄС;
- субсидіарність, за якої управління ресурсами здійснюється на найнижчому в залежності від ситуації адміністративному рівні [1; 2; 9].

Маастрихтський договір про Європейський Союз (1992 р.) вводить економічне та соціальне згуртування в ранг одного з головних пріоритетів Спільноти [5]. Згідно з Договором, у 1993 р. створюється Фонд згуртування (Cohesion Fund), діяльність якого спрямовується на розвиток транспортної інфраструктури між центральними та віддаленими регіонами і вирішення екологічних проблем у країнах, де рівень ВВП на душу населення менший за 90 % від середньоєвропейського – Греції, Ірландії, Іспанії та Португалії.

Останній, третій період регіональної політики ЄС розпочався на початку XXI століття і пов'язаний з впливом процесів глобалізації. У цей час відбувається докорінна реструктуризація фондів у зв'язку з прийняттям «Порядку денного 2000» – фінансового плану ЄС на 2000–2006 роки. Кожний напрям спільної політики ЄС набуває регіонального забарвлення. Постійно зростає увага до ролі і меж застосування принципу субсидіарності, а також до взаємодії різних спільних політик на регіональному рівні. В текстах Європейського Союзу регіональна політика все частіше замінюється поняттям політики згуртування, що означає переплетіння регіональної і соціальної

політики, які вже не розглядаються ізольовано. Політика згуртування передбачає одночасне згуртування як по горизонталі – між регіонами, так і по вертикалі – між прошарками суспільства (соціальна політика) [18].

Відбувається трансформація мети і сутності регіональної політики. Вона спрямовується на формування нової, активної ролі регіонів у розвитку ЄС. В умовах глобалізації регіони починають відрізнятися між собою вже не тільки за соціально-економічними критеріями, а й за «глобальним критерієм» – рівнем включення в глобальні процеси. Розвивається взаємозв'язок між регіональними і глобальними партнерами на субрегіональному рівні, а не з державами. Тим самим формується новий принцип територіальності без звичного поділу на «центр» і «периферію». На думку британського фахівця М. Кітінга, формуються важливі відмінності у відношеннях між регіонами, глобальним ринком, міжнародними режимами і державою в традиційних і глобалізаційних формах територіального управління [4]. В традиційних формах вони опосередковані державою. Регіони тут слугують політичною опорою держав та урядів і представлені в державній політиці. Натомість, держава надає регіонам заступництво та субсидії. Ці відносини порушуються глобалізацією, європейською інтеграцією та розвитком ринку. Регіони стають активними складовими простору побудови нової політики і самостійними учасниками глобальної політики. Держава втрачає свою монополію посередника і спроможність контролювати власний економічний простір, в той час як у регіонів розвиваються прямі зв'язки з міжнародними режимами і глобальним ринком. Положення регіонів на міжнародному ринку тепер залежить не від політичних чинників, а від їх конкурентних переваг та уміння ефективно їх використовувати.

Регіоналізм проявляється в різноманітних економічних, політичних і культурних формах. Через невизначеність регіональних меж і різних типів систем, до яких відносяться регіони, вони розглядаються не як самодостатні спільноти, а як відкриті, тимчасові соціальні системи, функціонально пов'язані з іншими рівнями влади і управління. Регіоналізм не стає альтернативним державному принципу організації територій. Однак це не означає, що регіони

не можуть чинити суттєвий вплив на діяльність держави, а поява впливових регіонів не може змінювати рівень впливу держави в країні.

Міжрегіональні угруповання поступово перетворюються у свого роду «інтеграційні мотори», а міжрегіональне співробітництво включає зовнішній периметр кордонів ЄС і набуває особливої актуальності. Про це свідчить той факт, що, починаючи з 1990-х років, Євросоюз постійно приймає програми сприяння прикордонному співробітництву регіонів, які мають спільні кордони, відомі як INTERREG–I (діяла протягом 1990–1993 років), INTERREG–II (діяла протягом 1994–1999 років), INTERREG–III (діяла протягом 2000–2006 років), INTERREG–IV (діє протягом 2007–2013 років).

В останнє десятиліття в Європі спостерігається об'єднання наукової, промислової, соціальної та регіональної політик в інноваційну політику, головною метою якої стає підтримання середовища, що сприяє створенню нововведень, помітно зростає значення регіонального науково-технічного та інноваційного співробітництва. Поява нових технологій та глобалізація економіки, а також обмеженість державних ресурсів призводять до зростання ролі регіонів в економіці. Як наслідок, регіональна влада все активніше налагоджує зв'язки з зацікавленими колами за кордоном на субрегіональному рівні. Поряд з цим регіональні проблеми все частіше вирішуються шляхом узгодження дій центрального уряду та місцевої влади. Спостерігається інтенсивне переплетіння трьох рівнів формування регіональної політики (політики, яка здійснюється самими регіонами, регіонального компоненту урядової інноваційної політики та наднаціональної політики ЄС).

На зростання регіонального аспекту інноваційної політики вплинула також зміна характеру національних науково-технічних політик, які все більше орієнтуються на розповсюдження нових знань в економіці. Регіональна політика все більше набуває рис структурної, а не розподільчої політики. Уряди країн в першу чергу переймаються фундаментальними дослідженнями та підготовкою наукових кадрів, а регіони все більше уваги приділяють політиці впровадження інновацій. Зокрема, у Великобританії окремі регіони мають

власну інноваційну стратегію і приймають активну участь в інноваційних програмах ЄС.

Інноваційна політика стала складовою частиною національної регіональної політики. При цьому національні уряди, як правило, надають перевагу науково-технічно розвиненим регіонам. Відсталим регіонам держава надає перевагу не стільки шляхом прямих фінансових інвестицій, скільки шляхом сприяння розробці інноваційної політики та розвитку інфраструктури. Послаблення диспропорцій технологічного регіонального розвитку залишається за ЄС. Головна роль у цьому напрямку відводиться Мережі інноваційних регіонів (Forum of Innovation Regions) і локальній мережі центрів з розповсюдження інновацій (Innovation Relay Centres – IRC). Мережа інноваційних регіонів – це національні та транснаціональні об'єднання у сфері розробки та обміну досвідом щодо здійснення інноваційної стратегії. Центри з розповсюдження інновацій мають статус незалежних консультативних організацій з питань технологій і бізнесу.

Політика підтримки економічного зростання регіонів протягом 2007–2013 років зосереджується на виконанні трьох головних задач: конвергенція регіонів, регіональна конкурентоспроможність та працевлаштування, європейське територіальне співробітництво [13; 14 ;20].

На сьогодні Європейський Союз має декілька інструментів для проведення регіональної політики: Європейський фонд регіонального розвитку (ERDF), Європейський соціальний фонд (ESF), Європейський сільськогосподарський фонд (EAGGF) і Фінансовий інструмент орієнтації рибальства (FIFG). На додаток до них Фонд згуртування підтримує екологічні та транспортні проекти в країнах, де ВВП нижчий 90% від середнього по ЄС. Країнам, що готуються до вступу в ЄС, допомога надається через два фонди: Інструмент структурної політики для підготовки до вступу (ISPA) – для фінансування екологічних і транспортних проектів та Спеціальну програму підготовки до вступу для сільського господарства і сільського розвитку (Sapard).

З огляду на нову стратегію економічного розвитку ЄС на найближчі сім років – «Європа–2020: стратегія розумного, стійкого та всеосяжного зростання», мову можна вести про наступну програму сприяння інноваційному розвитку регіонів. Судячи з пріоритетів фінансової політики Євросоюзу на період 2014–2020 років, у наступні сім років європейці зосередять свої ресурси на підтримці інноваційного розвитку регіонів як основи створення нових робочих місць, розвитку конкурентоспроможності, економічного зростання, поліпшення якості життя та стійкого розвитку [15].

Не дивлячись на тривалу світову фінансову та економічну кризи, а також боргову кризу в ЄС, останній продовжує вважати регіональну політику однією з найбільш важливих спільних політик. У повідомленні Європейської Комісії Європейському Парламенту та Раді ЄС від 6 жовтня 2010 року зазначається, що регіональна політика безпосередньо сприяє розумному зростанню Європи [12]. Про це свідчить і зміст Політики єднання на 2014–2020 роки [16].

Звертає на себе увагу той факт, що Європейська Комісія концентрує ресурси Європейського фонду регіонального розвитку на підтримці обмеженої кількості цілей. До них, в першу чергу, відносяться підвищення енергоефективності та відновлювальних джерел енергії, розвиток інновацій та підтримка малого і середнього бізнесу. При цьому навіть у пріоритетних галузях економіки певні проекти не будуть фінансуватися за рахунок ресурсів цього фонду. Зокрема, це стосується виведення з експлуатації атомних електростанцій, скорочення викидів парникових газів тощо.

Європейська Комісія у своїх пропозиціях щодо визначення програмних засад на 2014–2020 роки пропонує направляти основну частину коштів Фонду на фінансування наступних трьох проектів: 1) дослідження та інновації; 2) конкурентоспроможність; 3) перехід до низьковуглецевої економіки [17]. Для цього вона пропонує державам-членам та регіонам розблокувати інноваційний потенціал і розробити комплексні інноваційні стратегії для старт-інновацій. Ці пріоритети викладені як попередні умови для використання коштів зазначеного фонду на період 2014–2020 років. Вони мають забезпечити вирішення п'яти

наступних завдань: 1) зосередження кожної держави на завданнях і потребах в інноваціях та розвитку, основаному на знаннях; 2) спрямованість на стимулювання інвестицій приватного сектору у сферу досліджень і технологічного розвитку; 3) базування на конкурентних перевагах регіону кожної країни з орієнтацією на їх підвищення; 4) поліпшення доступу зацікавлених сторін до участі та підтримки інновацій та експериментів; 5) базування на фактичних даних, виконання моніторингових показників [19].

Одним з найбільш важливих шляхів регіонального зростання у сучасній регіональній політиці ЄС визначено кластери, про що свідчить флагманська ініціатива «Промислова політика епохи глобалізації». Вважається, що кластери можуть стати мостом до сучасної промислової політики та полегшити перехід до регіональної конкурентоспроможності, заснованої на модернізації традиційної господарської діяльності за рахунок інновацій. В Європі ініціатива щодо створення кластерів, як правило, надходить з боку місцевих і регіональних зацікавлених сторін, які краще знають свої конкурентні переваги у регіоні і активно співробітничать з регіональними бізнес-структурами та науковими колами.

Тобто, регіональна політика Євросоюзу в наступні сім років буде спрямована на мобілізацію інноваційного потенціалу регіонів, ефективне використання спроможності об'єднаних зусиль різних політик і територіального співробітництва для досягнення стійкого зростання.

Таким чином, регіональна політика ЄС найбільш яскраво демонструє характерні риси підходу ЄС до формування напрямів своєї політики, її оперативність і гнучкість. Зародившись у післявоєнні роки у формі заходів надзвичайного характеру, на сьогодні регіональна політика перетворилася у постійнодіючий фактор, без якого неможлива повноцінна інтеграція.

Виходячи з цього, інноваційність підходів до регіонального розвитку в Україні має ґрунтуватися на використанні каталізаторів регіонального розвитку; мотивації регіонів до саморозвитку, диверсифікації сфер економічної активності; подоланні патерналістських очікувань.

Основною метою регіональної політики держави в соціально-економічній сфері має бути активізація коопераційних зв'язків між господарськими комплексами різних регіонів.

Застосування інноваційних підходів до регіонального розвитку має бути спрямовано на посилення на регіональному рівні внутрішньої мотивації до соціально-економічного зростання; створення на регіональному рівні конкурентоспроможних підприємницьких структур, зорієнтованих на інтенсивне використання місцевих ресурсів; формування на регіональному та міжрегіональному рівнях конкурентних виробничих систем інноваційного типу.

Важливим напрямом інтенсифікації економічного розвитку регіонів має стати створення кластерів і промислових парків на основі шостого і сьомого технологічних укладів.

З огляду на створення зони вільної торгівлі між Україною та ЄС, до пріоритетів державної регіональної політики слід віднести: державну підтримку реалізації стратегій регіонального розвитку, зорієнтованих на активізацію кожного регіону у співробітництві з регіонами країн-членів ЄС; розширення повноважень місцевих органів влади щодо визначення та фінансування спільних міжнародних проектів; більш активне залучення місцевих органів влади до формування зовнішньоекономічної політики через розроблення та реалізацію програмних документів у сфері міжнародного співробітництва; налагодження дієвих комунікативних зв'язків на рівні «регіони України – регіони ЄС».

Література.

1. Волес В., Волес Г. Творення політики в Європейському Союзі / Пер. з англ. Р.Ткачук. – К.: Основи, 2004.
2. Дайнен Д. Дедалі міцніший союз. Курс європейської інтеграції / Пер. з англ. – К.: КІС, 2006.
3. Дубовик Б. Досвід міжнародної співпраці в рамках єврорегіонів. Перспективи України. – Режим доступу: <http://www.uspishnaukraina.com.ua/index.php?long=uk&theme=analitics>.

4. Китинг М. Новый регионализм в Западной Европе // Логос. – 2003. – № 6. – С. 85–86.
5. Консолідовані версії договору про Європейський Союз та Договору про заснування Європейської Спільноти / Пер. з англ. Г. Заворітньої / За заг. ред. Т. Качки. – К.: Центр європейського та порівняльного права, 2004. – 126 с.
6. Кушнір М. О. Сучасні стратегічні орієнтири європейської регіональної політики // Стратегічні пріоритети. – 2013. – №1(26). – С. 146–149.
7. Мікула Н. Єврорегіональна співпраця і Україна // Спільний європейський економічний простір: гармонізація мегарегіональних суперечностей: монографія / за заг. ред. Д. Г. Лук'яненка, В. І. Чужикова. – К.: КНЕУ, 2007. – С. 284–301.
8. Мітряєва С. І. «Карпатський єврорегіон» - інструмент євроінтеграційної стратегії України. – Режим доступу: http://www.niisp.gov.ua/vydanna/panorama/issue.php?s=gpgs0&issue=2005_1.
9. Мусис Н. Усе про спільні політики Європейського Союзу / Пер. з англ. – К.: КІС, 2005.
10. Студенніков І. Регіональна політика в країнах Європи: Уроки для України / за ред. С. Максименка. – К.: Логос, 2000. – С. 138–170. – Режим доступу: <http://www.crs.org.ua/data/transkord.doc>.
11. Чужиков В. І. Чеська модель регіонального розвитку // Економіка України. – 2004. – №7. – С. 72–78.
12. Commission staff working document. Document accompanying the Commission Communication on Regional Policy contributing to smart growth in Europe 2020 COM (2010) 553 final [Електронний ресурс]. Режим доступу : http://www.ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/smart_growth/annex_comm2010_553.pdf.
13. Communication from the Commission to the Council and the European parliament. Financial Perspectives 2007-2013, Brussels, 14.7.2004 COM (2004) 487 final. – Режим доступу: <http://www.eur-lex.europa.eu/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0487:FIN:EN:PDF>.

14. Council Regulation (EC) №1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) №1260/1999. – Режим доступа: <http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0025:0078:EN:PDF>.

15. European Commission 29.6.2011 Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions A Budget for Europe 2020 – Part II : Policy fiches [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://ec.europa.eu/health/programme/docs/maff_2020_fiches_en.pdf.

16. EU Cohesion Policy 2014 – 2020: legislative proposals [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_en.cfm.

17. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on specific provisions concerning the European Regional Development Fund and the Investment for growth and jobs goal and repealing Regulation (EC) No 1080/2006 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pippi.euwiki.org/doc/CELEX:52011PC0614:EN>.

18. Regional policy: introduction. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/g24000.htm4>.

19. Regions for Economic Change. Transforming Regional Economies: “The Power of Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation” [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.ec.europa.eu/regional_policy/conferences/strategies2020/index_en.cfm.

20. Regulation (EC) №1081/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the European Social Fund and repealing Regulation (EC) №1784/1999. – Режим доступа: http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/L_210/L_21020060731en00250078.pdf.