

УДК 332.142(061.1ЄС+477)

Полякова Ю.В.

кандидат економічних наук,

доцент кафедри міжнародних економічних відносин
Львівського торговельно-економічного університету

ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ЄС ТА ПРІОРИТЕТИ ЇЇ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена розгляду передумов, засад, інституційного базису та пріоритетів формування регіональної політики країн-членів ЄС, зокрема її інноваційної складової. Виявлено найбільш залежні фактори впливу на інноваційну діяльність в регіонах України. Запропоновано пріоритети формування регіональних інноваційних стратегій, обґрунтовано напрями імплементації європейських підходів.

Ключові слова: регіональна політика, регіональна стратегія, регіональна інноваційна політика, регіональний розвиток, інституційний базис.

Полякова Ю.В. ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ЕС И ПРИОРИТЕТЫ ЕЕ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ В УКРАИНЕ

Статья посвящена рассмотрению предпосылок, основ, институционального базиса и приоритетов формирования региональной политики стран-членов ЕС, в частности ее инновационной составляющей. Выявлены наиболее зависимые факторы влияния на инновационную деятельность в регионах Украины. Предложены приоритеты формирования региональных инновационных стратегий, обоснованы направления имплементации европейских подходов.

Ключевые слова: региональная политика, региональная стратегия, региональная инновационная политика, региональное развитие, институциональный базис.

Poliakova J.V. FOUNDATIONS OF FORMING REGIONAL POLICY IN THE EU AND PRIORITIES OF ITS IMPLEMENTATION IN UKRAINE

The article considers the preconditions, principles, institutional basis and priorities of forming regional policy in the EU member states, in particular its innovative component. Factors of influence on the innovative activity in the regions of Ukraine are identified, including the most dependent ones. Priorities of forming regional innovation strategies are suggested and directions of implementing European approaches are substantiated.

Keywords: regional policy, regional strategy, regional innovation policy, regional development, institutional basis.

Постановка проблеми. Зміни у цільовій орієнтації та підходах, застосовуваних під час формування регіональної політики ЄС, обумовлені впливом глобалізації, розвитком інформаційно-комунікаційних технологій, потребами постіндустріального суспільства, посиленням процесів децентралізації та локалізації, забезпеченням економічного зростання на засадах сталого розвитку. Відповідно, трансформації зазнають роль і функції регіонів, зростає їх вагомість не за соціально-економічними критеріями, а за ступенем залучення до процесів розвитку глобальної економіки. Функціональне призначення регіональної політики еволюціонує від розгляду її як інструмента для згладжування надмірних диспропорцій розвитку до засобу взаємодії між регіонами та забезпечення їх згуртованості на основі принципів партнерства і співробітництва. У розвитку регіональної політики також поєднуються трансформаційні процеси і радикальні зміни, програми регіонального розвитку спрямовуються на забезпечення конкурентоспроможності, де інновації розглядаються як вагомий чинник її зміцнення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання, пов'язані з дослідженням концептуальних підходів до формування регіональних стратегій розвитку, вивчають С. Біла, Г. Лук'яненко, Н. Мусис, В. Чужиков, С. Захарченко, О. Федірко та інші науковці.

Мета статті полягає в дослідженні засад і пріоритетів регіональної політики ЄС, зокрема її інноваційної складової, для обґрунтування напрямів формування регіональних інноваційних стратегій в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Виокремлюють такі етапи формування регіональної політики ЄС [1]:

1) пов'язаний з її становленням (середина 70-х – середина 80-х років ХХ століття), що відзначався

формуванням інституціональних засад активної регіональної політики завдяки створенню спеціалізованих структурних фондів, подоланню регіональних і структурних диспропорцій всередині ЄС;

2) присвячений удосконаленню регіональної політики (середина 80-х років – початок ХХІ століття), що характеризувався усвідомленням необхідності економічної і соціальної єдності та відповідним спрямуванням на зміцнення засад солідарності;

3) коли під впливом глобальної економічної інтеграції з початку ХХІ століття кожен напрям спільної політики ЄС набуває регіонального забарвлення, формується політика згуртування; регіональна політика є невід'ємним складником Стратегії «Європа – 2020», що реалізована через програми стратегічного розвитку з орієнтирами та фінансовим забезпеченням.

Зазначимо, що протягом усіх періодів регіональна політика супроводжувалась інституційними змінами, які охоплювали прийняття відповідних директив і рекомендацій, укладання договорів, заснування та модернізацію фондів, розробку пріоритетів, інструментарію та механізмів реалізації. Як стверджує Н. Мусис, головна мета регіональної політики полягає в координуванні національних регіональних політик через формулювання настанов і пріоритетів на європейському рівні. Для забезпечення регіональної політики в ЄС започатковано відповідну організаційно-інституційну структуру. Засоби, які використовуються країнами-членами ЄС для розв'язання регіональних проблем, передбачають поліпшення інфраструктури, соціальний і культурний розвиток відсталих регіонів або різноманітні премії, субсидії та податкові стимули сприяння залученню інвестицій [2, с. 133]. Згідно з оцінками вітчизняних науковців регіональна політика

ЄС трансформувалась від парадигми домінування центрального уряду до формату багаторівневого врядування за участю регіональних влад, органів місцевого самоврядування, а також громадянського суспільства та інших зацікавлених осіб [3].

В інституційному базисі регіональної політики ЄС важливу роль відіграють спеціально створені установи, до яких відносяться [4, с. 346–349]:

- Комітет регіонів, тобто консультативний орган, покликаний представляти інтереси регіональних та локальних органів влади, забезпечувати комунікацію між структурами влади ЄС і місцевими органами влади та територіальними громадами;

- Конгрес місцевих та регіональних влад Європи як основний підрозділ Ради Європи, що займається розробленням пропозицій, спрямованих на розвиток місцевого та регіонального самоврядування; забезпеченням інтересів місцевої та регіональної влади у формуванні європейської політики; моніторингом та спостереженням за виборами в місцеві та регіональні органи влади;

- Асамблея Європейських регіонів, тобто міждержавна організація, політичний і представницький форум регіонів, спеціалізований на утвердженні їх ролі в розвитку сучасної Європи та наданні можливості брати участь у здійсненні європейської політики;

- Асоціація європейських прикордонних регіонів, яка виконує функції ініціювання, підтримки та координації співпраці прикордонних регіонів, обміну досвідом у сфері прикордонної співпраці, збору й аналізу інформації щодо результатів такої співпраці, вироблення рекомендацій.

Змінюються й методи координації регіональної політики з галузевими та секторальними політиками розвитку. Сьогодні пріоритетними секторами регіональної політики стали транспортна, телекомунікаційна та інфраструктурна політики; підтримка бізнесу; політика у сфері зайнятості й підвищення кваліфікації трудових ресурсів; науково-дослідницька та інноваційна, екологічна політика. Великого значення набуває процес планування, моніторингу та оцінювання ефективності регіональної політики, внесення коректив до наявних стратегій і програмних документів, проведення масштабних досліджень [5, с. 35].

На рівні ЄС визначено набір механізмів інноваційності, що сприяють зближенню рівнів розвитку країн-членів [6, с. 315]:

- освітні, які спрямовані на розвиток людського капіталу і стосуються структурних умов інноваційного економічного потенціалу;

- фінансові, підпорядковані формуванню знань, що трактується як основа розвитку економіки знань, залежать від витрат на НДДКР і відображають участь державного та приватного секторів у фінансуванні цієї діяльності;

- мотиваційні, спрямовані на стимулювання інноваційності, яка принесе результати у вигляді технічних і нетехнічних інновацій для вивільнення та прискорення інноваційної динаміки суб'єктів господарювання;

- економічні, які пов'язані із середньо- та високотехнологічним розвитком галузей промисловості та послуг і спираються на підвищення зайнятості населення, а також збільшення обсягів виробництва та продажу нової продукції;

- інституціональні, які здійснюються у сфері охорони прав та комерціалізації об'єктів промислової власності.

В еволюції регіональної політики ЄС як новація розглядається її трансформація від концепції єдиного центру до концепції мультицентризму з розвиненою вертикальною та горизонтальною координацією, у процесі якої змістились акценти від зовнішньої допомоги на використання внутрішніх ресурсів, від надання субсидій до стимулювання інноваційного та креативного потенціалу, від перерозподілу ресурсів на створення рівних можливостей, від прямих інструментів стимулювання на довгострокові заходи формування конкурентоспроможності [7, с. 100].

Зауважимо, що пріоритети регіональної політики країн-членів ЄС трансформувалися в напрямі досягнення конкурентоспроможності та стимулювання динамічного розвитку регіонів для сприяння соціально-економічній згуртованості, а також нівелювання диспропорцій їх розвитку. Сучасна регіональна політика ЄС, на нашу думку, особливо пов'язується з науково-технологічною та інноваційною, в основі яких лежать принципи економічного зростання та сталого розвитку. Спільні політики ЄС реалізуються в таких сферах, як, зокрема, торговельна, екологічна, соціальна, гуманітарна, сільськогосподарська, освітня, промислова політика та політика зайнятості.

Свого практичного втілення рішення щодо підвищення результативності інноваційної діяльності знаходять на регіональному рівні ЄС. Так, європейський дослідницький простір розвивається завдяки обміну стратегіями, практичним знанням, а також встановленню взаємозв'язку між стратегіями для забезпечення соціальної безпеки дослідників, стимулюванню приватних досліджень та інновацій, наукової співпраці з третіми країнами на національному та регіональному рівнях.

На європейському рівні формування регіональних інноваційних систем загалом спрямовано на усунення недоліків централізації управління. Досвід ЄС полягає у формуванні інноваційної системи ЄС як сукупності регіональних інноваційних систем,

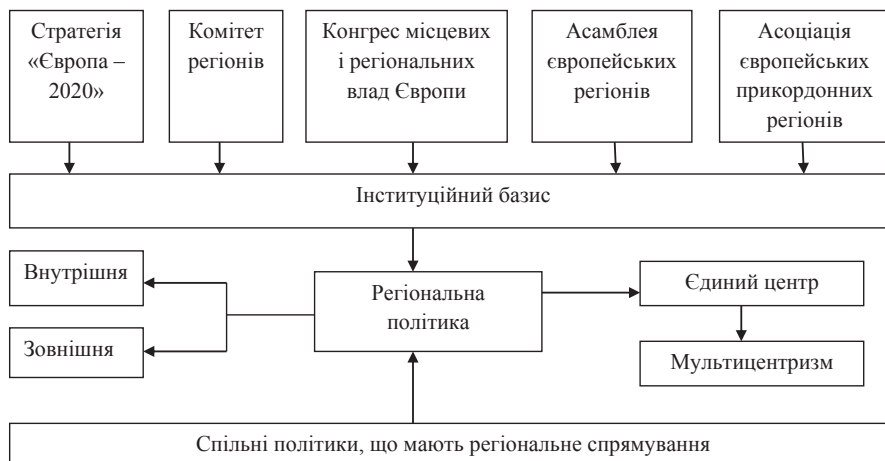


Рис. 1. Засади формування регіональної політики ЄС

Джерело: розроблено автором

координація роботи над якими здійснюється наднаціональними та національними органами управління. Як показує аналіз, підтримка інноваційної діяльності в країнах-членах ЄС базується на організаційно-правовому, інституціональному, фінансовому та інформаційному компонентах. Для виявлення найбільш залежних факторів впливу на інноваційну діяльність в регіонах України нами проведено експертне опитування з використанням бінарної матриці. Серед найбільш впливових чинників впливу виявлено такі, як діяльність організаційних структур (передусім Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі), законодавчо-нормативне забезпечення інноваційної діяльності, а також кадрове й фінансове (рис. 2).

Серед залежних факторів визначено інформаційне забезпечення інноваційної діяльності та регі-

ональні інноваційні стратегії (рис. 3). Тому під час формування регіональних інноваційних стратегій слід враховувати всі наведені компоненти з визначенням інструментів, ресурсів, способів досягнення консенсусу між учасниками, обґрунтуванням стратегічних пріоритетів, завдань та напрямів діяльності, що можуть забезпечити інноваційний розвиток регіонів.

Вітчизняним програмним документам регіонального розвитку притаманні системні недоліки, що розкриваються у нестачі фінансових засобів, невідповідності декларованих цілей ресурсному забезпеченню, недосконалості механізмів моніторингу реалізації та коригування цілей і завдань. Внаслідок цього виникають диспропорційність інноваційного розвитку регіонів, концентрація інноваційної діяльності в окремих регіонах, недовість механізмів розв'язання проблем депресивних регіонів.

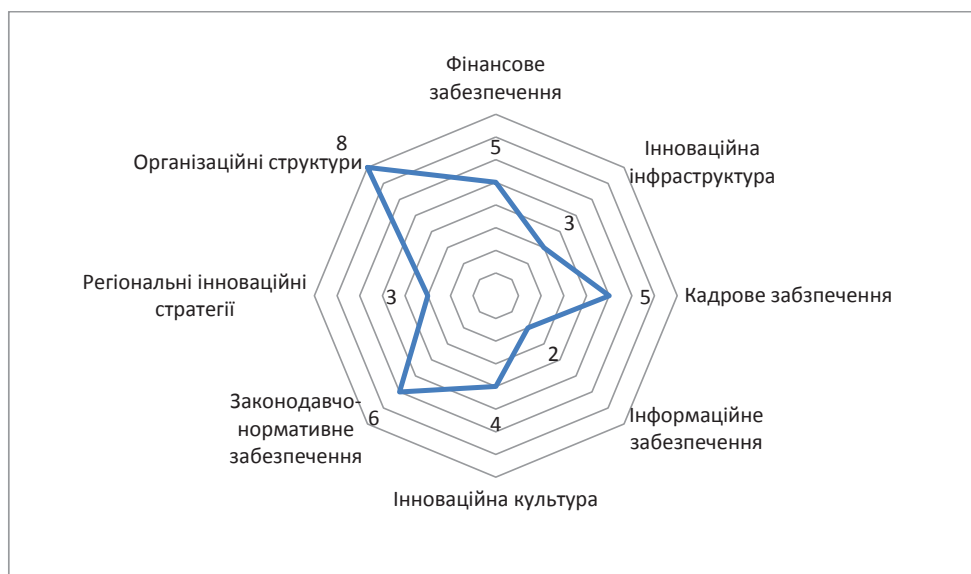


Рис. 2. Чинники впливу на інноваційну діяльність у регіонах України за результатами експертних опитувань

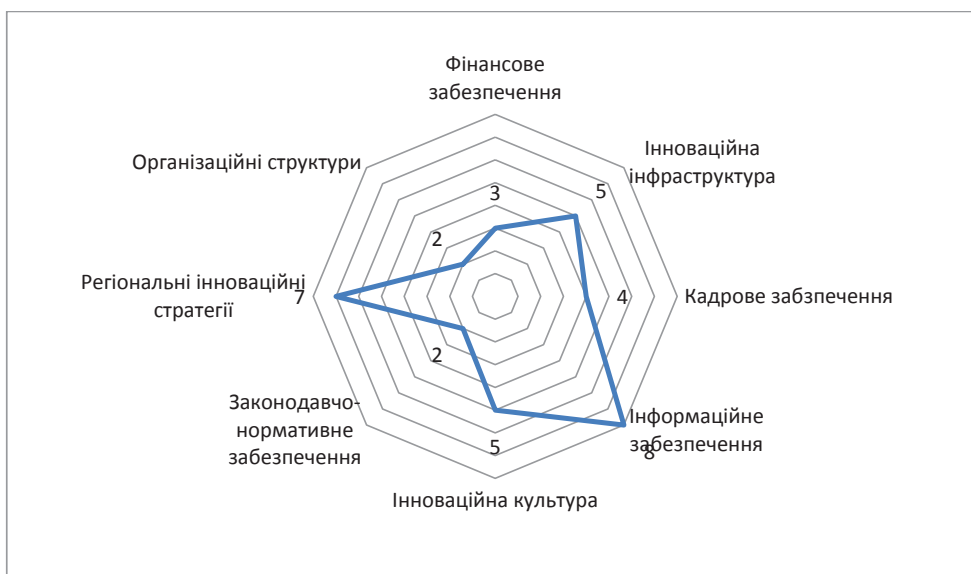


Рис. 3. Найбільш залежні фактори в інноваційній діяльності регіонів України за результатами експертних опитувань

За прикладом країн-членів ЄС регіональна інноваційна політика повинна спрямовуватись на досягнення цілей економічного та соціального згуртування, базуватись на структурних завданнях, ринковій орієнтації, чітких та обґрунтованих цілях і критеріальних обмеженнях.

Державна стратегія регіонального розвитку України до 2020 року визначає завдання та інструменти для розв'язання соціальних проблем, підвищення рівня економічного потенціалу територій, продуктивності їх економіки, прибутковості бізнесу та доходів населення, як наслідок, створення умов для загального підвищення соціальних стандартів, якості життя та розвитку бізнес-середовища. Закон України «Про засади державної регіональної політики» закладає фундамент законодавства про регіональний розвиток в Україні з використанням європейської практики. Реалізація регіональної політики повинна здійснюватися з урахуванням таких стратегічних документів, як Державна стратегія регіонального розвитку (ДСРР) України, План заходів з реалізації ДСРР України, регіональні стратегії розвитку, плани заходів з реалізації регіональних стратегій розвитку, інвестиційні програми (проекти) розвитку регіону.

Порядком денним асоціації України та ЄС встановлено такі пріоритети співпраці у сфері регіонального розвитку [8, с. 41–45], як імплементація Меморандуму про взаєморозуміння для започаткування діалогу про регіональну політику та розвиток регіонального співробітництва; імплементація Державної стратегії регіонального розвитку до 2020 року; визначення рамок регіонального розвитку через прийняття Закону «Про засади державної регіональної політики» чи внесення змін до нього; ефективний механізм координації на місцях, зокрема структурована процедура консультацій із зацікавленими сторонами регіонального розвитку; повна прозорість і контроль бюджетних коштів, використовуваних для регіонального розвитку.

Відповідно до напрямів досягнення зазначених пріоритетів з 2015 року в Україні створені чотири фінансові інструменти згуртованості державного простору, а саме вирівнювання за справедливим доходами; фінансування регіонального розвитку за формулою; субвенції на розвиток інфраструктури об'єднань територіальних громад; збільшення кількості місцевих бюджетів, що перейшли на прямі відносини з державним бюджетом [9].

Потрібно врахувати, що імплементація Угоди про асоціацію між Україною та ЄС передбачає реальне запровадження передбачених норм та сприяння їх позитивному впливу на суспільне й економічне становище в Україні. Нині вже спостерігаються конкретні зрушення в економічній діяльності [10, с. 258]:

– публічні закупівлі (оновлення законодавчої та нормативної бази одночасно зі створенням прогресивної технологічної платформи, а саме електронної системи публічних закупівель “ProZorro”);

– оподаткування (зниження податкового тиску на оплату праці, запровадження системи електронного адміністрування та відшкодування ПДВ, оптимізація структури та функціональних завдань Державної фінансової служби України, запровадження інституту уповноваженого економічного оператора та принципу «єдиного вікна» на митниці);

– бюджетне планування (затвердження середньострокової бюджетної резолюції, а саме Основних напрямів бюджетної політики на 2018–2020 роки);

– державний фінансовий контроль (адаптація стандартів і методик Міжнародної асоціації вищих органів фінансового контролю, освоєння практики ЄС у сфері зовнішнього контролю й аудиту державних фінансів).

Висновки. У формуванні регіональної політики ЄС важливу роль відіграють інституційні трансформації через створення спеціальних цілеорієнтованих установ, розробку стратегій, програм та методів управління їх реалізацією, узгодження з галузевими та секторальними політиками. В основу стратегічного програмування зміцнення конкурентоспроможності регіонів покладені принципи солідарності, сприяння економічному розвитку, покращення якості життя. Регіональна політика характеризується наявністю мультицентризму, орієнтованого на використання внутрішніх ресурсів, стимулювання інноваційного та креативного потенціалів, створення рівних можливостей. Використання європейських практик формування регіональної політики разом з реалізацією положень Угоди про асоціацію між Україною та ЄС стало ключовим напрямом трансформації регіональної політики України, зокрема в інноваційній сфері.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Беззуб І. Регіональна політика в Україні: сучасний стан та стратегія реформування. URL: www.nbuv.gov.ua.
2. Мусис Н. Все про спільні політики Європейського Союзу / пер. з англ. Київ: К.І.С., 2005. 466 с.
3. Черніков Д., Хорольський Р., Синьокий О. Регіональна політика та Угода про асоціацію між Україною та ЄС. URL: http://parliament.org.ua/upload/docs/materials_3.pdf.
4. Липенцев А. Інституції міжрегіонального співробітництва. Європейський Союз у XXI столітті: функціонування та розвиток: монографія / за заг. ред. В. Загорського, О. Красівського. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2016. 632 с.
5. Регіональний розвиток та державна регіональна політика в Україні: стан і перспективи змін у контексті глобальних викликів та європейських стандартів політики: аналітичний звіт. URL: <http://surdp.eu/Analytical-Report>.
6. Баль-Вожняк Т. Інструменти інноваційності в процесах зближення рівнів розвитку країн ЄС. Спільний європейський економічний простір: гармонізація мегарегіональних суперечностей: монографія / за заг. ред. Д. Лук'яненка, В. Чужикова. Київ: КНЕУ, 2007. 544 с.
7. Біла С. Засади регіональної політики ЄС та пріоритети регіонального розвитку до 2020 року. Регіональна політика Європейського Союзу: підручник / за ред. В. Чужикова. Київ: КНЕУ, 2016. 495 с.
8. Порядок денний асоціації Україна – ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_990.
9. Ткачук А. Регіональна політика: два шляхи розвитку. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/3863>.
10. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році». Київ: Національний інститут стратегічних досліджень, 2017. 928 с.