

ПОЛИТИКА СПЛОЧЕНИЯ В РАЗВИТИИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА: ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ И РЕЗУЛЬТАТЫ

COHESION POLICY DEVELOPMENT IN THE EUROPEAN UNION: MILESTONES AND RESULTS

УДК 327.7(4):336

Пашаев Т.Г.

аспирант кафедры международных финансов
Институт международных отношений
Киевского национального университета
имени Тараса Шевченко

Цыганов С.А.

д.э.н., профессор кафедры
международных финансов
Институт международных отношений
Киевского национального университета
имени Тараса Шевченко

У статті розглядаються ключові аспекти регіональної економічної політики ЄС, її рівні, сутність і зміст. Аналізуються цілі і завдання в рамках основних етапів еволюції регіональної політики ЄС. Розкривається взаємозв'язок регіональної економічної політики та регіонального економічного розвитку ЄС. Обґрунтовано вирішальну роль регіональної політики у зміцненні конкурентних позицій ЄС.

Ключові слова: регіон, регіоналізація, регіональна економіка, регіональний розвиток, європейська регіональна інтеграція, регіональна політика ЄС (політика згуртування)

В статье рассматриваются ключевые аспекты региональной экономической политики, ее уровни, сущность и содержание. Анализируются цели и задачи основных этапов эволюции региональной политики ЕС. Раскрывается взаимосвязь региональной экономической политики и регионального эконо-

мического развития ЕС. Обосновывается решающая роль региональной политики в укреплении конкурентных позиций ЕС.

Ключевые слова: регион, регионализация, региональная экономика, региональное развитие, европейская региональная интеграция, региональная политика ЕС (политика сплочения)

The article deals with key aspects of modern regional economic policy, its levels, nature and content considered. The author analyzes the goals and objectives of the main stages of the evolution of the EU regional policy. The interrelation of regional economic policy and economic development revealed. Substantiates the crucial role of regional policy in strengthening the competitive position of the EU.

Key words: region, regionalization, regional economy, regional development, European regional integration, European regional policy (Cohesion policy)

Постановка проблемы. Экономическое развитие регионов Европейском Союзе представляет особый интерес для стран-претендентов, а также ассоциированных членов с точки зрения реализации стратегии евроинтеграции и перспектив их участия в процессах разработки и реализации наднациональной экономической политики, которая претерпевает значительные изменения под влиянием глобализирующегося мирового хозяйства.

Анализ последних исследований и публикаций. Проблематика регионального развития и формирование методологических подходов к его изучению являются предметом научных исследований многих ученых: Г. Армстронга (*H. Armstrong*) [1], С. Балмера (*S. Bulmer*) [2], Дж. Бактлера (*J. Bachtler*) [3], Л. Хуге (*L. Hooghe*) [4], Р. Мартинса (*R. Martins*) [5], Дж. Мэвсона (*J. Mawson*) [6], В. Патерсона (*W. Paterson*) [7], Г. Валласа (*H. Wallace*) [8] и др. Однако динамика изменений мировой экономики в контексте ее регионализации, специфика региональных интеграционных процессов актуализируют исследования в этой сфере.

Постановка задачи. Целью исследования является анализ взаимозависимости региональной экономической политики и экономического развития регионов ЕС на основе ретроспективы ключевых аспектов интеграционной экономической политики ЕС, а также ее современных особенностей.

Изложение основного материала исследования. Принадлежность страны к тому или иному интеграционному объединению определяет цели

и задачи ее развития, а также цели, задачи и механизм реализации государственной экономической политики. Интенсификация экономической интеграции на региональном и межрегиональном уровнях в глобализирующемся мировом хозяйстве ведет к выходу экономической политики за пределы национальных экономик. В основе этих процессов лежит усиление конкурентной борьбы на международных товарных и финансовых рынках, которое обуславливает необходимость укрепления конкурентных позиций отдельных стран путем кооперирования в использовании факторов производства. Образование крупных территориальных анклавов в результате хозяйственного сближения стран приводит к формированию наднациональных приоритетов развития, что, в свою очередь, проявляется в выходе экономической политики за пределы стран и территорий, формированию ее наднационального характера.

С теоретической точки зрения и в соответствии с общепринятой трактовкой, региональная политика в наиболее обобщенном понимании – это целостная система мер, направленных на сбалансированное социально-экономическое развитие административно-территориальных единиц, составляющих регион. В системе мирового хозяйства она может проводиться на нескольких уровнях: государственном, региональном (регионы внутри государства); локальном – политика органов местного самоуправления; региональном; межрегиональном.

Уровни разработки и реализации региональной политики интеграционного объединения во многом схожи с вышеуказанными: государствен-

ный, региональный (регионы внутри государства); локальный – политика органов местного самоуправления (в зарубежных европейских странах – муниципальная политика); межгосударственный внутри региона как интеграционной структуры; межрегиональный.

Несмотря на сходство перечисленных уровней, главное отличие экономической политики «автономного» государства от государства-члена регионального интеграционного объединения в том, что последнее увязывает свои национальные интересы с наднациональными интересами в рамках общей интеграционной политики. Примером этому является, прежде всего, эволюция региональной экономической политики в странах Европейского Союза, а также ее реализация в соответствии с общими стратегическими задачами развития региона.

Уникальность региональных процессов, которые происходят в Европейском Союзе, во многом объясняется влиянием целого ряда документов наднационального уровня: Европейской хартии местного самоуправления, принятой в 1985 г. Советом Европы, Хартии регионализма, принятой в 1988 г. Европейским парламентом, Декларации о регионализме, принятой в качестве правового документа в 2000 г.

В соответствии с вышеуказанными документами в рамках региональной политики ЕС был принят ряд таких принципов, как территориальная концентрация капитала, финансирование целевых программ, сотрудничество с местными органами власти и передача определенных управленческих решений об оптимальном территориальном уровне, т.е. принцип субсидиарности (который в ряде стран, был возведен в ранг закона).

Говоря об особенностях подхода к региональной политике в Европейском Союзе, следует отметить, что эта политика тесно связана с определением сущности понятия региона (района). Согласно определению, данному в Хартии регионализма, принятой Европейским парламентом в 1988 году, регион – это «... однородное пространство, которое имеет физическую и географическую, этническую, культурную, языковую общность, а также общие экономические структуры и историческую судьбу» [9, р. 162-170]. Таким образом, европейское понимание региона определяет международный характер функций региона, с одной стороны, и функции, выполняемые в рамках решений наднациональных органов – с другой.

Примером феномена регионализации как проявления закономерностей развития социально-экономических систем в современных условиях является понятие «Европа регионов», суть которого заключается в уменьшении роли государственных органов власти и одновременном повышении роли и авторитета наднациональных и

региональных структур. В этой связи автор разделяет точку зрения ряда исследователей о том, что «вхождение в макро-региональную интеграцию является одновременно процессом реформирования политической и экономической системы интегрирующихся государств, поэтому экономическую интеграцию целесообразно проводить в несколько этапов. На первом этапе региональной интеграции государств выравниваются уровни социально-экономического развития, достигается общность в институциональных и технологических критериях. Если разрыв в качественных показателях «догоняющей» страны и «догоняемой» в региональном сообществе значителен, то попытка интеграции этих стран в единую структуру, либо обречена на провал, либо связана с огромными вложениями средств. И наоборот, близкие по качественным показателям страны могут эффективно объединяться в макрорегионы интегрирующихся государств» [10, с. 27-28].

В развитии европейской региональной политики можно выделить несколько ключевых этапов, связанных с определенными структурными изменениями экономики ЕС (рис. 1).

Первым таким этапом стал период 1957-1987 гг., в рамках которого произошли: подписание Римского Договора (1957 г.); создание Генерального директората по вопросам региональной политики Европейской комиссии (1968); учреждение Европейского фонда регионального развития (*European Regional Development Fund, ERDF*) (1975 г.).

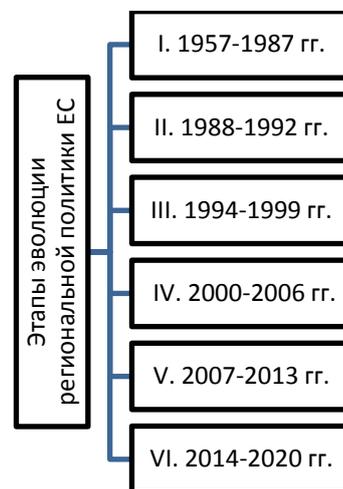


Рис. 1. Временные рамки этапов эволюции региональной политики Европейского Союза

Источник: построено автором по данным Европейской Комиссии [11]

Второй этап – 1988-1992 гг. – связан с необходимостью адаптацией экономики региона к вступлению Греции в 1981 г., Испании и Португалии в 1986 г. Существенное различие уровней экономического развития этих стран от стран «ядра»

ЕС привело к созданию структурных фондов с бюджетом в размере 64 млрд. ЭКЮ на принципах общей политики сплоченности, основными из которых были: фокусирование внимания на развитии бедных и отсталых регионов, долгосрочное программирование, стратегическая ориентация инвестиций, вовлечение региональных и местных партнеров [11].

В связи с введением в 1993 г. трех «новелл» Маастрихтского договора (Фонда сплочения, Комитета регионов и принципа субсидиарности) можно обозначить рамки следующего, *третьего* этапа развития региональной политики ЕС с бюджетом 168 млрд. ЭКЮ: 1994-1999 гг. В этот период были внедрены Финансовые Инструменты для Руководства по рыболовству (1993 г.); ресурсы для структурных фондов и фонда сплочения были удвоены и достигли трети бюджета ЕС; в 1995 г. была определена специальная цель поддержки малонаселенных регионов Финляндии и Швеции [11].

Начиная с 2000 г., который ознаменовался принятием Лиссабонской стратегии, приоритеты ЕС *четвертого* этапа 2000-2006 гг. сместились в сторону обеспечения роста, рабочих мест и инновационного развития в связи с расширением количества стран-членов. Так в период 2000-2004 были разработаны и внедрены инструменты финансирования для стран-кандидатов, ожидающих вхождения в ЕС. В связи с принятием в 2004 г. 10 новых государств-членов ЕС, что привело к росту последнего на 20 %, а ВВП – лишь на 5 %, для этих стран был выделен бюджет в размере 22 млрд. евро; для остальных 15 стран-членов бюджет составил 213 млрд. евро [11].

В течение *пятого* этапа – с 2007 по 2013 гг. региональная политика ЕС базировалась на принципах упрощения правил и структур, акцентировании на прозрачности и коммуникации, достижении роста и создании рабочих мест как ключевых элементах реформ, определении инвестиционных приоритетов. Для реализации совокупности данных направлений было выделено 347 млрд. евро (из них 25 % – на научные исследования и иннова-

ции, 30 % – для экологической инфраструктуры и мер по борьбе с изменением климата) [11].

Региональная политика следующего этапа, охватывающего 2014–2020 гг., направлена на поддержку создания рабочих мест, обеспечение конкурентоспособности бизнеса, экономического роста, устойчивого развития и улучшения качества жизни граждан всех регионов и городов ЕС. Для достижения этих целей и удовлетворения разнообразных потребностей развития предусмотрено финансирование в размере почти трети от общего бюджета ЕС – 351,8 млрд. евро, предоставление которого осуществляется через три основных фонда:

- Фонд европейского регионального развития (*European Regional Development Fund, ERDF*),
- Фонд сплочения (*Cohesion Fund, CF*) и
- Европейский социальный фонд (*European Social Fund, ESF*) [11].

Совместно с Европейским фондом сельскохозяйственного развития сельских районов (*European Agricultural Fund for Rural Development, EAFRD*) и Европейским фондом морского и рыбного хозяйства (*European Maritime and Fisheries Fund, EMFF*), они составляют Европейские структурный и инвестиционный фонды (*European Structural and Investment (ESI) Funds*).

Характерными особенностями данного этапа являются: четко и количественно измеримые целевые задачи для улучшения подотчетности; упрощение в виде единого набора правил для пяти фондов; введение конкретных предварительных условий, прежде чем средства могут быть выделены; борьба за социальную интеграцию; связь с экономическими реформами, т.е. возможность приостановки финансирования государства-члена, которое не соответствует экономическим правилам ЕС.

Для обеспечения экономического роста ЕС в течение *шестого* этапа на 2014-2020 гг. политика сплоченности предусматривает 11 задач (табл. 1).

При этом ЕФРР будет поддерживать все 11 задач, но основными инвестиционными при-

Таблица 1

Приоритеты политики сплочения ЕС на 2014-2020 гг.

1. Углубление исследований, технологического развития, инноваций	5. Содействие адаптации к изменению климата, предотвращение рисков и управление ими	8. Содействие стабильной и качественной занятости и поддержка мобильности рабочей силы
2. Расширение доступа и использования информационных и телекоммуникационных технологий	6. Сохранение и защита окружающей среды и повышение эффективности использования ресурсов	9. Содействие социальной интеграции, борьбе с нищетой и любой дискриминации
3. Укрепление конкурентоспособности малых и средних предприятий	7. Содействие устойчивому развитию транспорта и улучшение сетевой инфраструктуры	10. Инвестиции в образование, профессиональную подготовку и обучение на протяжении всей жизни
4. Поддержка перехода к низкоуглеродной экономике		11. Повышение эффективности государственного управления

Источник: приведено автором на основании данных [12]

оритетами являются задачи 1-4. Для ESF основными приоритетами являются 8-11, вместе с тем фонд поддерживает задачи 1-4. Фонд сплочения поддерживает приоритеты 4-7 и 11.

Из данных табл. 1 следует, что региональная политика Европейского Союза является катализатором государственного и частного финансирования регионального развития в рамках ЕС. Качественные изменения целей и задач региональной политики ЕС в рамках выделенных этапов ее эволюции показывает ее гибкость, адаптивность, социальный характер. Наднациональные инструменты финансирования регионального развития стали стабильным, безопасным и адресным источником финансирования для стимулирования восстановления экономики в посткризисные периоды.

Выводы из проведенного исследования.

Региональное развитие является процессом, который требует действенных и эффективных институтов, а также тесного сотрудничества между правительствами, бизнес-организациями и социальными группами на каждом уровне. Региональная политика ЕС базируется на идеологии сплочения стран-членов в достижении общих наднациональных приоритетов развития региона на основе достижения планируемых показателей роста ВВП, уровня занятости, мобильности рабочей силы, использования новейших технологий, что в совокупности направлено на усиление конкурентоспособности данного интеграционного объединения в глобализирующемся мире.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. Bulmer S. The Federal Republic of Germany and the European Community / S. Bulmer, and W. Paterson. – London: Allen and Unwin, 1987. – 202 p.
 2. Wallace H. The establishment of the Regional Development Fund: Common Policy or Pork Barrel? /

H. Wallace // in Wallace H, Wallace W., and Webb C. (eds.), Policy-making in the European Community. – Oxford: Oxford University Press, 1977. – P. 137-163;

3. Martins R.M. The Programming of Regional Development in the EC: Supranational or International Decision-making? / R.M. Martins, and J. Mavson // Journal of Common Market Studies. – 1982. – Vol. 20. – № 3. – P. 229-244.

4. Meny Y. Should the Community Regional Policy be scrapped? / Y. Meny // Common Market Law Review. – 1982. – Vol. 19. – № 3. – P. 373- 388.

5. Armstrong H. W. The reform of the European Community Regional Policy / H.W. Armstrong // Journal of Common Market Studies. – 1985. – Vol.23. – № 4. – P. 319-343;

6. De Witte B. The reform of the European Regional Fund // B. De Witte / Common Market Law Review. – 1986. – P. 419-440.

7. Hooghe L. EU Cohesion policy and competing models of EU capitalism // L. Hooghe // Journal of Common Market studies. – 1988. – Vol.36. – № 4. – P. 457-477.

8. Bachtler J. Ideas for Budget and Policy Reform: Reviewing the Debate on Cohesion Policy 2014+ / J. Bachtler, C. Mendez, and F. Wislade // European Policy Research Papers. – 2009. – № 67.

9. Декларація щодо регіоналізму в Європі: Прийнята Асамблеєю Європейських регіонів // Управління сучасним містом. – 2001. – № 7-9. – С. 162-170.

10. Голиков А. П. Региональная политика и экономическое развитие: европейский контекст: Учебное пособие / А. П. Голиков, Н. А. Казакова, Ю. Г. Прав. – Х.: РИО ХНУ имени В. Н. Каразина 2009. – 270 с.

11. European Commission. Regional Policy. History of the policy [Электронный ресурс] / European Commission. – Режим доступа: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/history/

12. European Commission. Regional Policy. Priorities for 2014-2020 [Электронный ресурс] / European Commission. – Режим доступа: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/priorities.