

## ОСНОВИ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ЄС: МОЖЛИВОСТІ ДЛЯ УКРАЇНИ

### THE BASICS OF EU REGIONAL POLICY: OPPORTUNITIES FOR UKRAINE

У статті проведено аналіз законодавчих актів, поточного стану Регіональної політики ЄС та можливостей її реалізації в Україні. Також, в рамках статті, визначено особливості реалізації регіональної політики ЄС в кожній із країн учасниць ЄС та співвідношення об'ємів фінансування між країнами та загального бюджету ЄС, що спрямований на заходи з реалізації регіональної політики ЄС. Стаття розпочинається з аналізу визначення поняття «регіональної політики» в рамках законодавства України. Визначено основні фонди через які здійснюється регіональна політика ЄС та мета таких заходів в рамках всього Європейського Союзу та кожної з країн членів ЄС. Проаналізовано кожен етап розроблення, визначення, затвердження та фінансування заходів регіональної політики на рівні ЄС. Фінансування проектів у рамках регіональної політики ЄС здійснюється через так звані операційні програми (operational programmes) будь-якого регіону, що розробляються кожною субнаціональною одиницею, регіональної політики ЄС, що потрапляє під ту або іншу мету, й затверджуються Європейською Комісією. Політиці регіонального розвитку ЄС приділяється значна увага та спрямовується значна частина фінансування з бюджету ЄС, що пов'язано з бажанням Союзу зменшити нерівність між різними регіонами країн членів ЄС та наблизити більш відсталі регіони до більш розвинутих. Політика регіонального розвитку ЄС пов'язана з бажанням Союзу розвивати всі регіони в соціальній та економічній сферах. Кожна з держав членів ЄС також спрямовують власні кошти на реалізацію заходів у сфері регіональної політики на їх власних територіях, в рамках прийнятих програм, законів, тощо. Тобто, держава також виділяє фінансові кошти для власного регіонального розвитку. Однак, кожна держава-член Союзу, реалізує власну політику регіонального розвитку на своїй території та надає органам місцевого самоврядування можливості для розвитку.

**Ключові слова:** Регіональна політика, Європейський Союз, комунальна власність, місцеве самоврядування, регіональний розвиток.

This article analyzes legislative acts, the current state of EU regional policy and possibilities for its implementation in Ukraine. The article also identifies the peculiarities of implementation of the EU regional policy in each of the EU member countries and the balance of the volumes of financing between the countries and the total EU budget, which is focused on measures to implement the EU regional policy. The article begins with an analysis of the definition of the notion of "regional policy" within the framework of Ukrainian legislation. It reveals the main funds through which the EU regional policy is implemented within the framework of the entire European Union and each of the EU member countries. Each stage of the development, identification, approval and financing of measures of the regional policy at the EU level is analyzed. Financing of projects within the framework of the EU regional policy is implemented through the so-called operational programs of any region developed by each sub-national division of the EU regional policy which falls under one or another goal, and is approved by the European Commission. A significant attention is paid to the policy of regional development of the EU and a significant part of the EU budget is hidden due to the desire of the Union to reduce nervousness between different regions of the EU member countries and to bring more remote regions closer to more developed ones. The EU policy of regional development is linked to the desire of the Union to develop all regions in the social and economic spheres. Each of the EU member countries also allocate their own money for the implementation of measures in the sphere of regional policy on their own territories within the adopted programs, laws, etc. That is, the state also allocates financial resources for their own regional development. However, each member state of the Union implements its own policy of regional development on its territory and provides local self-government bodies with opportunities for development.

**Key words:** Regional Policy, European Union, communal property, local self-government, regional development.

УДК 352.332.1  
DOI <https://doi.org/10.32843/rma2663-5240-2022.30.19>

**Лаврінець І. О.**

аспірант кафедри публічної політики  
Навчально-науковий інститут  
«Інститут державного управління»  
Харківського національного  
університету імені В. Н. Каразіна

**Постановка проблеми.** Розвиток європейського союзу супроводжується не стільки його розширенням, скільки розвитком країн членів ЄС. Відповідно, можна визначити, що розвиток країн членів передбачає не тільки розповсюдження, закріплення демократичних цінностей, розвитку економіки але і розвиток регіонів в кожній із країн членів ЄС, особливо, через їх соціально-економічний розвиток.

В той самий час, прагнення України до вступу в ЄС та отримання статусу кандидату на вступ, потребує відповідності державних інституцій, регіональної політики законодавчим та інституційним вимогам ЄС. Відповідно, подальша інтеграція передбачатиме значну роботу нашої

держави спільно з органами місцевого самоврядування, в частині розвитку регіонів.

Отже, існує потреба в науковому аналізі поняття регіон, регіональної політики ЄС, основ функціонування та забезпечення регіональної політики на території держав учасниць ЄС та можливості імплементації регіональної політики ЄС на території нашої держави. Особливо це важливо в частині реформи децентралізації та подальшого її розвитку чи закріплення, в рамках регіональної політики ЄС, яка знаходиться на стадії завершення в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженням певних аспектів у цій сфері займаються такі науковці, як М. Гало, Л. В. Алмаш,

Гоблик В.В, Маєв А., к В. Куйбіда, Ю. Макогон, І. Бураковський, М. Іжа, І. Студенников, Н. Мікула, Г. Хегеман, Д. Хюбнер, М. Перкманн, М. Кеннонта ін. Проте, відповідний напрямок потребує подальшого вивчення через необхідність ефективного використання комунальної власності в умовах завершення реформи децентралізації.

**Мета статті.** Метою статті є науковий аналіз регіональної політики ЄС та визначення можливості шляхів імплементації регіональної політики ЄС в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Для розуміння регіональної політики Європейського союзу, з самого початку, варто проаналізувати визначення поняття регіональної політики.

В Україні, відповідно до Закону України «Про засади державної регіональної політики» регіональна політика визначається як система цілей, заходів, засобів та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів, їх етнічної і культурної самобутності [1, с. 1]. Загальновизнаним об'єктом регіональної політики вважаються різного роду нерівності, або нерівні умови розвитку регіонів, і, відповідно, різні рівні показників їх соціально-економічного розвитку (рівня зайнятості, доходів, ділової активності, екологічного стану тощо), що негативно впливає на загальний розвиток країни.

Відповідно, регіональна політика ЄС також спрямована на зменшення соціально-економічного рівня розвитку різних регіонів країн членів ЄС. Стаття 174 Договору про функціонування Європейського Союзу (TFEU) передбачає, що з метою зміцнення своєї економічної, соціальної та територіальної згуртованості Союз повинен прагнути до скорочення відмінностей між рівнями розвитку різних регіонів та відсталості найменш благополучних регіонів або островів, і особливу увагу слід приділяти сільським районам, порушеним промисловим переходом, та регіонам, які страждають від серйозних та постійних природних чи демографічних недоліків [2, с. 81]. Загальними цілями регіональної політики ЄС є соціальний та економічний розвиток регіонів ЄС.

Регіональна політика ЄС також називається політикою згуртування (cohesion policy), одна третя бюджету ЄС виділяється саме на розвиток регіональної політики, що становить 392 млрд Євро. Безпосереднім розпорядниками коштів є дві інституції: Європейський фонд регіонального розвитку та Європейський соціальний фонд.

Важливе практичне значення має розуміння етапів, точніше процедури та шляхів практичної реалізації регіональної політики:

1. Рішення про розмір бюджету структурних фондів і правил їх використання приймає Рада ЄС і Європейський Парламент на підставі пропозиції Європейської Комісії.

2. Комісія розробляє пропозицію після ретельних консультацій з державами-членами, спираючись на Стратегічні настанови Співтовариства щодо згуртування, що є опорою регіональної політики, яка надає їй стратегічного виміру. Ці керівні вказівки гарантують, що держави-члени розроблятимуть свої плани відповідно до пріоритетів Союзу.

3. Кожна держава-член готує Рамки національних стратегічних компетенцій, узгоджені зі Стратегічними настановами, одночасно продовжуючи діалог з комісією. Правилами визначено, що після прийняття Стратегічних настанов держава-член має п'ять місяців на розробку та надсилання Комісії Рамок національних стратегічних компетенцій. Цей документ визначає обрану державою-членом стратегію і пропонує перелік практичних заходів, які вона сподівається здійснити.

4. Комісія ратифікує певні частини Рамок національних стратегічних компетенцій, що вимагають рішення, а також кожен робочу програму. Робочі програми містять пріоритети держави-члена (і/або регіонів), а також шлях, яким буде здійснюватися планування [3, с. 63].

ЄС використовує наступні фінансові механізми фінансування заходів з регіональної політики: Основні дотації, субсидування відсоткових ставок, інвестиційний грант, транспортні пільги, податкові пільги, пільги пов'язані з використанням робочої сили. Варто зазначити, що окремий регіон може отримувати як всі наявні механізми або окремі з них, в залежності від потреб в фінансуванні та особливостей регіону.

Для отримання коштів регіонам і державам необхідно підготувати обґрунтовані програми, а потім організувати конкурси, відібрати добре опрацьовані проекти заявки і лише тоді на їх реалізацію витратити кошти структурних фондів. Крім того, відповідно до принципу компліментарності необхідним є виділення співфінансування як з боку держав, так і регіонів і приватних отримувачів грантів.

Фінансування проектів у рамках регіональної політики ЄС здійснюється через так звані операційні програми (operational programmes) будь-якого регіону, що розробляються кожною субнаціональною одиницею, регіональної політики ЄС, що потрапляє під ту або іншу мету, й затверджуються Європейською

Комісією. В операційних програмах зазначаються основні стратегічні цілі розвитку регіону, які співвідносяться із загальними цілями стратегічного розвитку ЄС [3, с. 202].

Також, загальний бюджет на заходи з регіональної політики ЄС, розподіляється між країнами членами ЄС відповідно до потреб та поточних програм. Також, країни також передбачають видатки з власних бюджетів на регіональний розвиток. Так, наприклад Німеччина на програми регіонального розвитку з періоду за 2014–2020 роки мала 34 мільярди Євро з бюджету ЄС та 18 мільярдів з власного бюджету. [4, с. 1]. Для того, щоб подати проєкт регіонального розвитку на фінансування ЄС кожна країна, громада має підготувати проєкту заявку у відповідності до прийнятих Європейською комісією національних програм, які мають власні напрями, цілі та пріоритети.

Особливу увагу варто приділити співвідношенню регіональної політики ЄС та регіональною політикою кожної з держав членів ЄС та їх органів місцевого самоврядування. Концепція регіональної політики, яка ґрунтується на посиленні ролі територіальних, у тому числі й місцевих органів влади у системі державного управління соціально-економічним інноваційним розвитком країн – членів ЄС, передбачає активну участь місцевої влади у створенні науково-технічних парків, реалізації широкомасштабних проєктів, які не збігаються з кордонами. Регіональна політика ЄС не орієнтована на автоматичний перерозподіл коштів від регіонів-донорів регіонах-реципієнтам. Вона націлена на підтримку окремих проєктів, які мають свій внесок до регіонального розвитку, згуртування та поглиблення європейської інтеграції, а також на досягнення стратегічних пріоритетів. Як було згадано раніше – держави ЄС також виділяють власні кошти на реалізацію заходів регіональної політики на їх території, в рамках прийнятих програм. Тобто, держава також виділяє фінансові кошти для власного регіонального розвитку. Однак, кожна держава-член, реалізує власну політику регіонального розвитку на своїй території та надає органам місцевого самоврядування можливості для розвитку. Також, органи місцевого самоврядування, завдяки можливості фінансування проєктів в рамках регіональної політики ЄС можуть і мають залучати кошти для розвитку власних територій у частині соціально-економічного розвитку відповідної території.

Загалом, можна визначити що ЄС сформував проєктно-цільовий підхід у сфері регіональної політики. Варто зазначити, що поступове збільшення бюджету, що виді-

ляються ЄС на регіональну політику свідчить про важливість та пріоритетність здійснення заходів регіональної політики, так за період 2007–2013 бюджет регіональної політики складав близько 347 мільйонів Євро, в 2014–2020 – майже 352 мільйони, а бюджет на період 2021–2027 складає майже 392 мільйони Євро [4, с. 1].

Надалі, варто проаналізувати можливості реалізації інструментів, механізмів регіональної політики ЄС в Україні. Наразі, ми можемо констатувати, що адміністративно-територіальна реформа в Україні сформувала нові територіальні громади. Варто зазначити, що реформа децентралізації формувалася за подібними моделями та підходами, що проходили в інших країнах Європи. Однією з головних цілей реформи було формування самодостатніх громад, які будуть мати більше можливостей регіонального, економічного та соціального розвитку.

Варто відзначити, що Україна почала приділяти значну увагу регіональній політиці після 2014 року, про що може свідчити початок реформи децентралізації, прийняття Закону України «Про засади державної регіональної політики» в 2015 році, утворення Ради соціального розвитку регіонів в вересня 2020 року, тощо. Однак, для ефективного регіонального розвитку потрібне фінансування, залучення інвестицій та розробка ефективних програм, проєктів регіонального розвитку. Обмеженість державного та місцевих бюджетів не дає змогу швидкими темпами розвиватися громадам, залучати нові інвестиції, в тому числі, має місце не завжди ефективне управління наявними ресурсами з боку місцевого самоврядування та пошкодження територій через військові дії. Відповідно, в таких умовах, наявність додаткових коштів є необхідною умовою для розвитку, саме кошти структурних фондів Регіонального розвитку ЄС можуть стати ефективним фінансовим інструментом для розвитку регіонів.

Однак, фінансування регіональної політики ЄС поширюється тільки на держави члени ЄС та в певній частині – країни, що мають статус кандидати на вступ до ЄС. В той самий час, для розвитку регіональної політики в Україні, можлива фінансова допомога з боку ЄС, в рамках політики Східного партнерства та спеціальних програм для країн, що мають статус кандидата на вступ до ЄС, але кошти що виділяються на політику східного партнерства становлять зовсім незначну частину бюджету ЄС і склали всього 600 мільйонів Євро для всіх країн учасниць Східного партнерства. Додатково зазначимо, що в рамках Східного партнерства співпраця у сфері регіональної політики є лише одним із багатьох напрямків співпраці.

Становлення та розвиток регіональної політики в Україні потребує ретельного вивчення механізмів наближення державної регіональної політики до відповідної політики в ЄС з визначенням інструментів поєднання окремих принципів і адміністративних стандартів досконалого управління в європейських країнах з традиційними національними принципами регіонального врядування й особливостями політико-адміністративних і соціально-економічних перетворень в Україні [5; 6].

За умови вступу України до ЄС, можна припустити, що регіональна політика отримала нові фінансові інструменти для розвитку територій України. Значна територія нашої держави складається з багатьох територіальних громад, які за статистичними показниками ЄС можуть бути віднесені до так званих «відсталіх» регіонів. Відповідно, можна припустити, що Україна могла б отримати значні фінансові ресурси від фонду регіонального розвитку та фонду соціального розвитку, для розвитку регіональної політики.

Проаналізувавши основи регіональної політики ЄС, територіальні громади можуть отримати нові фінансові можливості для власного розвитку. Однак, можливою проблемою для України може стати ситуація коли певна кількість територіальних громад, особливо сільських, селищних, за відсутності належних кваліфікованих кадрів, відсутності ідей та досвіду у формуванні та підготовці проектних заявок, можуть не отримати кошти структурних фондів для розвитку власних територій. В той самий час, саме невеликі громади потребують коштів для того, щоб стати дійсно самодостатніми та забезпечувати податкові надходження до бюджету для власного розвитку. Відповідно, ми можемо визначити можливі вирішення цієї проблеми через передбачення фінансування з боку держави програм навчання відповідних спеціалістів в органах місцевого самоврядування, введення посади проектного менеджера в сільських, селищних та міських радах.

Формування, реалізація та розвиток регіональної політики неможливі без безпосередньої та активної участі територіальних громад, особливо в сфері розвитку та реалізації регіональної політики. Саме тому саме від громад, регіонів України мають надходити ідеї та ініціативи по формуванню Рамок національних стратегічних компетенцій, узгоджені зі Стратегічними настановами регіональної політики ЄС. Тобто роль державних органів має бути лише консолідуючою та посередницькою з функціями контролю за подальшою підготовкою та реалізацією заходів, проектів з регіональної політики. Одночасно держава також повинна брати активну участь у регіональній

політиці і навіть централізовано передбачати реалізацію певних ініціатив на окремо визначених територіях, що особливо потребують фінансування для соціально-економічного розвитку, але, знову таки, з урахуванням побажань та позицій відповідних територіальних громад.

Також, для ефективної реалізації регіональної політики ЄС на території України доцільним буде прийняття рішення про створення державної інституції, що буде уповноважена здійснювати державну комунікацію з територіальними громадами у частині збору інформації про наявні потреби, ініціативи у сфері регіональної політики та реалізацію проектів спільно з ЄС. Таким органом може бути Рада розвитку регіональної політики при Міністерстві розвитку громад та територій України.

Враховуючи бажання нашої держави до вступу в ЄС та готовність ЄС поглиблювати співпрацю з Україною, одним з головних напрямів активної співпраці має бути саме розвиток регіонів нашої держави та відбудови після війни з урахуванням позитивного досвіду у сфері регіональної політики ЄС. Відповідно, бюджет розвитку регіонів України спільно з ЄС може формуватися як за рахунок державного бюджету України та бюджету ЄС. Європейське законодавство надає широке коло повноважень інституції ЄС, у тому числі, в частині співпраці з державами, що не входять до членів ЄС, держави, які мають статус кандидата на вступ до ЄС. Відповідно, в рамках розвитку регіональної політики України спільно з ЄС може бути підписана угода про співпрацю на період 5–7 років. Перші два-три роки співвідношенню фінансування з боку ЄС може бути більшим за фінансування безпосередньо Україною. Потім, з відновленням та розвитком економіки, подальші роки фінансування нашої держави заходів регіональної політики, буде перевищувати фінансування з бюджету ЄС.

Також, в такому випадку, громади будуть безпосередньо брати участь не тільки у виконанні заходів у сфері регіональної політики, а будуть активним суб'єктом формування таких заходів на місцях.

**Висновки.** Регіональна політика ЄС є важливим інструментом розвитку регіонів держав-членів, особливо тих, які потребують цього найбільше. Для України досвід ЄС у сфері регіонального розвитку має важливе значення для розвитку регіонів та економічного, соціального вирівнювання регіонів України та розвитку сільських місцевостей. Однак, враховуючи обмеженість державних та місцевих бюджетів для власного розвитку, Україна має шукати напрямки співпраці з інституціями ЄС з метою розвитку регіональної політики в нашій

державі. Одночасно, наша держава має сприяти розвитку спеціалістів на місцях, які будуть вміти складати проектні заявки та формулювати ідеї для розвитку власних громад, регіонів, тощо. Варто зазначити, що навчання та підготовка фахівців має відбуватися на початкових етапах реалізації заходів з регіональної політики з боку нашої держави та подальшою співпрацею з ЄС. Також, безпосередньо для ЄС може бути перевагою регіональна співпраця з Україною, яка є однією з найбільших держав Європи за територією та подальшим можливим розширенням ЄС на Схід.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text> (ста-

ном на 25.08.2022). *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. № 13. Ст. 90.

2. CONSOLIDATED VERSION OF THE TREATY ON THE FUNCTIONING OF THE EUROPEAN UNION. *Official Journal of the European Union*. 26.10.2012. № с 326\50. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:en:PDF>

3. Віктор Чужиков: Регіональна політика Європейського Союзу : підручник / за ред. Віктора Чужикова. К. : КНЕУ, 2016. 495 с. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/78513626.pdf> (дата звернення 20.08.2022)

4. Cohesion policy: overview by "goal" and other resources: *EUROPEAN STRUCTURAL AND INVESTMENT FUNDS*. URL: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/2021-2027-EU-allocations-available-for-programming/2w8s-ci3y> (дата звернення: 20.08.2022).

5. Грицяк І. А. Управління в Європейському Союзі: теоретичні засади : монографія. К. : Вид-во НАДУ, 2005. 236 с.