

В. М. ЯРОЩУК,
аспірант кафедри
державного управління і менеджменту
Національної академії державного управління
при Президентові України,
магістр міжнародного державного управління

ЕВОЛЮЦІЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Анотація

В публікації стисло здійснено еволюцію регіональної політики Євросоюзу: нормативно-правове підґрунтя, інституційне і фінансове забезпечення. Розглянуто основні принципи надання структурними Фондами ЄС фінансової допомоги відсталим у розвитку регіонам країн Співтовариства та проаналізовано динамічні зміни цілей, завдань та обсяги фінансування упродовж 1994-2006 рр. та перспективи на 2007-2011 фінансовий період. Коротко розглянуто правове поле стимулювання розвитку регіонів в Україні та на основі узагальнення європейської практики розвитку регіонів визначено напрями наближення засад здійснення державної регіональної політики в Україні до стандартів і вимог Євросоюзу.

Ключові слова: політика солідарності ЄС, регіональна політика ЄС, фінансові інструменти ЄС.

Аннотация

В публикации кратко осуществлена эволюция региональной политики Евросоюза: нормативно-правовая база, институциональная и финансовое обеспечения. Рассмотрены основные принципы предоставления структурными Фондами ЕС финансовой помощи отсталым у развитии регионам стран Сообщества и проанализированы динамические изменения целей, задач и объемы финансирования в 1994-2006 гг. и перспективы на 2007-2011 финансовый период. Кратко рассмотрено правовое поле стимулирования развития регионов в Украине и на основе обобщения европейской практики развития регионов определены направления адаптации осуществляемой государственной региональной политики в Украине к стандартам и требованиям Евросоюза.

Ключевые слова: политика солидарности ЕС региональная политика ЕС, финансовые инструменты ЕС.

Annotation

The EU regional policy evaluation has been briefly conducted in the paper including its legal base, institutional and financial capacities. The major principles based of which the EU's Structural Funds provide financial assistance to deprived regions of the EU's member-states. Dynamic changes of the EU's regional policy

goals and objectives from 1994 to 2006 as well as the perspectives for the financial period 2007-11 have been analyzed. Legal regulation of regional development stimulation in Ukraine has been reviewed in brief. Based on a generalization of the European practices, main *priorities* towards to an adaptation of the national regional policy implemented in Ukraine to requirements and standards of the European Union have been suggested.

Key words: *the EU cohesion and regional policies, the EU financial tools.*

Актуальність тематики формування і здійснення вираженої, дієвої й ефективної державної регіональної політики в Україні обґрунтовується сучасними проголошеними і здійснюваними в державі трансформаційними перетвореннями, інтенсифікацією процесів світової глобалізації і задекларованими намірами країни інтегруватися до Євросоюзу. Розбудова системи регіонального управління на засадах демократичного врядування в контексті наближення практики управління регіонами до відповідних вимог і стандартів Євросоюзу знаходиться на вістрі уваги вітчизняних науковців і дослідників.

Відповідно до ст. 2 ухваленої у 1957р. Римської угоди [1] завданням ЄС було визначено «сприяння гармонійному і збалансованому розвитку економічної діяльності, економічному і соціальному зближенню і солідарності країн-членів». У 1992р. відповідно до Маастрихтської угоди [2] *політика солідарності*, яка спрямована на подолання регіональних диспропорцій в межах ЄС, залишається незмінним стратегічним орієнтиром і лежить в основі формування і здійснення інституціями і країнами ЄС спільних політик. Така політика здійснюється шляхом вирівнювання структурних відмінностей, рівнів соціально-економічного розвитку регіонів і створення рівних можливостей для громадян Євросоюзу, незалежно від місця їхнього проживання.

Основними характерними рисами регіональної політики ЄС є [3, с.10]: наявність міцної правової бази, зокрема, чітко визначених і прозорих критеріїв розподілу капіталовкладень в регіони; делегування регіонам розширених повноважень щодо ухвалення стратегічних рішень місцевого значення та відповідальності перед громадськістю за наслідки і результати їхньої реалізації. Відповідальним за формулювання і реалізацію регіональної політики ЄС в структурі Європейської Комісії є *Генеральний директорат з питань регіональної політики*, метою діяльності якого є «сприяння високому рівню зайнятості і конкурентоспроможності у слаборозвинутих регіонах і територіях зі структурними труднощами шляхом надання допомоги у генеруванні сталого розвитку та адаптації до змін на ринку праці і світової конкуренції» [2]. До основних інструментів реалізації регіональної політики відносять структурні фонди, які надають цільову фінансову підтримку на виконання заходів, спрямованих на зближення рівнів соціально-економічного розвитку, створення можливостей та усунення наявних недоліків у відсталих регіонах Євросоюзу.

Фінансовими інструментами реалізації регіональної політики ЄС, які діють в рамках структурних фондів, є [4, 5]: Європейський фонд регіонального розвитку (ЄФРР) - фінансує заходи регіонів, островів і с/г районів з несприятливими умовами для розвитку, які здійснюють економічні реформи або потерпають від структурних труднощів, інвестує в галузі промисловості з метою розвитку інфраструктури і підвищення конкурентоспроможності підприємств; Європейський соціальний фонд (ЄСФ) - сприяє поверненню безробітних на ринок праці шляхом фінансування заходів професійної підготовки, перепідготовки кадрів і систем найму робочої сили; Європейський фонд с/г гарантій і орієнтацій та фінансовий інструмент орієнтації рибальства - відали питаннями адаптації, модернізації і розвитку галузей, але з 2007 року припинили свою діяльність.

Основними *принципами структурних фондів Євросоюзу* щодо формулювання і виконання програм регіонального розвитку є наступні [6]:

1. *Програмування (концентрація).* Допомога надається в рамках визначених програм. В основі середньострокових планів розвитку (на 7 років) мають лежати пріоритетні напрямки національної та регіональної політики, які містять: детальний опис поточної ситуації в регіоні (економічні тенденції, диспропорції, відставання, загрози та можливості розвитку), обґрунтування доцільної стратегії досягнення визначених цілей, фінансування з фондів та ін.

2. *Партнерство.* Процес розробки і прийняття рішень щодо планів розвитку на всіх його етапах має здійснюватись на партнерських засадах із залученням зацікавлених сторін, включаючи представників регіональних і місцевих органів влади, бізнесу, економічних і соціальних партнерів, недержавних організацій. Розрізняють «вертикальне партнерство» (надання консультацій країні з боку Євросоюзу) і «горизонтальне партнерство» (залучення громадян і зацікавлених сторін країни Євросоюзу).

3 *Співфінансування (доповнюваність).* Фонди фінансують програми розвитку і проекти лише за умови їх спільного фінансування з бюджетів країн ЄС.

4. *Управління, моніторинг і оцінювання.* Європейський Союз призначає управлінський штат, який несе відповідальність за управління, результативність і реалізацію програми розвитку. Для координації програм та цільового використання коштів відповідно з вимогами фондів під головуванням представника від керівного органу створюються моніторингові комісії, що здійснюють прогнозне, середньострокове і фактичне оцінювання програм, матеріали яких оприлюднюються для широкого загалу.

Аналіз і порівняння динамічних змін завдань здійснюваної регіональної політики ЄС упродовж двох фінансових періодів 1994-1999 рр., 2000-2006 рр.[7, 8] і перспектив на 2007-2011 рр. [9, с 8] дає змогу констатувати наступне:

По-перше, кількість завдань збільшено з 6 у 1994-1999 рр. до 9 у 2000-2006 рр. і зменшено до 3 у 2007-2011 рр. Фінансові інструменти виконання

регіональної політики також зменшено з 6 у 2000р. до 3 (Європейський фонд регіонального розвитку, Європейський соціальний фонд і фонд єдності) у 2007-2011 рр. В цілому всі завдання умовно можна згрупувати втри напрями: вирішювання і прискорення економічного зростання слаборозвинутих регіонів (реструктуризація, покращення зайнятості на ринку праці, інвестування в людський капітал, інноваційну діяльність та інфраструктуру, посилення дієвості управління), сприяння у проведенні соціально-економічних реформ в окремих галузях і на депресивних територіях (підвищення конкурентоспроможності, розвиток інновацій, навчання і перекваліфікація, програми зайнятості і захисту довкілля) та транскордонне, транснаціональне і міжрегіональне співробітництво.

По-друге, існує тенденція до зростання обсягів фінансування розвитку регіонів. Так, якщо в 1987р. відсотки видатків з Бюджету ЄС складали 17% (3,7 млрд.єкю) [10], то починаючи з 1994 р. вони сягають біля третини Бюджету ЄС (1994-1999 рр. - 154,5 млрд.єкю.) [8, с.221], 2000-2006 рр.-213 млрд. євро [11] і у 2007-2011 рр. - 336,1 млрд, євро [9, с.1]. Частки фінансування розвитку регіонів по відношенню до показника ВВП ЄС подвоєно з 0,27% у 1989р. до 0,46% у 1999р., дещо зменшено у 2006 р. - 0,31% та збільшено до 0,5% у 2007-2011 рр. [12, с.84]. Видатки Бюджету ЄС на регіональний розвиток у 2007-2011рр. розподілено наступним чином: бюджет на виконання завдання «конвергенція» складає 264 млрд.євро (78,5% від загального обсягу), більшу половину з яких буде спрямовано в регіони, в яких ВВП на одну особу менший 75% відповідного середнього по ЄС показника; на заходи підвищення конкурентоспроможності і рівня зайнятості регіонів спрямовується 57,9 млрд.євро (17,2%); фінансування територіального співробітництва проводитиметься в межах 57,9 млрд.євро (3,9%).

По-третє, в завданнях спільної політики ЄС в напрямку розвитку регіонів [13, с.17-28] враховано сучасні світові тенденції розвитку. Так, передбачається реагувати на виклики процесів глобалізації, відкритості економіки і жорсткої ринкової конкуренції шляхом адаптації до змін і розкриття економічного потенціалу регіонів на світових ринках, сприяння зайнятості; розвитку основаної на знаннях економіки та інноваційно-дослідницької діяльності. Основані на принципі соціальної справедливості, завдання реалізуються через політику вирішювання розвитку регіонів, а їхнє виконання має сприяти перетворенню «розширеної Європи» в соціально захищену зону, економічно конкурентоспроможну і політично впливову на міжнародній арені інституцію

Упродовж останніх років в Україні прийнято низку нормативно-правових актів, спрямованих на стимулювання розвитку регіонів [14, 15, 16]. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015р. [16], яка прийнята на виконання ст. 3 Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» [15] визначає основні тенденції, проблеми і заходи розвитку регіонів, мету і пріоритети

державної регіональної політики на сучасному етапі. Позитивом є те, що в задекларованих Стратегією принципах, стратегічних завданнях і механізмах реалізації враховано сучасні внутрішні і зовнішні реалії, зарубіжний досвід, а підхід до розвитку регіонів наближений до регіональної політики ЄС. Попри те, стимулювання розвитку регіонів уповільнюється з причин незавершеності розробки і апробації нових відповідних механізмів. Зокрема, прийнята КМУ Постанова [17] на практиці унеможливилює визначення депресивних територій, не запроваджено системи договірних відносин між Урядом та обласними радами, стратегічне планування регіонального розвитку, а також співпраці «держава-громадськість-бізнес» щодо регіонального і місцевого розвитку.

Отже, для запровадження демократичних стандартів у сфері регіонального управління, зокрема, державного регулювання регіонального розвитку, інтенсифікації інтеграційних до ЄС процесів необхідно: інституційну спроможність і фінансове забезпечення регіонального розвитку; прискорити запровадження нових механізмів державного стимулювання розвитку регіонів; визначити і чітко розподілити повноваження і відповідальність між центральними, місцевими органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування на основі фінансового, матеріального та іншого забезпечення виконання делегованих повноважень; продовжити наближення засад здійснення регіонального управління в Україні до стандартів і вимог Євросоюзу.

Література:

1. *EU Treaty of Rome, 1957.*
2. *EU Maastricht Treaty, 1992.*
3. *Регіональні тенденції 2001-2002. - К.: МЦПД, Конус-Ю, 2003 - 144 с.*
4. *European Council of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds [Official Journal L 161 of 26.06.1999].*
5. *Regulation (EC) No 1783/1999 of 12 June 1999 on the European Regional Development Fund [Official Journal L 213 of 13.08.1999].*
6. *European Commission, Regional Policy Directorate-General on http://europa.eu.int/comm/dgs/regional_policy7ind_en.htm accessed on 21/06/2006*
7. *Regulation (EC). No 1260/1999.*
8. *Boldrin M., Canova F. Inequality and convergence in Europe's regions: reconsidering European regional policies. Economic Policy, 2001- April - P. 207-253.*
9. *Cohesion policy: the 2007 watershed. European Commission, Directorate-General for Regional Policy, Inforegio, Factsheet, 2004 - 8 p.*
10. *Selected Committee on the European Communities, 1996/1997*
11. *European Commission, Decision 1999/501/EC [Official Journal L194, 27.7.1999].*
12. *Getimis P. Improving EU Regional Policy by Learning from the Past in View of Enlargement. European Planning Studies, European Briefing, 2003 - Vol 11, no. 1.*

13. *Time to move up a gear: The new partnership for growth and jobs. Communication from the Commission to the spring European Council, Luxembourg: European Commission, Office for Official Publications of the European Communities, 2006.*

14. Закон України про транскордонне співробітництво // Відом. Верховної Ради України. - 2004 - № 45 - 5 лист, - Ст. 499.

15. Закон України про стимулювання розвитку регіонів // Відом. Верховної Ради України. - 2005 - № 51 - Ст. 548

16. Постанова КМУ „Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року” // Офіційний вісник України, 2006. - № 30. - 9 серп. - Ст. 2132.

17. Постанова КМУ «Про затвердження Порядку здійснення моніторингу показників розвитку регіонів, районів, міст республіканського в АРК і обласного значення для визнання територій депресивними» від 24.06.2006р. № 860.

18. European Council of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds [Official Journal L 161 of 26.06.1999].

19. Regulation (EC) No 1783/1999 of 12 June 1999 on the European Regional Development Fund [Official Journal L 213 of 13.08.1999].

20. European Commission, Regional Policy Directorate-General on http://europa.eu.int/comm/dgs/regional_policy/ind_en.htm accessed on 21/06/2006.

21. Regulation (EC). No 1260/1999

22. Boldrin M., Canova F. Inequality and convergence in Europe's regions: reconsidering European regional policies. *Economic Policy*, 2001, -April. -P.207-253.

23. Cohesion policy: the 2007 watershed European Commission, Directorate-General for Regional Policy, Inforegio, Factsheet, 2004 - 8 p.

24. Selected Committee on the European Communities, 1996/1997.

25. European Commission, Decision 1999/501/EC [Official Journal L194, 27.7.1999].

26. Getimis P. Improving EU Regional Policy by Learning from the Past in View of Enlargement. *European Planning Studies, European Briefing*, 2003. - Vol. 11, no. 1.

27. *Time to move up a gear: The new partnership for growth and jobs. Communication from the Commission to the spring European Council, Luxembourg: European Commission, Office for Official Publications of the European Communities, 2006.*

28. Закон України про транскордонне співробітництво // Відом. Верховної Ради України. - 2004 - № 45, - 5 лист, - Ст. 499.

29. Закон України про стимулювання розвитку регіонів // Відом. Верховної Ради України. - 2005 - № 51 - Ст. 548.

30. Постанова КМУ „Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року”// Офіційний вісник України, 2006 - № 30 - 9 серп. - Ст. 2132