

3. Музиченко Г. В. Концептуалізація державної політики країн пострадянського простору в умовах глобалізаційних змін : Монографія. Одеса : Друкарський дім, 2012. 394 с.

4. Нагорний С. Адміністративно-територіальна реформа в країнах Вишеградської групи: висновки для України // Зовнішні справи. 2011. № 5–6. – С. 4–27.

5. Біла С. Інституційне забезпечення державної регіональної політики (досвід країн ЄС) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/mart2009/31.htm>

6. Нагорний С. Вказ. стаття.

7. Наумкина С. М., Маслов Ю. К. Причины изменения конфигурации и условий функционирования системы власти в современных обществах // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Історія. Філософія. Політологія. 2013. №5. С. 87–90.

*Требін Михайло Петрович, доктор філософських наук, професор,
завідувач кафедри соціології та політології
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД

Регіональна політика є одним з найстаріших і найвитратніших видів діяльності Європейського Союзу (ЄС). Її витoki сягають 50-х років ХХ ст., до моменту створення Європейського Економічного Співтовариства (ЄЕС), проте до 70-х років на рівні ЄС не робилося серйозних зусиль зі згладжування диспропорцій. Першим дієвим інструментом наднаціональної регіональної політики Європейського Співтовариства став Європейський фонд регіонального розвитку, створений в 1975 р. з ініціативи Великої Британії, що приєдналася до товариства, яка на той час мала великий досвід у цій галузі. На території районів, визнаних проблемними в рамках національної регіональної політики 9 країн-членів Європейського Співтовариства, реалізовувалися три основні завдання: 1) підтримка малих підприємств, що створюють не менше 10 робочих місць (до 20% обсягу інвестицій, але не більше 1/2 допомоги, наданої даному проекту національним урядом); 2) капіталовкладення в інфраструктуру, що пов'язана з їх діяльністю; 3) інвестиції в інфраструктуру гірських районів з сільськогосподарською спеціалізацією (отримували допомогу також по лінії загальної аграрної політики Європейського Співтовариства,

яка довгий час залишалася ключовим напрямком наднаціональної політики).

Вступ до Європейського Співтовариства в 1986 р. Іспанії і Португалії, де була висока частка територій з низьким рівнем соціально-економічного розвитку, стало поворотним моментом для регіональної політики Європи. Також істотний вплив на неї справило прийняття Єдиного європейського акта в тому ж році. У підсумку в кінці 80-х років була проведена реформа структурних фондів ЄС, був детально розроблений механізм реалізації та інструментарій регіональної політики, уточнені її мета і завдання. На рівні ЄС стало здійснюватися самостійне регулювання територіального розвитку, що координувалося спільно з державами-членами, але не підкорялося їм, на відміну від попереднього етапу. Відповідно зросли і обсяги фінансування наднаціональної регіональної політики. В період 1989-1993 рр. на її потреби фондами ЄС щорічно виділялося в середньому по 14 млрд. екю, що в 30 разів перевищувало інвестиції п'ятнадцятирічної давності. При цьому питома вага відрахувань на регіональну політику у видатках загального бюджету ЄС досягла 20%. Надалі ЄС продовжував нарощувати вкладення коштів у регіональну політику. Так, в 1994-1999 рр. щорічні асигнування фондів ЄС на регіональну політику досягли 32 млрд. екю (питома вага в загальному бюджеті ЄС склала 30%), в 2000-2006 рр. вони вирости майже до 38 млрд. євро, а в 2007-2013 рр. склали близько 50 млрд. євро [1, с. 18].

В період 2014-2020 рр. бюджет ЄС складе 1,082 трлн. євро, з них 32,5% - це кошти, що виділяються на здійснення цілей і завдань регіональної політики (351,8 млрд. євро). Згідно з фінансовим планом регіональної політики 182 млрд. євро буде направлено в формі інвестицій в регіони, де ВВП на душу населення менше, ніж 75% від аналогічного усередненого показника по ЄС. У цих регіонах проживає 27% населення ЄС. 35 млрд. євро підуть в «перехідні» регіони, де ВВП на душу становить від 75% до 90% від показника по ЄС, тут проживає 12% населення. Фінансова допомога для найрозвиненіших регіонів (ВВП на душу більше 90% від ВВП на душу по ЄС) буде 54 млрд. євро, при тому що там проживає 61% населення ЄС [2].

До речі, під регіоном в ЄС розуміється адміністративно-територіальна одиниця держав-членів ЄС. Однак оскільки рівнів і типів таких одиниць може бути безліч і в різних державах-членах ЄС територіально-адміністративні системи можуть сильно відрізнятися, в ЄС на початку 1980-х років була вироблена методика позначення регіонів різного рівня. Головним чином ця система використовується в статистиці і розробці регіональної політики, і тому вона отримала назву NUTS (фр.*nomenclature des unités territoriales statistiques*) - Номенклатура

територіальних одиниць для цілей статистики, встановлена Статистичним офісом ЄС (Євростат). Цей поділ служить вирішенню таких завдань: 1) збору, розвитку і гармонізації регіональної статистичної інформації в ЄС; 2) соціально-економічного аналізу регіонів різних рівнів; 3) формулюванню регіональної політики ЄС. Сучасна номенклатура для 28 країн ЄС включає в себе: 1) 104 територіальних одиниць рівня NUTS I (чисельність жителів від 3 до 7 млн. осіб): основні соціально-економічні регіони ЄС - великі одиниці адміністративно-територіального поділу держав, таких як регіони Бельгії, Польщі, Великої Британії, землі Німеччини; 2) 281 територія рівня NUTS II (чисельність жителів від 800 тис. до 3 млн. осіб): основні регіони для реалізації регіональної політики ЄС (також можуть збігатися з регіонами країн ЄС, меншими за чисельністю населення - землі в Австрії, області в Чехії, автономні спільноти в Іспанії, регіони в Ірландії, Італії тощо); 3) 1348 територій рівня NUTS III (чисельність жителів від 150 до 800 тис. осіб): невеликі регіони для специфічних заходів в рамках регіональної політики ЄС (муніципалітети, префектури, райони, округи, провінції тощо в різних країнах ЄС) [3].

Регіональна політика ЄС здійснюється на основі декількох принципів, введених реформою 1988 р. [4, р. 287]: 1) *принцип координації*: інтеграція зусиль всіх агентів регіональної політики та структурних фондів; 2) *принцип концентрації*: кошти структурних фондів повинні направлятися в найпроблемніші регіони, які дійсно потребують підтримки; 3) *принцип програмування*: кошти фондів повинні витратитися на проекти, що розробляються відповідно до довгострокових «зонтичних» програм регіонального розвитку; 4) *принцип додатковості*: кошти, які виділяються ЄС на розвиток регіонів, не можуть і не повинні замінювати кошти, які витрачаються державами на свою регіональну політику; 5) *принцип партнерства*: участь декількох сторін - Європейської комісії, держав-членів, регіональних і місцевих властей, громадських акторів і інститутів громадянського суспільства - в процесі розробки, моніторингу та оцінки виконання програм регіонального розвитку і операційних програм регіональної політики.

Принцип партнерства є найважливіший принципом, що відрізняє регіональну політику ЄС від усіх інших сфер політики ЄС. Він був представлений Європейською комісією як один з центральних компонентів реформи 1988 року. Стаття 11 Регламенту 1083/2006 визначає «партнерство» як «тісну співпрацю між Комісією та кожною державою-членом, [яка] в разі необхідності і відповідно до національних правил та існуючих практик повинна організувати партнерство з: а) компетентними регіональними, місцевими, міськими та

іншими органами влади; б) економічними і соціальними партнерами; с) будь-якими іншими організаціями, що представляють громадянське суспільство, організаціями, що виступають за захист навколишнього середовища, неурядовими організаціями, а також організаціями, що відповідають за просування рівноправності між чоловіками і жінками» [5]. Принцип партнерства є явною ознакою тенденції до трансформації політики ЄС в систему багаторівневого управління [6], оскільки за допомогою партнерства відбувається активне залучення до політики ЄС регіональних урядів і громадських агентів. Більш того, принцип партнерства був перенесений з регіональної політики на такі напрями як політика в сфері науки, досліджень та інновацій, соціальна політика і політика в сфері навколишнього середовища [7, р. 770].

Відповідно до принципу партнерства, останнім часом Європейська комісія приділяє особливу увагу участі в розробці та оцінці реалізації регіональної політики (зокрема, регіональних операційних програм) регіональних і місцевих громадських організацій і груп інтересів - некомерційних недержавних організацій (НКО). При цьому, як зазначає Міхаель Бауер [7, р. 780], не тільки самі НКО, які беруть участь у «партнерстві», а й Європейська комісія отримують дивіденди від громадської мобілізації на регіональному та місцевому рівнях. По перше, включення більшої кількості партнерів такого роду підсилює прозорість реалізації політики, не в останню чергу тому, що до європейського рівня доводяться інші, альтернативні точки зору. По-друге, знання ситуації на регіональному та місцевому рівнях робить НКО, що залучаються до співпраці, які організаційно незалежні від державних адміністрацій, цінними спостерігачами процесу реалізації політичних рішень, здатними і готовими сигналізувати в разі неналежного застосування правил ЄС. Таким чином, підсумком залучення НКО є отримання Комісією додаткових ресурсів управління ситуацією, і, відповідно, деяке ослаблення позиції держав в цій сфері.

До принципів реалізації регіональної політики і політики ЄС в цілому можна також віднести *принцип субсидіарності*. Він стоїть дещо окремо по відношенню до інших п'яти принципів, які належать дійсно до регіональної політики. На відміну від них, принцип субсидіарності застосовується у всіх сферах політики, підкреслюючи баланс між різними рівнями політики, включаючи регіональний і місцевий рівні. Етимологічно цей термін пов'язаний з однокорінним латинським *subsidium*- допомога. Цим підкреслюється зобов'язання держави втручатися в справи нижчих рівнів влади в тих випадках, коли вони не можуть виконувати взяті на себе або запропоновані зобов'язання перед населенням. Принцип субсидіарності в ЄС був сформульований в статті 5

Маастрихтського договору в 1992 р. таким чином: «Спільнота діє в межах повноважень, що їй надає їй цей Договір, та заради цілей, визначених в цьому Договорі. У сферах, що не належать до її виключної компетенції, Спільнота діє згідно з принципом субсидіарності лише тоді й у такому обсязі, коли держави-члени не можуть належним чином досягти мети запланованого заходу, натомість це краще здійснити на рівні Спільноти з огляду на масштаби чи результати запропонованих заходів. Будь-якій дії Спільноти не належить виходити за межі того, чого потребує досягнення мети цього Договору» [8]. Принцип субсидіарності в ЄС поширюється не тільки на взаємовідносини наднаціональної і національної влади, але на весь ланцюжок адміністративних рівнів - від рівня ЄС до місцевого. Таким чином на основі принципу субсидіарності в ЄС насамперед вирішуються проблеми регіонального розвитку.

Керуючись зазначеними принципами, Європейська комісія в травні цього року запропонувала проект бюджету ЄС на 2021-2027 рр., де майже 30% виділяється на вирішення завдань регіональної політики, а саме – 373 млрд. євро [9, р. 12]. Пропонується, по-перше, зосередитися на важливих інвестиційних пріоритетах і визначитися, де підтримка ЄС принесе найбільше користі. Велика частина коштів інвестицій виділяються на такі сфери як інновація, підтримка малих підприємств, цифрові технології та модернізація виробництва. Велика увага приділяється і переходу на економіку замкнутого циклу з меншою кількістю викидів вуглекислого газу, а також боротьбі з кліматичними змінами відповідно до Паризької угоди. По-друге, комісія хоче інвестувати в усі регіони і більше виходити з особливостей регіонального розвитку. Такий підхід покликаний забезпечити масштабну підтримку ЄС регіонами з низьким економічним розвитком і доходами, перш за все це Південна та Східна Європа. Для зменшення відмінностей і надання допомоги менш розвиненим регіонам, головним критерієм розподілу коштів, як і раніше, є ВВП на душу населення, а також будуть впроваджені нові критерії: рівень безробіття серед молоді, низький рівень освіти, кліматичні зміни, прийом і інтеграція біженців. По-третє, комісія пропонує спростити пов'язані з наступним бюджетом приписи, зменшити бюрократію і зробити контроль підприємств, що отримують допомогу, менш обтяжливим. По-четверте, комісія пропонує зміцнити зв'язок між регіональною політикою і «Європейським півріччям» для створення середовища, що сприяє економічному зростанню та підприємництву в Європі, і максимальному використанню інвестиційного потенціалу як ЄС, так і самих країн-учасниць. Найбільше коштів, очікується, що отримають, Польща (64,4 млрд. євро), Італія (38,6 млрд. євро), Іспанія (34 млрд. євро), Румунія (27,2 млрд. євро), Португалія (21,2 млрд. євро), Угорщина (17,9

млрд. євро), Чехія (17,8 млрд. євро), а з урахуванням коштів, що виділяються на душу населення лідирують Естонія (317 євро), Словаччина (310 євро), Латвія (308 євро), Литва (278 євро) [9. р. 15].

З досвіду регіональної політики ЄС можна зробити деякі висновки, які можуть бути корисними для України, особливо з урахуванням її націленості на європейську інтеграцію. По-перше, регіональна політика вимагає довгострокового стратегічного бачення цілей, яких необхідно досягти. Вони можуть включати розвиток ключових секторів, зокрема транспорту, або географічних територій, наприклад коли політика ЄС віддає пріоритет менш розвиненим територіям. По-друге, повинен існувати об'єктивний, або «неполітичний», метод залучення та розподілу ресурсів. Іншими словами, має бути зрозуміло, як залучаються і розподіляються гроші в рамках програм або регіонів. Це повинне обґрунтовуватися статистичними показниками; таким чином, реалізація регіональної політики передбачає існування статистичної служби і відповідні інвестиції. По-третє, система, яка об'єднує спільне фінансування і партнерство, зміцнює права власності. Органи управління, які об'єднують широкий спектр інтересів, також повинні покрити від 15 до 50 відсотків витрат, пов'язаних з конкретними проектами, за рахунок місцевих (державних або приватних) джерел. Не мають сенсу проекти, які нав'язуються органами вищого рівня, тому проекти дійсно належать громаді, яка отримує користь від їх реалізації. По-четверте, прозорість процесу реалізації стратегії і програми розглядається як важлива складова ефективного управління в XXI столітті.

Список використаних джерел

1. Региональная политика стран ЕС / Центр европейских исследований ИМЭМО РАН. Отв. ред. А.В. Кузнецов. Москва: ИМЭМО РАН, 2009. 230 с.
2. The EU's main investment policy. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/investment-policy/ (access date: 31.10.2018).
3. Eurostat. National Structures (EU-28). URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/national-structures-eu> (access date: 31.10.2018).
4. European Union Politics / [edited by] Michelle Cini. 2nd ed. Oxford ; New York : Oxford University Press, 2007. xxxv, 496 p.
5. Council Regulation (EC) No 1083/2006, Art. 11.1, p. 39. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1083&from=LV> (access date: 31.10.2018).

6. Allen D. Cohesion and Structural Funds: Competing Pressures for Reforms? *Policy-Making in the European Union* / ed. Wallace H., Wallace W., Pollack M. 5th ed. Oxford; New York: Oxford University Press, 2005. P. 213–238.

7. Bauer M. The EU «Partnership Principle»: Still a Sustainable Governance Device Across Multiple Administrative Arenas? *Public Administration*. 2002. Winter. Vol. 80, Issue 48. P.769-789.

8. Договір про заснування Європейської Спільноти (консолідована версія станом на 1 січня 2005 року). URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_017 (дата звернення: 31.10.2018).

9. Reflections On Cohesion Policy Post-2020. *Panorama*. 2018. Summer. No. 65. P. 12-27.

*Ключкович Анатолій Юрійович, кандидат політичних наук, доцент,
доцент кафедри політології і державного управління
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В СЛОВАЦЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ

В процесі демократичних перетворень постсоціалістичні країни Центрально-Східної Європи зіткнулися з комплексом проблем щодо формування ефективного територіального публічного управління. Кожна з країн торувала свій унікальний шлях децентралізації влади та реформування публічного управління. Словацька Республіка (далі – СР) пройшла складним шляхом децентралізаційних реформ, результати яких дозволяють говорити про функціонування в країні публічного управління європейського рівня. З точки зору вихідних умов і визначення загальної стратегії реформ словацький досвід є важливим для України, що зумовлено зокрема соціокультурними параметрами словацького суспільства, т.зв. «зигзагоподібною» демократизацією, успіхами навздогінної модернізації та європеїзації.

Реформування системи територіального публічного управління в СР відбувалося в кілька етапів і ґрунтувалося на нормативно-правовій базі, що була результатом взаємодії політичних і правових чинників.

На поч. 1990-х рр. реформування системи територіального управління здійснювалося межах Чехословацької федеративної республіки, яка стала на шлях демократичної трансформації. Базовими документами, що регулювали реформування в сфері публічного