

*Н. В. Мирна,*

к.держ.упр., доцент кафедри права  
та європейської інтеграції ХарPI НАДУ,  
м. Харків

## **ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ: ПРАВОВІ ТА ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ЗАСАДИ ПОЛІТИКИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ**

*Здійснено аналіз правового та інституціонального забезпечення політики регіонального розвитку в ЄС. Визначено етапи розвитку регіональної політики в ЄС. Надано характеристику основним інститутам, які беруть участь у процесах формування та реалізації регіональної політики. Визначено основні принципи їх функціонування.*

**Ключові слова:** Європейський Союз, регіональний розвиток, регіональна політика, регіон, право, інститут, принципи.

Інтеграційні процеси, які мають місце в Європі та інтенсивно розвиваються протягом останніх десятиріч, знайшли своє відображення у багатьох напрямках комунітарної політики Європейського Союзу. За своєю природою ЄС є унікальним утворенням, що формує новий інституційно-правовий порядок, відмінний від міжнародного правопорядку та внутрішнього правопорядку держав-членів.

Одним із провідних напрямів розбудови сучасної Європи є політика економічного і соціального згуртування, мета якої – це конвергенція (згуртування) регіонів, зменшення регіональних диспропорцій та запобігання виникненню регіональних дисбалансів у ЄС.

Цілі політики регіонального розвитку змінювались упродовж її формування та розвитку, набували комплексного та соціально-орієнтованого характеру. Загальна мета політики економічного і соціального згуртування показана в ст. 130а Договору як така, що полягає у скороченні «відмінностей між рівнями розвитку окремих регіонів та зменненні відсталості регіонів, що перебувають у найменш сприятливих умовах, включаючи сільські регіони».

Досягнення цілей регіональної політики потребує забезпечення її певними ресурсами, вимагає застосування сучасних механізмів, взаємоузгоджених між собою. Отже, організаційно-правове забезпечення

політики регіонального розвитку ЄС є невід'ємною умовою забезпечення сталого розвитку регіонів країн-членів та ЄС у цілому.

Європейська інтеграція знаходиться в центрі уваги вітчизняних науковців з перших років незалежності України. Важливими питаннями наукових досліджень в останні роки є обґрунтування необхідності інтеграції нашої держави до європейських структур, впровадження європейських стандартів у різні сфери діяльності суспільства.

Питання, які розкривають сутність процесів інтеграції та регіонального розвитку, посідають чільне місце в наукових дослідженнях як вітчизняних, так і зарубіжних учених. Серед них варто відзначити праці вітчизняних науковців, зокрема О. Білоруса І. Бураковського, А. Гальчинського, Б. Губського, Д. Лук'яненка, В. Новицького, Ю. Пахомова, В. Рокочої, І. Соколенка, А. Філіпенка, В. Чужикова та ін., а також зарубіжних – Б. Баласса, О. Бейя, Ю. Борко, Ю. Ваннона, М. Згуровського, М. Іванова, В. Іноземцева, П. Кругмана, М. Максимової, Г. Мюрдаля, Дж. Най, Ю. Шишкова та ін.

Регіональна політика стала об'єктом дослідження багатьох фахівців з державного управління, зокрема таких, як З. Варналій, В. Введенський, Ю. Гладкий, М. Долішній, В. Мамонова, О. Мрінська, В. Олуйко, С. Телешун, А. Чистобаєв, Б. Штульберг та ін.

Політиці регіонального розвитку присвятили свої праці В. Керецман, В. Лексин і А. Швецов, С. Романюк, а узагальненню досвіду її здійснення у країнах Європейського Союзу – В. Волес і Г. Волес, В. Ніжнінські, Т. Потканські, П. Сегварі, Д. Юлл та ін.

Серед дослідників, які зосередили свою увагу на інституціональній стороні європейської інтеграції, на взаємодії європейських інституцій слід назвати італійського дослідника С. Гоці. Важливе значення для всебічного розкриття процесу становлення європейського правового простору є роботи російських вчених Л. Ентіна, С. Кашкіна, В. Топорніна, Г. Толстопятенка, Є. Усенка, Ю. Юмошева, а також таких західних вчених, як Е. Аккер, Е. Бредні, Дж. Вейлер, Дж. Вінер, Р. Довід, Г. Дейвіс, М. Джейніс, Р. Кей, В. Кернз, А. Романо, А. Татам та ін.

Однак, незважаючи на досить велику кількість наукових досліджень, пов'язаних із характеристикою різних аспектів процесу європейської інтеграції, слід зазначити, що наразі відсутні комплексні теоретико-правові пошуки, автори яких пропонували б системний підхід до аналізу проблеми організаційно-правового забезпечення політики регіонального розвитку в ЄС.

*Метою статті* є дослідження інституціональних та правових засад політики регіонального розвитку в Європейському Союзі.

Формування регіональної політики як самостійного напрямку комунітарної політики пройшло через декілька етапів, кожен з яких ознаменував собою кількісні зміни, пов'язані з приєднанням нових держав до інтеграційному угрупованні, та якісні зміни з питань розробки та імплементації на практиці програм регіонального розвитку.

Початковий етап європейської інтеграції заклав основи для проведення програм регіонального розвитку. Ключову роль у цьому процесі відіграв *Римський договір* 1957 р. Не зважаючи на той факт, що він не мав окремого розділу, який було присвячено регіональній політиці на рівні ЄС в договорі були прямі посилення, які стосувалися регіональних проблем. Його преамбула підкреслювала необхідність зменшення розриву між різними регіонами і подолання відсталості районів, що перебувають у менш сприятливих умовах, припускала об'єднання національних господарств при скороченні розриву між ними.

Безперечно Римський договір має важливе значення у процесі формування регіональної політики Співтовариства. Регіональні статті, методи та інструменти, які в них було запропоновано, поклали початок правового оформлення регіональної політики. Інтеграційний розвиток, який було стимульовано даним договором, призвів до усвідомлення необхідності здійснювати політику фінансової підтримки тих або інших держав і регіонів в їх складі.

Незважаючи на той факт, що в рамках ЄС процес регіоналізації поступово набирив обертів, суттєвим недоліком регіональної політики того часу залишалася відсутність системи заходів, тобто комплексних дій, спрямованих

на зменшення диспропорцій, пов'язаних зі ступенем економічного розвитку різних регіонів країн-членів ЄС.

Уперше повноваження Співтовариства щодо реалізації заходів у сфері регіональної політики було закріплено в 1986 р. в *Єдиному Європейському акті* в розділі «Економічне та соціальне згуртування» (ст. 158–162). Відповідно до ст. 158 Співтовариство розвиває та здійснює дії, спрямовані на зміцнення економічного та соціального згуртування, маючи на меті: «скорочення відмінностей між рівнями розвитку окремих регіонів та зменшення відсталості регіонів, що знаходяться в найменш сприятливих умовах, чи островів, включаючи сільські райони [4].

Було визначено принципи політики згуртування поряд зі структурною політикою, які лягли в основу регіональної політики, хоча створений у цей час Фонд згуртування дотримувався принципу підтримки держав, а не регіонів. У цей же період було здійснено чергове розширення ЄС, яке звертало увагу всього інтеграційного угруповання на Південну Європу, створюючи основи для інтеграції економік цих держав в єдиний економічний простір.

Важливим етапом європейської регіоналізації стають 1990-і роки. Починаючи з 1994 р., удвічі збільшується фінансування регіональних програм і надалі цей показник зростає. Так, якщо в 1983 р. ЄС витрачав на реалізацію програм регіонального розвитку 3,7 млрд єкю, то в 1992 р. на ці програми було використано коштів уже на 18,3, а в 1999 р. – на 32,7 млрд єкю.

На початку 1990-х рр. регіональні тенденції почали посилюватись, ідея створення «Європи регіонів», яка, в першу чергу, ініціювалася представниками німецьких земель, іспанських автономних спільнот та французьких регіональних рад, набула політичного значення. Та найбільшим досягненням того часу, на думку багатьох європейських дослідників, стала зміна офіційної моделі розвитку ЄС. У 1988 р. модель «Європи батьківщин» офіційно поступилася місцем «Європі регіонів», що було закріплено у прийнятій в листопаді цього ж року Хартії регіоналізму. Остання в загальних рисах визначила численні цілі, які були на той час недосяжними не лише для більшості країн Східної Європи, але й для більшості країн-членів ЄС.

На цьому етапі підписання *Маастрихтської угоди* в 1992 р. дозволило закріпити як суб'єкти землі, регіони, а також автономні співтовариства. Політика вирівнювання була зафіксована в Угоді як найважливіша поряд з валютним союзом. Договір визначив механізми й окреслив основні напрями регіональної політики ЄС, виділив провідною метою економічне та соціальне згуртування.

Маастрихтська угода передбачала створення спеціального *Фонду згуртування* (The Cohesion Fund), метою діяльності якого стало цільове підтягування до стандартів ЄС депресивних регіонів чотирьох найбідніших країн співдружності (Греція, Ірландія, Іспанія, Португалія). З цього часу понад третини бюджету спрямовується на програми регіональної політики. У цей же період остаточно були сформовані фінансові інструменти, які включають в себе не тільки структурні фонди, а й спеціалізовані програми (ISPA, SAPARD, PHARE та ін.).

Підписання Маастрихтської угоди значно прискорило процес урядової та політичної інтеграції. Офіційне визнання земель та регіонів, створення *Комітету регіонів*, надання можливості регіональним міністрам представляти свою країну в Раді міністрів ЄС – усе це дозволило запропонувати низку базових принципів реалізації європейської регіоналізації, до яких зараховують принципи *субсидіарності, децентралізації, партнерства, програмування та концентрації*.

Одночасно багато регіональних організацій почали впливати на характер регіональної політики, відстоюючи ідею згуртування, поліцентризм у розробці програм регіональної підтримки і посилення ролі регіональних і місцевих органів влади.

У 1997 р. *Амстердамським договором* було підтверджено стратегічну важливість політики згуртування. Договір також містив окремий розділ щодо безробіття, акцентувавши увагу на необхідності дій на рівні ЄС у напрямку зниження рівня безробіття.

На Берлінському саміті ЄС (березень 1999 р.) глави держав і урядів країн-членів Союзу досягли домовленості щодо «Порядку денного – 2000» – плану дій, висунутого Комісією, в основному, для зміцнення спільних політик ЄС та

забезпечення Союзу новими фінансовими рамками на 2000 – 2006 рр., які враховували безпрецедентне розширення 1 травня 2004 р.

У цьому контексті «Порядок денний – 2000» також містив реформу Структурних фондів. У результаті Структурні фонди та Фонд згуртування отримали нові правові рамки, які залишалися чинними до 2006 р. Це дозволило сконцентрувати допомогу з наявних фондів і спростити та зробити прозорими відповідні ролі та зобов'язання держав-членів і Комісії.

У листопаді 2002 р. в ЄС був створений *Фонд солідарності Європейського Союзу* (EUSF) з метою надання допомоги державам-членам та в певних випадках – їх регіонам для подолання наслідків руйнівних та масштабних стихійних лих.

На цій правовій базі починають розроблятися систематизовані пакети регіональних проектів і фінансування ЄС на 1988 – 1993, 1994 – 1999, 2000 – 2006 та 2007 – 2013 рр. Відповідні асигнування поступово стають все більш цільовими, адресними, обумовленими власними зусиллями регіонів-бенефіціантів, а їх розподіл – більш гласним, на конкурсній основі і за чітко визначеними критеріями, посилюється співпраця між учасниками з місць і Брюсселем [13].

Таким чином, регіональна політика – явище не випадкове. Більше того, вона стала необхідною частиною комунітарної політики, а на сьогоднішній день є надійним інструментом підтримки інтеграційного руху. При збереженні проблеми соціально-економічних відмінностей, складним є і досягнення політичних угод. Це змушує звернути особливу увагу саме на інституційне забезпечення регіональної політики та програми, що розробляються в даному контексті.

Європейський Союз здійснює свою компетенцію й забезпечує досягнення поставлених перед ним завдань і цілей через систему органів, які утворюють організаційний структуру об'єднання. Інститути, які функціонують як керівні органи, наділені владними повноваженнями, рішення яких мають обов'язковий характер. Через діяльність цих інститутів не лише досягається мета Союзу, щодо забезпечення регіонального розвитку, але й реалізуються ті суверенні права, які були делеговані їм державами-членами.

Особливістю побудови і функціонування інституційної структури ЄС є те, що прийняття найважливіших рішень з метою реалізації завдань і цілей Союзу, а отже, здійснення законодавчих та виконавчих функцій не реалізується будь-яким із інститутів одноособово, а за загальним правилом, спільно з іншими інститутами [7].

У розробці та впровадженні регіональної політики беруть участь Парламент, Рада, Європейська Комісія (Генеральний директорат із питань регіональної політики), у прийнятті рішень приймають участь Економіко-соціальний комітет та безпосередньо *Комітет регіонів*.

Комітет регіонів (КР) – це консультативний орган ЄС, утворений відповідно до угоди про ЄС (ст. 263–265), розпочав роботу у березні 1994 р., одна із наймолодших інституцій ЄС.

Утворення Комітету регіонів є реальним прикладом реалізації принципу субсидіарності, втіленням регіонального виміру європейської інтеграції та наближення громадян ЄС до європейських інституцій. Поява нового органу стала відповіддю ЄС на сформовані протягом тривалого часу передумови, до яких можна віднести наступні процеси:

- розвиток самого Європейського Союзу, посилення ролі наднаціональних інститутів;
- розвиток регіональної політики ЄС, видатки на реалізацію якої зайняли друге місце після аграрної політики;
- еволюція національних політичних систем, тенденція до децентралізації;
- інтенсифікація міжрегіональної мобілізації в зоні ЄС, створення регіональних об'єднань європейського масштабу.

КР складається з представників місцевих і регіональних органів управління. Це означає, що хоча він має назву Комітет регіонів, майже половина його членів є представниками органів місцевого самоврядування, що дозволяє залучати до процесів формування та реалізації європейської регіональної політики усі субнаціональні рівні кран-членів ЄС. Члени КР

повністю незалежні у виконанні своїх обов'язків заради загальних інтересів Спільноти.

КР консультиє Раду міністрів, Парламент і Комісію з актуальних питань, спрямованих на захист місцевих та регіональних інтересів у таких сферах: економічне та соціальне згуртування, транс-європейські мережі, охорона здоров'я, освіта та культура, зайнятість, соціальна політика, захист навколишнього середовища, професійна підготовка, транспорт, цивільний захист, зміна клімату, енергетичні питання.

Дорадчий статус комітету надає його консультаціям характеру обов'язковості в процесі ухвалення рішень з питань, що зачіпають місцеві й регіональні інтереси, зокрема у сфері освіти, культури, справ молоді, охорони здоров'я, соціальної й економічної згуртованості. Амстердамський договір розширив коло цих питань, включивши до них питання економічного та соціального згуртування, зайнятості, соціальної політики, транс-європейської транспортної мережі, енергетики та телекомунікацій, освіти й молоді, професійно-технічної освіти, охорони довкілля, публічного здоров'я і транспорту. Комітет регіонів, як Економічний і соціальний комітет, також може готувати висновки з власної ініціативи [10].

Кількість і розподіл місць у КР становлять, після приєднання до Європейського Союзу Хорватії, 353 у пропорції від держав-членів ЄС, яка була затверджена Ніщцькою угодою.

КР складається з шести Комісій за наступними напрямками діяльності: зайнятість, професійна підготовка; економічне і соціального згуртування, соціальна політика, охорона здоров'я; освіта та культура; навколишнє середовище, зміна клімату, енергетика; транспорт і транс-європейські мережі; цивільний захист.

КР є єдиним серед інститутів ЄС, члени якого базуються не в Брюсселі, а мешкають у власних регіонах. Вони перебувають у Брюсселі лише під час засідань комітету, а саме протягом шести пленарних засідань на рік. Саме це дозволяє представникам КР знаходитись у контакті з проблемами своїх



виборців, представляти інтереси своїх виборців у самому центрі прийняття рішень в ЄС, тримати їх у курсі подій ЄС, проводити наради і конференції Комітету регіонів у своїх регіонах або містах.

Ніщцька угода також уточнила критерії формування КР, за якими його членами можуть бути лише представники регіональних органів влади та органів місцевого самоврядування, які обрані до таких органів або політично підзвітні таким виборним органам.

Угодою була переглянута процедура прийняття рішень. Починаючи із 01.01.2007 р., у питаннях регіональної політики та політики згуртування пропозицію Комісії, після узгодження із Парламентом та після консультацій із Комітетом регіонів та Соціально-економічним комітетом та у відповідності до багаторічних фінансових рамок ЄС, Рада ухвалює рішення кваліфікованою більшістю [3].

Цілям економічного та соціального згуртування країн ЄС слугують структурні фонди та фонд згуртування (ФГ).

Європейська регіональна політика закладає багато принципів і вимог, які слід адаптувати до національних регіональних політик країн-членів. Серед найважливіших принципів організації діяльності інститутів Європейського Союзу і Європейських співтовариств виступають принципи субсидіарності, пропорційності, концентрації, програмування, децентралізація, партнерства, відкритості, залучення та інші.

Принцип *субсидіарності* визначає, що ЄС не здійснюватиме жодних заходів (за винятком, звичайно, сфер виключної компетенції Спільноти) окрім випадків, коли такі заходи будуть більш ефективними ніж заходи, що можуть бути здійснені на національному, регіональному чи місцевому рівні; передбачає самостійність та відповідальність керівництва регіонів у здійсненні своїх повноважень шляхом використання власних ресурсів та звертання за допомогою до центральної влади країни лише у тих ситуаціях, коли місцевих ресурсів недостатньо. Про важливість цього принципу свідчить той факт, що Амстердамський договір (1997 р.) додав до Договору про заснування ЄС

спеціальний Протокол про застосування принципів субсидіарності й пропорційності, в якому викладено керівні настанови щодо субсидіарності.

Принцип *децентралізації* передбачає делегування повноважень, водночас сприяючи ефективності витрачання коштів та співпраці; передбачає участь громадян у процесі вироблення і прийняття рішень на всіх рівнях врядування, у тому числі на рівні Європейського Союзу; ухвалення рішень на тому рівні, де виникла проблема, зважаючи на збереження необхідного балансу між принципами децентралізації та самостійності. Він тісно пов'язаний з принципом субсидіарності; його можна застосовувати у сферах, де завдання на регіональному рівні виконуються неефективно, або зовсім не виконуються (що вимагає нагляду з вищого рівня).

Принцип *концентрації* має три аспекти: *концентрація ресурсів* – велика частина структурних фондів (81,9 % за 2007 – 2013 рр.) зосереджена на найбільш вразливих регіонах і країнах; *концентрація зусиль* – інвестиційні зусилля зосереджені на конкретних аспектах інноваційної діяльності, передачі інформаційних та комунікаційних технологій, розвитку людських ресурсів і бізнесу; *концентрація витрат* – на початку кожного періоду програмування, щорічне фінансування виділяється для кожної програми.

Принцип *програмування* реалізується в тому, що політика згуртування не фінансує окремі проекти. Замість цього фінансування спрямовується на реалізацію багаторічних національних програм відповідно до пріоритетів та визначених цілей.

Принцип *партнерства* передбачає вироблення політики на регіональному рівні за широкої участі зацікавлених суб'єктів та осіб: повноваження та відповідальність за програми регіонального розвитку поділені між національними та регіональними органами влади, а також між державним і громадським секторами; його можна також застосовувати до програмування і планування регіонального розвитку, оскільки ефективність програм регіонального розвитку потребує підходу “знизу – вгору”.

Принцип *відкритості* забезпечує прозорість і підзвітність процесу вироблення політики регіонального розвитку, особливо стосовно перерозподілу

ресурсів. Принцип залучення може допомогти при плануванні та програмуванні регіонального розвитку, якщо збільшити представництво громадськості та суб'єктів господарювання в органах, що приймають рішення.

Таким чином, аналізуючи еволюцію правового та інституційного забезпечення політики регіонального розвитку в ЄС слід зазначити, що поглиблення та розширення процесу інтеграції в Європі потребувало запровадження дієвих правових, інституційних та інших механізмів формування та реалізації спільних політик. Оскільки сьогодні процес інтеграції в ЄС носить не тільки економічний, але й політичний характер інституційна та правова системи мають забезпечити необхідні умови для взаємодії наднаціональних та національних інститутів ЄС та країн-членів, використовуючи, передусім, принципи субсидіарності та пропорційності.

#### Список використаних джерел:

1. Бусыгина И. М. Стратегии европейских регионов как ответ на вызовы интеграции и глобализации / И. М. Бусыгина. – М. : Интердиалект, 2003. – 325 с.
2. Галузеві політики Європейського Союзу та їх значення для України : навч. посіб. / за ред. М. Бойцуна, І. Грицяка, Я. Мудрого та О. Рудіка. – К. : Міленіум, 2008. – 217 с.
3. Долишній М. І. Регіональна політика на рубежі ХХ-ХХІ століть: нові пріоритети : моногр. / М. І. Долишній. – К. : Наук. думка, 2006. – 512 с.
4. Європейський Союз: Консолідовані договори. – К. : Port-Royal, 1999. – 207 с.
5. Єврокомісія, реформування структурних фондів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http:// europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/160014.htm](http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/160014.htm).
6. Інституційне забезпечення регіональної політики та практика взаємодії органів влади в Україні / М. Дацишин, В. Керецман. – К. : К.І.С., 2007. – 102 с.
7. Кернез В. Вступ до права Європейського Союзу : навч. посіб. / В. Кернез ; пер. з англ. – К. : Т-во «Знання», КОО, 2002. – С. 49.
8. Куйбіда В. Регіональна політика: правове регулювання. Світовий та український досвід / В. Куйбіда, А. Ткачук, Т. Забуковець-Ковачич ; за заг. ред. Р. Ткачука. – К. : Леста, 2010. – 224 с.
9. Лендъел М. Нові інституційні механізми регіонального розвитку в Європі [Електрон. ресурс] / М. Лендъел // Регіональні студії. – Вип. 1. – С. 18–28. – Режим доступу : <http://www.univ.uzhgorod.ua/static/ndi/idurr/lendel.doc>.
10. Правова та інституційна основи Європейського Союзу : підруч. / А. І. Грицяк, В. В. Говоруха, В. Ю. Стрельцов. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. – 620 с.
11. Право Европейского Союза. Новый этап эволюции: 2009 – 2017 годы. – М. : Аксиом, 2009. – 304 с.
12. Региональная политика стран ЕС / Центр европейских исследований ИМЭМО РАН ; отв. ред. А. В. Кузнецов. – М. : ИМЭМО РАН, 2009. – 230 с.
13. Рудік О. М. Вироблення політики та ухвалення рішень в ЄС / EU Policymaking and Decision-making : навч. посіб. / О. М. Рудік ; за заг. ред. М. Бойцуна, Я. Мудрого. – К. : Міленіум, 2009. – 278 с.
14. Regional Policy Support between 2000 and 2006 – Режим доступу : [http://www.ec.europa.eu/regional\\_policy](http://www.ec.europa.eu/regional_policy).

***Myrna N. V. European Union: Legal and Institutional Basis for Regional Development Policy.***

The legal and institutional support for regional development policy has been analyzed. Stages of the EU's regional development policy have been determined. The main institutions involved in the processes of the regional policy formation and implementation have been characterized. The basic principles of their functioning have been described.

**Key words:** European Union, regional development, regional policy, region, law, institution, principles.

***Мирная Н. В. Европейский Союз: правовые и институциональные основы политики регионального развития.***

Проведен анализ правового и институционального обеспечения политики регионального развития. Определены этапы развития региональной политики в ЕС. Охарактеризованы основные институты, которые принимают участие в процессах формирования и реализации региональной политики. Определены основные принципы их функционирования.

**Ключевые слова:** Европейский Союз, региональное развитие, региональная политика, регион, право, институт, принципы.