

**Пашаев Техрун Горхмаз оглы**

*аспирант*

*Киевского национального университета имени Тараса Шевченко*

**Pashayev Tekhrun**

*Postgraduate Student of the*

*Taras Shevchenko National University of Kyiv*

DOI: 10.25313/2520-2294-2018-5-3846

## РОЛЬ ФОНДА СПЛОЧЕНИЯ В РЕАЛИЗАЦИИ ПЕРСПЕКТИВ РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ ЕС

### THE ROLE OF THE COHESION FUND IN THE IMPLEMENTATION OF THE PROSPECTS FOR THE DEVELOPMENT OF THE EU REGIONS

**Аннотация.** В статье представлена характеристика особенностей функционирования, а также роли фонда сплочения в реализации перспектив развития регионов ЕС в контексте функции стимулирования развития экономики проблемных регионов ЕС. Внимание акцентировано на использовании данного фонда как средства обеспечения софинансирования проектов развития проблемных регионов ЕС, для которых характерна ограниченность собственной ресурсной базы развития. Роль фонда сплочения как инвестиционного инструмента региональной политики сплочения состоит в том, что его использование способствует восстановлению экономической и социальной структуры в наименее развитых регионах государств-членов, ориентируясь на повышение социально-экономической сплоченности ЕС и, таким образом, оптимизации использования ресурсов, повышению конкурентоспособности и экономической модернизации в ЕС в целом. Неотъемлемым элементом региональной политики сплочения ЕС является механизм влияния на социально-экономическое развитие как регионов, так и государств-членов. Функционирование фонда сплочения ЕС стимулирует использование разнообразных характеристик, ресурсов и предрасположенностей регионов как факторов устойчивости экономического роста как этих регионов, так и ЕС в целом.

**Ключевые слова:** фонд сплочения, Европейский Союз, проблемные регионы, институты, развитие, региональные проекты.

**Summary.** The article describes the features of functioning, as well as the role of the cohesion fund in realizing the prospects for the development of the EU regions in the context of the function of stimulating economic development in the problem regions of the EU. Attention is focused on the use of this fund as a means of ensuring co-financing of projects for the development of problem regions of the EU, for which the limited resource base of development is the characteristic. The role of the cohesion fund as an investment instrument of the regional cohesion policy is that its use contributes to the restoration of the economic and social structure in the least developed regions of the member states, focusing on increasing the socio-economic cohesion of the EU and thus optimizing the use of resources, increasing competitiveness and economic modernization in the EU as a whole. An integral part of the regional policy of EU cohesion is the mechanism of influence on the socio-economic development of both regions and member states. The functioning of the EU cohesion fund encourages the use of diverse characteristics, resources and dispositions of the regions as factors of sustainability of economic growth in these regions and the EU as a whole.

**Key words:** cohesion fund, European Union, problem regions, institutions, development, regional projects.

**Постановка проблеми.** Политика сплочения по своей природе является наиболее сложным выражением солидарности стран ЕС. Это связано прежде всего с весом Фонда сплочения в европейском бюджете, разнообразием и содержанием проектов, реализуемых при финансовой поддержке данного фонда, а также потому, что данная политика приносит пользу всем гражданам Европы, чаще всего через местные и региональные власти, которым поручено управлять региональным развитием.

В то же время, важного вклада политики сплочения в государственные инвестиции и достижение целей развития, изложенных в стратегии ЕС 2020 [1], может быть недостаточно, чтобы обеспечить амбиции устойчивого и сбалансированного развития всех регионов ЕС, их экономического равенства, и решить проблему адаптации регионов к геополитическим, социально-экономическим, технологическим и экологическим изменениям.

Наряду с этим, важно рассматривать проблему функционирования фонда сплочения в реализации перспектив развития регионов ЕС, с точки зрения его роли в удовлетворении четырех типов потребностей, которые требуют реконфигурации европейской солидарности [4; 10; 14]:

- внешняя и коллективная защита на европейском уровне;
- смягчение проблем, связанных с реализацией общеевропейских инициатив с неравномерным воздействием на региональном уровне;
- социально-экономическая конвергенция на уровне повседневной жизни (субрегиональном или местном);
- осведомленность о будущих рисках с целью создания общей для всего ЕС благоприятной среды для жизни и развития граждан.

Исходя из этого, актуальным является исследование роли фонда сплочения в реализации перспектив развития регионов ЕС, что и обуславливает тему, цель и содержание данной статьи.

**Целью статьи** является характеристика особенностей функционирования и роли фонда сплочения в реализации перспектив развития регионов ЕС в контексте его функции стимулирования развития экономики его проблемных регионов.

**Анализ последних исследований и публикаций.** Фонд сплочения ЕС как источник финансирования роста экономики Евросоюза современными учеными исследуется в контексте его использования для решения проблем макро- и мезоуправления [9; 10; 15]. В связи с этим, целесообразно рассматривать проблематику, связанную с функционированием данного

фонда, в контексте институциональной теории [2; 6] и теории государственного регулирования, с доминирующей функцией надгосударственных образований как субъекта управления региональным развитием. Также, важным в раскрытии сущности явления солидарности как причины создания и использования структурных фондов ЕС для выравнивания уровня социально-экономического развития регионов ЕС, является использование научных наработок современной социологии [11].

Институциональная теория в этой связи предоставляет научный инструментарий управления процессами трансформации и развития отдельных рынков и в целом экономической системы [3; 5; 8]. Теория государственного регулирования — инструментарий государственного планирования и прогнозирования, программирование.

В целом большинство работ, посвященных работам данного фонда носит методологический и практический характер, предоставляя аналитику по использованию фонда, прогнозы, планирование, а также рекомендации по эффективному распределению и контролю ресурсов фонда сплочения, как основу для максимально полного выполнения им стимулирующей функции и функции выравнивания уровня развития регионов ЕС.

При этом все еще существует необходимость комплексного исследования проблематики функционирования и определения роли фонда сплочения как базового (крупнейшего) из структурных фондов Европейского Союза, в контексте инвестиционной деятельности институтов ЕС.

**Изложение материала и результаты.** Согласно подходу Дюркгейма [11] — одного из основоположников современной социологии, существуют два вида солидарности:

- солидарность, практикуемая сверстниками в семье или племени, которую называют «органической солидарностью»;
- солидарность, связывающая очень разнообразных членов сообщества, основанного на отношениях взаимозависимости и взаимодополняемости, известная как функциональная солидарность.

Второй вид солидарности не является автоматическим, а является результатом осознания членами сообщества ее необходимости для того, чтобы обеспечить выживание сообщества. Это именно та солидарность, которая характеризует функционирование Европейского Союза, что обусловлено двумя главными причинами [4]:

- 1) Защита от случайного риска, — солидарность в этом случае воспринимается как своего рода страховой полис, потому что никто не может зара-

нее знать, кто из граждан подвергнется опасности, если проблемы возникнут, например, в каком-то из его регионов (пример — беженцы терроризм, агрессия со стороны стран-соседей ЕС и т.п).

2) Заинтересованность в противодействии центробежным силам, — солидарность в этом случае является способом соглашения о взаимной ответственности за результаты деятельности ЕС. Так, сильные страны-члены ЕС считают себя ответственными за его более слабых членов, помогают им, чтобы не допустить распада сообщества или не сдерживать собственный прогресс.

Принимая правила, а затем, следуя им, изменяя свое поведение или практику, более слабые члены ЕС проявляют желание быть частью сообщества. В таких случаях неудивительно, что европейская солидарность должна быть условной, базироваться на деятельности устойчивых институтов, иметь четкие правила и нормы [7].

Исторически сложилось, что именно в Европе существовали и реализовывались базовые модели всеобщего благосостояния, которые предполагают использование финансовых схем обеспечения солидарности [17], которые в ЕС объединены в рамках «политики сплочения».

Основные проблемы дополнительности и формирования фондов были решены путем создания в 1989 году трех фондов, чтобы обозначить новый, единый, взаимодополняющий подход к реализации политики финансирования развития ЕС. Данные фонды были совместно названы «Структурными фондами». Были предприняты новые инициативы в области планирования, среди которых [12]:

- операционные программы;
- координированные пакеты из нескольких целей и проектов;
- инициативы сообщества (программы для нескольких членов).

ЕС подчеркивает необходимость участия национального, регионального и местного правительств в распределении структурных фондов, в том числе — фонда сплочения, и внедрил концепцию «сопоставимых средств». ЕС готов только совместно финансировать программы, для которых национальные правительства уже предоставляют финансирование не менее 50 % [10].

Реформированная политика сплочения становится ключевым инвестиционным инструментом ЕС для достижения целей стратегии «Европа 2020», таких, как:

- стимулирование экономического роста;
- создание рабочих мест;
- предотвращение изменения климата;

- повышение энергетической независимости;
- сокращение бедности и социальной изоляции.

Политика сплочения направлена на укрепление экономической, социальной и территориальной сплоченности Европейского союза путем устранения дисбаланса между регионами. Для достижения этих стратегических целей фонд сплочения будет поддерживать реализацию 11 тактических целей (рис. 1).

Хотя средства фонда сплочения предназначены для реализации всех 11 тематических целей, они распределяются главным образом для поддержки первых четырех ключевых приоритетов: инновации и исследования, информационные и коммуникационные технологии, малые и средние предприятия (МСП), экономика с низким уровнем выбросов углерода. Государства-члены и регионы должны инвестировать в этих приоритетных областях значительную часть средств фонда (50–80 %), в результате чего получен доход от этого фонда до 100 млрд евро (почти 30 % бюджета) [13].

Фонд сплочения оказывает помощь государствам-членам, валовой национальный доход (ВНД) на душу населения которых составляет менее 90 % от среднего ВНД ЕС-27, в инвестировании в сети Транс-Европейской транспортной инфраструктуры (TEN-T) и охраны окружающей среды [16].

В области охраны окружающей среды Фонд сплочения поддерживает инвестиции в адаптацию к изменениям климата и предотвращение рисков, а также инвестиции в сектор водоснабжения и канализации, и развитие городской среды, поддерживает инвестиции в энергетическом секторе, при условии, что они будут иметь положительное влияние на окружающую среду. По этой причине также будут поддерживаться инвестиции в повышение энергоэффективности и возобновляемых источников энергии. В транспортной сфере, в дополнении к инвестициям в Транс-Европейские транспортные сети (TEN-T), фонд сплочения будет также поддерживать инвестиции в транспортные системы с низким содержанием углерода и городской транспорт.

Таким образом, фонд сплочения является основным инструментом ЕС по содействию комплексному территориальному развитию в государствах-членах и регионах [16], уровень развития которых ниже среднеевропейского. Реформы 2014–2020 годов создали более согласованные и амбициозные рамки для содействия территориальной сплоченности с помощью комплексного подхода. В результате, более 3800 городских и территориальных стратегий получают поддержку со стороны ЕС. Кроме того, структурные фонды ЕС помогают государствам-членам осуществлять меры, направленные на удовлетворение

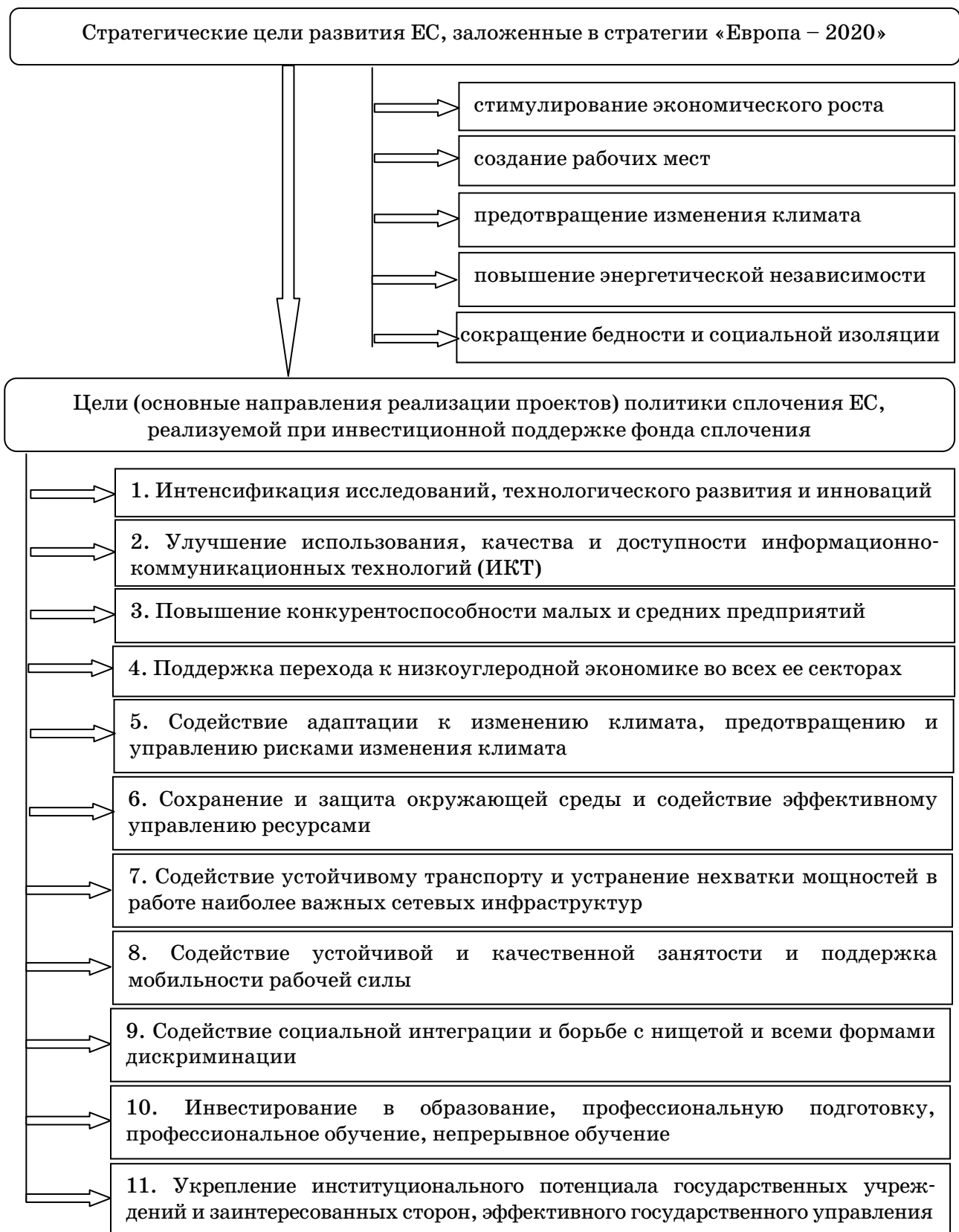


Рис. 1. Цели политики сплочения ЕС, реализуемой при инвестиционной поддержке фонда сплочения

Источник: разработано автором на основе [5; 14]

потребностей конкретных территорий, таких как малонаселенные районы, горные районы, острова и самые отдаленные регионы.

Предполагается, что в 2014–2020 годах в городских районах будет потрачено около 115 млрд евро средств фонда сплочения на реализацию политики сплочения. Впервые нормативы ЕС позволяют городам самим планировать проекты, комплексно решать проблемы городов: для этого около 15 млрд евро были напрямую распределены примерно на 900 городских стратегий [16].

Принятая в 2016 году «Урбанистическая повестка дня для ЕС-24» подчеркивает приоритет «Комиссии по решению проблем и возможностей» в европейских городах. Соответствующий запуск в течение последнего 2017 года 12 проектов совместно мобилизует всех соответствующих игроков для участия в конкретных действиях, в том числе по лучшему использованию фонда сплочения в проблемных районах ЕС.

Интегрированные территориальные инвестиции («ИТИ») используются для реализации около 240 городских стратегий и 150 региональных стратегий. Инструмент развития местного сообщества («CLLD») будет мобилизовать в общей сложности 9,1 млрд евро фонда сплочения на финансирование проектов. На сегодняшний день в ЕС создано более 3000 региональных групп, которые отвечают за реализацию стратегий, охватывая 46 % сельского населения (более 90 % целевого показателя).

В целом устойчивое региональное развитие вызвало изменения в культуре местного и регионального планирования, способствовало сотрудничеству и координации в разных секторах и на разных уровнях правительства, и за пределами административных границ.

В то же время, несмотря на определенные успехи в реализации политики сплочения [15; 16], отмечается, что определенные потребности государств-членов ЕС не удовлетворены и цели программ сплочения остаются в силе.

Учитывая, что социально-экономическое восстановление после мирового финансово-экономического кризиса 2008 года было неравномерным, изменения в потребностях государств-членов в области развития также сильно различаются. Большое количество беженцев и мигрантов, прибывающих в ЕС с 2015 года, также оказывает сильное влияние на несколько государств-членов, регионы и города. Властям приходилось реагировать на новые краткосрочные и долгосрочные проблемы. В некоторых случаях крупные стихийные бедствия также побудили государства-члены пересмотреть свои потребности

в области развития и соответствующие запланированные инвестиции фонда сплочения.

В этом отношении техническая корректировка бюджета ЕС обеспечит дополнительные финансовые средства для ряда государств-членов и проблемных регионов.

Можно утверждать, что для эффективного использования ресурсов фонда сплочения необходимо формирование современной и четко функционирующей администрации. Большое значение имеет также действующая институциональная система, ответственная за использование ресурсов Евросоюза.

Вызовом интеграции в сфере эффективного использования средств фонда сплочения является уменьшение юридических барьеров, которые касаются публичных и бюджетных финансов. Сложными и бюрократизированными остаются также требования, связанные с охраной окружающей среды.

Для эффективного функционирования фонда сплочения ЕС важна эффективно функционирующая система информационного обеспечения процессов обоснования, реализации и контроля проектов, финансируемых за счет средств фонда, система контроля и недопущения манипуляций в сфере получения и использования структурных ресурсов.

Неотъемлемым элементом региональной политики сплочения ЕС является механизм влияния на социально-экономическое развитие как регионов, так и государств-членов: вмешательства носят региональный характер, но касаются всей территории ЕС. Это означает, что для достижения социальной и экономической сплоченности институциональные, юридические и финансовые рамки региональной политики тесно связаны с масштабами экономической политики, проводимой ЕС.

**Выводы.** Суть региональной политики сплочения, реализуемой ЕС с привлечением инвестиций из фонда сплочения, неразрывно связана с процессом региональной интеграции. Она обуславливается региональным характером интеграционных процессов и возникновением значительных диспропорций в экономическом и социальном развитии регионов государств-членов ЕС. Задача региональной политики сплочения состоит в том, чтобы восстановить экономическую и социальную структуру в наименее развитых регионах государств-членов, ориентируясь на повышение социально-экономической сплоченности ЕС и, таким образом, оптимизацию использования ресурсов, повышение конкурентоспособности и экономическую модернизацию.

Связанные с деятельностью фонда сплочения ЕС инвестиции обеспечивают конкретные действия относительно развития регионов ЕС с уровнем

экономического развития ниже среднеевропейского в таких ключевых областях, как экономическое развитие, занятость, здравоохранение, доступность услуг, охрана окружающей среды, а также предоставляют возможность достаточно оперативно реагировать на возникающие потребности, такие как кризис миграции.

Исходя из предположения о поддержке вмешательства государства, региональная экономическая политика, реализованная с использованием фонда сплочения, создает основу для сознательного влияния государственных органов на национальную экономику, следовательно, на динамику ее развития, структуру, функционирование, экономические от-

ношения в ЕС и ее государствах-членах и отношения с зарубежными странами.

Главной целью использования фонда сплочения ЕС является использование разнообразных характеристик, ресурсов и предрасположенностей регионов как факторов устойчивости экономического роста этих регионов и ЕС в целом. Поэтому можно сделать вывод, что региональная политика сплочения ЕС тесно связана с экономической политикой ЕС, поэтому интеграционные процессы и стратегии развития ЕС оказывают непосредственное влияние на формирование целей и инструментов политики сплочения и деятельность фонда сплочения.

### Литература

1. Конституційні акти Європейського Союзу (в редакції Лісабонського договору) / пер. Геннадія Друзенка та Світлани Друзенко; за заг. ред. Геннадія Друзенка. — К.: К.І.С., 2010.
2. Лендел М. Нові інституційні механізми регіонального розвитку в Європі [Електронний ресурс] / М. Лендел // Регіональні студії. — Вип. 1. — С. 18–28. — Режим доступу: <http://www.univ.uzhgorod.ua/static/ndi/idurr/lendel.doc>
3. Норт Д. Понимание процесса экономических изменений / Д. Норт. — М.: Издательский дом ГУ Высшая школа экономики, 2010—256 с.
4. Офіційна сторінка Лісабонської стратегії на сайті Європейської Комісії. — Режим доступу: [http://ec.europa.eu/growthandjobs/key/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growthandjobs/key/index_en.htm)
5. Писаренко С. М. Регіональна політика та Структурні Фонди ЄС: навч.-метод. матер. / С. М. Писаренко, Л. П. Черняга. — Л.: ЛНУ ім. Франка, 2010.
6. Правова та інституційна основи Європейського Союзу / А. І. Грицяк, В. В. Говоруха, В. Ю. Стрельцов. — Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. — 620 с.
7. Радыгин А. В поисках институциональных характеристик роста / А. Радыгин, Р. Энтов // Вопросы экономики. — 2008. — № 8 — С. 4–27.
8. Сакс Дж. Реформы в Східній Європі: чому результати виявилися настільки різними? / Джеффри Сакс // Національна безпека і оборона. — 2000. — № 9 — С. 29–31.
9. Шамборовський Г. О. Регіональна політика Європейського Союзу: навч. посіб. / Г. О. Шамборовський. — К.: Знання, 2011.
10. Barca F. An agenda for a reformed cohesion policy / F. Barca // Independent Report prepared at the request of Danut Hubner, Commissioner for Regional Policy. — Brussels: European Commission, 2009. — 244 p. — Режим доступу: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/future/barca\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm)
11. Durkheim É. The Division of Labour in Society / É. Durkheim. — Basingstoke, Palgrave Macmillan, 1984 (orig. ed. 1893).
12. EU Cohesion Policy 1988–2008: Investing in Europe's future / Inforegio panorama, #26, June 2008. — Luxembourg: Office of the official Publications of the European Communities, 2008.
13. EU Regional policy — [Electronic resource]. — Mode of access: [http://europa.eu/pol/reg/index\\_en.htm](http://europa.eu/pol/reg/index_en.htm)
14. Green Paper on Territorial Cohesion. Turning territorial diversity into strengths. — Режим доступу: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/consultation/terco/paper\\_terco\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/paper_terco_en.pdf)
15. Manzella G. The turning points of EU Cohesion policy / G. Manzella, C. Mendez // Report Working Paper. — UK: University of Strathclyde European Policies Research Centre, 2009.
16. Strategic report 2017 on the implementation of the European Structural and Investment Funds. — 2017. — Brussels, — 18 p.
17. Vandenbroucke F. Social inequalities in Europe: the challenge of convergence and cohesion / Frank Vandenbroucke and David Rinaldi // Policy Paper, Jacques Delors Institute — 2015. — No. 147.

#### References

1. Konstytutsiini akty Yevropeiskoho Soiuzu (v redaktsii Lisabonskoho dohovoru) / per. Hennadiia Druzenka ta Svitlany Druzenko; za zah. red. Hennadiia Druzenka. — K.: K.I.S., 2010.
2. Lendel M. Novi instytutsiini mekhanizmy rehionalnoho rozvytku v Yevropi [Elektronnyj resurs] / M. Lendel // Rehionalni studii. — Vyp. 1. — S. 18–28. — Rezhym dostupu: <http://www.univ.uzhgorod.ua/static/ndi/idurr/lendel.doc>
3. Nort D. Ponimaniye protsessa ekonomicheskikh izmeneniy / D. Nort. — M.: Izdatelskiy dom GU Vysshaya shkola ekonomiki. 2010–256 s.
4. Ofitsiina storinka Lisabonskoi stratehii na saiti Yevropeiskoi Komisii. — Rezhym dostupu: [http://ec.europa.eu/growthandjobs/key/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growthandjobs/key/index_en.htm)
5. Pysarenko S. M. Rehionalna polityka ta Strukturni Fondy YeS: navch.-metod. mater. / S. M. Pysarenko, L. P. Cherniaha. — L.: LNU im. Franka, 2010.
6. Pravova ta instytutsiina osnovy Yevropeiskoho Soiuzu / A. I. Hrytsiak, V. V. Hovorukha, V. Yu. Streltsov. — Kh.: Vyd-vo KharRI NADU «Mahistr», 2009. — 620 s.
7. Radyigin A. V poiskah institutsionalnykh harakteristik rosta / A. Radyigin, R. Entov // Voprosyi ekonomiki. — 2008. — No 8 — S.4–27.
8. Saks Dzh. Reformy v Skhidnii Yevropi: chomu rezultaty vyavylysia nastilky riznymy? / Dzheffri Saks // Natsionalna bezpeka i oborona. — 2000. — No 9 — S. 29–31.
9. Shamborovskiy H. O. Rehionalna polityka Yevropeiskoho Soiuzu: navch. posib. / H. O. Shamborovskiy. — K.: Znannia, 2011.
10. Barca F. An agenda for a reformed cohesion policy / F. Barca // Independent Report prepared at the request of Danut Hubner, Commissioner for Regional Policy. — Brussels: European Commission, 2009. — 244 p. — Rezhym dostupu: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/future/barca\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm)
11. Durkheim É. The Division of Labour in Society / É. Durkheim. — Basingstoke, Palgrave Macmillan, 1984 (orig. ed. 1893).
12. EU Cohesion Policy 1988–2008: Investing in Europes future // Inforegio panorama, No 26, June 2008. — Luxembourg: Office of the official Publications of the European Communities, 2008.
13. EU Regional policy — [Electronic resource]. — Mode of access: [http://europa.eu/pol/reg/index\\_en.htm](http://europa.eu/pol/reg/index_en.htm)
14. Green Paper on Territorial Cohesion. Turning territorial diversity into strengths. — Rezhym dostupu: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/consultation/terco/paper\\_terco\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/paper_terco_en.pdf)
15. Manzella G. The turning points of EU Cohesion policy / G. Manzella, C. Mendez // Report Working Paper. — UK: University of Strathclyde European Policies Research Centre, 2009.
16. Strategic report 2017 on the implementation of the European Structural and Investment Funds. — 2017. — Brussels, — 18 p.
17. Vandenbroucke F. Social inequalities in Europe: the challenge of convergence and cohesion / Frank Vandenbroucke and David Rinaldi // Policy Paper, Jacques Delors Institute — 2015. — No. 147.