

DOI: <http://doi.org/10.32750/2024-0132>

УДК 330.1

JEL Classification: A13, F63

Марухленко Оксана В'ячеславівна

доктор наук з державного управління, завідувач кафедри управління

Київський столичний університет імені Бориса Грінченка

Київ, Україна

ORCID ID: 0000-0001-8050-6615

e-mail: o.marukhlenko@kubg.edu.ua

Кузьменко Денис Сергійович

менеджер туристичного агентства Vola.ro

Київ, Україна

ORCID ID: 0009-0006-2722-0531

e-mail: materinskalubov@gmail.com

ПОЛІТИКА ЗГУРТОВАНOSTI В ЄС: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Анотація. У статті представлено результати дослідження концептуальних та прикладних засад європейської політики згуртованості, які можуть бути апробовані в Україні. На основі аналізу досвіду Європейського Союзу, було виявлено індикатори, які дають можливість проаналізувати економічну, соціальну та територіальну згуртованість регіонів України. Комплексна оцінка дозволить виявити взаємозалежність та взаємопов'язаність економічної, соціальної та територіальної згуртованості. Соціальна та територіальна згуртованість в Україні сьогодні знаходиться на низькому рівні в усіх адміністративних регіонах України. Тому інвестиційні пріоритети, визначені в політиці згуртованості ЄС (інновації, екологічність, єдність, соціальна орієнтація та близькість до громадян), мають стати стратегічним імперативом регіональної політики України. У статті представлено основні етапи еволюції політики згуртованості ЄС, від її зародження до реформ останніх років. Протягом своєї історії ця політика суттєво змінилася, особливо під час реформ 1988 та 2006 років: від бюджетних трансфертів державам-членам політика згуртованості стала справжнім інструментом регіонального розвитку. Крім того, політика згуртованості тепер інтегрована з найважливішими політиками ЄС і підтримує всі дії та цілі, встановлені в стратегічних документах ЄС. Ця політика актуальна не лише з економічної та соціальної точки зору, але також і з політичної, оскільки вона використовувалася як інструмент для розширення підтримки інтеграції в ЄС. Цей політичний вимір є особливо важливий: він пояснює, чому фінансові можливості політики згуртованості зростають із середини 1980-х років і чому її було так непросто реформувати. Україні, для того щоб успішно пройти непростий шлях інтеграції, необхідно мати глибоке розуміння як філософії цих ключових політик так і величезного масиву відповідного законодавства ЄС.

Ключові слова: політика згуртованості; післявоєнне відновлення; конвергенція; регіональна конкурентоспроможність та зайнятість; європейська територіальна співпраця.

ВСТУП

23 червня 2022 року Україна отримала статус країни-кандидата на вступ до ЄС. Україна прискорює реалізацію свого національного порядку денного щодо європейської інтеграції в умовах війни та катастрофічних соціально-економічних наслідків, які вона спричинила. Відновлення та розвиток українських громад та регіонів є функцією політики згуртованості ЄС, яка відповідає за збалансований розвиток усіх регіонів Співтовариства. Тому повноправний вступ України до ЄС надає значні можливості для розвитку всіх регіонів України. ЄС виділяє понад дві третини свого семирічного бюджету на політику згуртування та Спільну аграрну політику. Це важливі інвестиційні політики для забезпечення гармонійного розвитку всіх держав-членів та відносно високого рівня життя громадян ЄС незалежно від місця їхнього проживання.

Постановка проблеми. Для того, щоб Україна могла успішно пройти складний шлях інтеграції, необхідно мати глибоке розуміння як принципів, що лежать в основі цих ключових політик, так і величезного масиву законодавства, пов'язаного з ЄС.

Започаткована в 1957 році, політика згуртування ЄС вже понад 60 років відіграє ключову роль у стимулюванні економічного зростання ЄС та зменшенні регіональних диспропорцій. Вона сягає своїм корінням у післявоєнну європейську інтеграцію і зазнала складних реформ, щоразу спрямованих на задоволення нових потреб ЄС та встановлення вищих орієнтирів соціально-економічного зростання. В Україні ця політика завжди адаптувалася до специфіки нової держави-члена та її складних соціально-економічних реалій.

Приведення державної політики, правової бази та інституційних механізмів України у відповідність до цих ключових політик ЄС є не просто процедурною вимогою для вступу. Це стратегічна передумова для забезпечення сталого розвитку, стабільності та процвітання України в дуже складній геополітичній ситуації на роки вперед.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження політики згуртованості ЄС проаналізовано у документі «Політика згуртованості та спільна аграрна політика ЄС: еволюція та огляд законодавства», підготовленому командою Проекту «Підтримка формування ефективної регіональної політики в контексті європейської інтеграції України та воєнних викликів», який впроваджується ГО «Інститут громадянського суспільства» за сприяння USAID «ГОВЕРЛА». Метою цієї аналітичної записки є формування у українських суб'єктів, зацікавлених сторін та бенефіціарів державної регіональної політики кращого розуміння політики згуртованості та спільної сільськогосподарської політики ЄС від їх початку у 1957 та 1958 роках до сьогодні, а також ознайомлення їх із законодавством ЄС щодо цих політик [1].

У роботі «Нова регіональна політика ЄС: особливості реалізації в контексті сучасних викликів та ризиків» приділено увагу парадигмальним змінам у регіональній політиці держав-членів Європейського Союзу, які відбулися в контексті переходу від ресурсно-розподіленої моделі регіонального розвитку до інноваційно-стимулюючої.

Аналітичний документ «Процес вступу України до ЄС у контексті регіонального та місцевого розвитку», підготовлений за підтримки Європейського Союзу та його держав-членів — Німеччини, Польщі, Швеції, Данії, Естонії та Словенії, присвячений процесу вступу України до ЄС та досвіду країн ЄС у політиці згуртованості [2].

Разом з тим, нові реалії розвитку країн-членів ЄС в умовах війни України з Росією, загроза нових викликів, пов'язаних з новими хвилями пандемії, та ризики, пов'язані з ними, можуть створити нові диспропорції у розвитку територій, які потребують поглибленого вивчення.

Мета статті полягає у дослідженні особливостей політики згуртованості ЄС від її початку у 1957 та 1958 роках і до сьогодні, а також обґрунтувати можливості її імплементація в Україні в умовах дії військового стану.

МЕТОДИКА ДОСЛІДЖЕННЯ

Методологія проведеного дослідження включає вивчення регіональної політики та політики згуртованості в ЄС, які є однією з ключових політик та основних інвестиційних інструментів Європейського Союзу, спрямованих на зменшення регіональних диспропорцій та сприяння економічній і соціальній згуртованості між його державами-членами. Ця політика охоплює всі регіони Європи, класифіковані за економічною, соціальною та територіальною ситуацією.

Для досягнення мети статті було застосовано комплекс загальнонаукових та спеціальних методів:

1. Модель: Розробка моделі подолання регіональних диспропорцій в Україні в умовах післявоєнного відновлення, виходячи з особливостей національного соціально-економічного розвитку, дозволяє розробити конкретні рекомендації та стратегії розвитку соціально-економічного потенціалу регіонів.

2. Міждисциплінарний: використання досвіду та кращих практик країн-членів ЄС дозволяє залучати інновації та кращі практики для контексту України.

3. Оригінальність: такий підхід дозволяє використовувати досвід та інновації країн-членів ЄС для розробки моделі подолання регіональних диспропорцій в Україні; враховувати специфічні умови країни, що дозволяють залучати конкретні рекомендації і стратегії розвитку регіональної політики; забезпечити оригінальний підхід до розробки моделей, які можуть бути адаптовані для інших країн-членів ЄС та мати позитивний вплив на регіональну політику в Україні.

Також будуть використані методи аналізу даних, порівняльний аналіз політик та експертні оцінки з відповідної галузі. Ці методи дозволяють отримати об'єктивні дані та розробити стратегії на основі кращих практик подолання регіональних диспропорцій.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Політика згуртування ЄС, також відома як регіональна або структурна політика, є основною інвестиційною політикою ЄС, спрямованою на сприяння економічному та соціальному добробуту регіонів і міст ЄС та зменшення регіональних диспропорцій. Політику згуртування ЄС можна розділити на різні категорії, в основному відповідно до економічних, соціальних та регіональних обставин, але всі європейські регіони.

Започаткована в 1957 році, політика згуртування ЄС вже понад 60 років відіграє важливу роль у стимулюванні економічного зростання та зменшенні диспропорцій між регіонами ЄС. Вона сягає своїм корінням у післявоєнну європейську інтеграцію і зазнала складних реформ, щоразу спрямованих на задоволення нових потреб ЄС та встановлення вищих орієнтирів соціально-економічного зростання. У випадку України ця політика завжди адаптувалася до специфіки нових держав-членів та їхніх складних соціально-економічних реалій [3], [4].

Однак на той час політика згуртування не була офіційно створена, оскільки вважалася політично суперечливою та надто амбітною. Національні політики регіонального розвитку перебували в зародковому стані, і в Співтоваристві переважала думка, що міжрегіональна торгівля та Світовий банк (створений у 1944 році) пом'якшать існуючі економічні диспропорції.

Протягом двох десятиліть ця інерція переважала, і в 1969 році Комісія підтвердила думку, що регіональна політика є скоріше внутрішньою політикою держав-членів. Такі інституції, як Європейський інвестиційний банк (ЄІБ), Європейський соціальний фонд (ЄСФ) та Європейський фонд сільськогосподарських гарантій (ЄФГ), створені Римським договором, на той час вважалися неефективними. Як стверджував Єврокомісар Джордж Томсон у середині 1970-х років, ці спільні зусилля критикували за те, що вони поглиблювали, а не зменшували регіональні диспропорції.

Однак у 1970-х роках зміни були прискорені вступом Великої Британії та Ірландії до ЄС і нафтовою кризою, коли конференція, організована Європейською комісією в 1961 році, започаткувала діалог про різні національні історії успіху і заклала основи для вдосконалення політики згуртування; зі створенням Генерального директорату з питань регіональної політики в 1968 році, було зроблено акцент на цій політиці, яка все ще перебувала в процесі формування і на яку виділялося лише 3% бюджету ЄС. Вступ Данії,

Великої Британії та Ірландії ще більше загострив регіональні відмінності в середині Співтовариства. Почали луhati заклики до комплексного підходу до регіонального розвитку. Комісію зобов'язали терміново підготувати доповідь з аналізом регіональних проблем розширеного Співтовариства і внести відповідні пропозиції щодо їх вирішення.

Насправді політика згуртування не була важливим політичним пріоритетом протягом першого десятиліття існування Європейського економічного співтовариства (ЄЕС). Це було пов'язано з тим, що економічні відмінності між шістьма країнами-засновницями не були настільки серйозними, і лише Італія закликала до більш активної політики, спрямованої на зменшення нерівності між країнами-членами [5], [6].

У травні 1973 року Комісія опублікувала звіт про регіональні питання в розширеному Співтоваристві, відомий як Звіт Томсона, на честь британського комісара з питань регіональної політики Джорджа Томсона. У звіті зазначалося, що зменшення регіональних відмінностей і сприяння розвитку слаборозвинених територій є «найважливішими людськими і моральними імперативами». «Жодна громада не може підтримувати себе або бути значущою для людей, що належать до неї, доки в ній живуть люди з дуже різним рівнем життя». Цей дух проклав шлях до створення Європейського фонду регіонального розвитку (ЄФРР) для сприяння промислового та інфраструктурного розвитку. Країни-бенефіціари, такі як Великобританія, Ірландія та Італія, підтримали цю ініціативу, тоді як інші країни, особливо «чисті донори», такі як Німеччина, не сприйняли цю ідею.

Зміна керівництва в Німеччині та Франції, а також дипломатичний тиск з боку Італії та Ірландії змінили політичну динаміку і призвели до створення ЄФРР у березні 1975 року. Вважалося, що ЄФРР є компенсаційним заходом для чистих платників внесків до бюджету Співтовариства; що розмір його бюджету в 1,3 млрд. еку (приблизно 5% бюджету ЄС) є занадто малим, щоб відігравати значну роль; що Рада міністрів відповідальна за визначення бюджету на основі національних квот, які щорічно узгоджуються між державами-членами, і що розроблення політики та програм розвитку ЄФРР має здійснюватися на основі Рада міністрів відповідала за визначення бюджету на основі національних квот, які щорічно узгоджувалися між державами-членами, і не приділяла уваги регіонам, розвиток яких відставав. Іншими словами, уряди держав-членів контролювали діяльність ЄФРР [7].

У період з 1975 по 1987 рік політика згуртування ЄС зазнала значних змін завдяки поступовим реформам та стратегічним змінам, спрямованим на вирішення нових викликів; реформи 1979 року були спричинені збільшенням регіональних диспропорцій після вступу Греції до ЄС. Це призвело до збільшення бюджету Європейського фонду регіонального розвитку (ЄФРР) на 50%, або приблизно на 6% бюджету Співтовариства. Було запроваджено «систему безквот», що дає Комісії право на власний розсуд підтримувати проекти розвитку, які не були визначені національними урядами. Така більша гнучкість означала перехід до «інтегрованих» програм розвитку з регіональним фокусом і підтримкою з різних фондів.

Після другого і третього розширення ЄЕС, з приєднанням Греції в 1981 році і Португалії та Іспанії в 1985 році, виникла потреба у наданні більшого фінансування країнам-членам, що приєдналися пізніше, з метою подолання розриву в рівні розвитку і з середнім показником по ЄС. Однак лише з прийняттям Єдиного європейського акту в 1985 році політика згуртування стала повноцінною політикою ЄС, спрямованою на завершення формування внутрішнього ринку і доповнення його соціальною та перерозподільчою політикою, заснованою на географічних факторах. Цілком новий розділ був доданий до Договору про заснування Конституції для Європи (який так і не

був ратифікований) і став частиною Договору про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС), відомого як Лісабонський договір. Договір став частиною Договору про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС), відомого як Лісабонський договір. Стаття 174, яка встановлює загальні принципи економічної та соціальної згуртованості ЄС, говорить: «Європейський Союз розробляє і здійснює заходи для зміцнення своєї економічної, соціальної та територіальної згуртованості з метою сприяння своєму загальному гармонійному розвитку». «Союз розробляє та впроваджує заходи для зміцнення своєї економічної, соціальної та територіальної згуртованості з метою сприяння своєму загальному гармонійному розвитку». Зокрема, Союз має на меті зменшити диспропорції в рівні розвитку між регіонами та відсталість регіонів з найбільш несприятливими умовами [8].

У Мультифіскальній рамці (МФР), відомій як пакет ДропІ, що охоплювала п'ятирічний період з 1988 по 1992 рік, політика згуртування отримала значний поштовх як з точки зору фінансування, так і з точки зору її реалізації. Це був період, коли політика згуртування еволюціонувала від простої фінансової підтримки окремих проектів до більш складного політичного інструменту, заснованого на більш вимогливих принципах реалізації, таких як багаторічне планування, партнерство та субсидіарність. У 1992 році був створений четвертий фонд політики згуртування — Фонд згуртування (ФЗ), який для фінансування проектів з покращення навколишнього середовища та транспортної інфраструктури в державах-членах і з загальним ВВП на душу населення нижче 90% від середнього показника по ЄС. Створення цього фонду завершило інституційне оформлення політики згуртування ЄС на наступні 30 років.

Реформа політики згуртування ЄС у 1993 році мала вирішальне значення. Вона збіглася з імплементацією Маастрихтського договору (лютий 1992 року) і відіграла важливу роль у закладенні основ Економічного і валютного союзу (ЕВС). Реформа підкреслила важливу роль політики згуртування у зменшенні регіональних соціально-економічних відмінностей і стала ключовим елементом у сприянні плавного переходу до єдиної валюти. Реформа також вирішила проблеми в управлінні Фондом і забезпечила вступ Фінляндії, Швеції та Австрії до ЄС у 1995 році [9].

Реформа 1999 року була викликана вступом до ЄС країн Центральної та Східної Європи (ЦСЄ) та створенням Економічного та валютного союзу (ЕВС). Розширення, зокрема, спричинило зміни в регіональній політиці, спрямовані на адаптацію до нових країн-членів, рівень добробуту яких був значно нижчим, ніж у ЄС-15. Розширення на Схід є більш серйозним викликом для ЄС, ніж попередні розширення. Так, найбагатша країна-кандидат, Словенія, мала дохід на душу населення близько 70% від середнього показника по ЄС.

Реформа політики згуртування ЄС у 2007 році стала значним зрушенням у зв'язку з розширенням ЄС на схід і цілями, викладеними в новому Лісабонському порядку денному. Розширення на Схід означало, що до складу ЄС увійшли країни з набагато нижчим рівнем економічного розвитку, що збільшило регіональні відмінності в середині ЄС. Це викликало занепокоєння серед багатших держав-членів, що значні ресурси будуть передані новим, менш заможним державам-членам. Деякі країни хотіли збільшити витрати на політику згуртування, тоді як інші виступали проти збільшення бюджету.

Реформа політики згуртування 2014 року також припала на час змін. Зокрема, прийняття Лісабонського договору в грудні 2007 року створило новий правовий контекст, в якому відбувалася ця реформа. Стаття 174 Договору про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС) визнала політику згуртування одним з основних

інструментів, спрямованих на сприяння «загальному гармонійному розвитку» ЄС. Крім того, стаття 4 ДФЄС відносить політику згуртування до спільної компетенції ЄС та держав-членів, а стаття 175 ДФ ЄС змінює законодавчу процедуру у сфері політики згуртування з попередньої «процедури згоди» на нову «звичайну законодавчу процедуру», надаючи Європейському Парламенту більш вирішальну роль [10].

Ключові політичні події різних періодів наведені в таблиці 1.

Таблиця 1

Ключові події політики згуртованості ЄС

Період	Ключові події
РІК НАРОДЖЕННЯ: 1957–1975	Римський договір і перші перешкоди (1957) Відсутність офіційної політики згуртованості та інституційного опору (1957–1969 рр.) Запровадження EIB, ESF та EFSI (кінець 1960-х років) Перехід до політики згуртованості (початок 1970-х рр.) Створення та виклики ERDF (1973–1975) ERDF: Боротьба за впровадження та управління (1975)
ФОРМУВАННЯ: 1975–1987	Збільшення та реформування бюджету ЄФРП (1979 р.) Реформа 1984 року та еволюція ЄФРП Наслідки вступу Іспанії та Португалії (1986) Прийняття Єдиного європейського акта (ЄЕЗ) (1986 р.) Пакет Делора I і реформа структурних фондів (1987) Реформа 1988 року: формування європейської регіональної політики
РЕФОРМА 1993 РОКУ	Реформа 1993 року та Маастрихтський договір Створення Фонду згуртованості Переглянути цілі Посилення партнерства та спрощення процедур Впровадження нових громадських ініціатив
РЕФОРМА 1999 РОКУ	Контекст реформи 1999 року Порядок денний до 2000 року та політичні пріоритети Структурні фонди: підвищення ефективності та спрощення Делегування повноважень на національний та субнаціональний рівень Перехідна допомога та нові пріоритети Трансформація громадських ініціатив (КІ)
РЕФОРМА 2007 РОКУ	Додаткові дзвінки Розподіл бюджету та нові цілі Мета «Європейське територіальне співробітництво» Фінансові асигнування та держави-бенефіціари Інтеграція з іншими політиками ЄС та нові інструменти підтримки
РЕФОРМА 2014 РОКУ	Огляд законодавчої бази Реагування на економічну кризу Відповідність стратегії «Європа 2020» Категорії регіонів та бюджетні дебати Запровадження Європейських структурних та інвестиційних фондів (ESIF) Партнерські угоди та операційні програми
ПОЛІТИКА ЗГУРТОВАНOSTI У 2021–2027 РОКАХ	Цілі політики Інвестиції спрямовані на створення робочих місць, зростання та територіальну співпрацю — дві основні цілі політики: «робочі місця та зростання», «Європейське територіальне співробітництво» та п'ять цілей політики згуртованості: розумніші, зеленіші, пов'язані, соціальні та ближчі до народів Європи. Фінансування

Період	Ключові події
	<p>Третина бюджету ЄС або 378 мільярдів євро буде спрямована на політику згуртованості. Загалом 545 млрд євро із загального обсягу інвестицій буде залучено за рахунок національного співфінансування.</p> <p>Бенефіціарів Політика стосується всіх регіонів, але менш розвинені отримують 70% коштів ERDF та ESF+. Фонд згуртованості (БФ) надаватиме підтримку 15 країнам-учасникам згуртованості у сферах довкілля та транс'європейських мереж.</p> <p>Програмування 379 нових програм політики згуртованості допоможуть регіонам ЄС досягти політичних цілей. Програмування було відкладено через COVID-19 та війну в Україні.</p> <p>Економічні наслідки політики Заходи політики згуртованості збільшать ВВП ЄС на 0,5% до кінця періоду імплементації у 2029 році. Через 25 років після початку періоду програми кожен євро, інвестований у політику, генеруватиме 2,8 євро додаткового ВВП ЄС, що відповідає річній нормі прибутковості близько 3,4%. У 2027 році зайнятість зросте на 0,64%, що відповідає приблизно 1,3 мільйону додаткових робочих місць.</p> <p>Ціль політики 1: Розумна Європа — 73 мільярди євро Ціль політики 2: Зелена Європа — 92 мільярди євро Ціль 3: Об'єднана Європа — 40 млрд євро Ціль 4: Соціальна Європа — 111 мільярдів євро Ціль 5: Наближення Європи до громадян — 19 млрд євро Фонд справедливої трансформації (JTF) — 19,7 млрд євро Фокус: підтримка регіонів, які найбільше постраждали від переходу до кліматичної нейтральності. Interreg — 10 мільярдів євро У фокусі: Розширення європейського територіального співробітництва.</p>

Суть політики згуртованості ЄС завжди полягала у підтримці політичних пріоритетів ЄС. У БФР у 2000–2006 та 2007–2013 роках головним значущим пріоритетом була ефективна реалізація Лісабонської стратегії, спрямованої на збільшення, зростання, створення робочих місць та продуктивності праці, а в останні роки цього періоду — ще й на боротьбу з негативними наслідками фінансової кризи. Це також був період, коли ЄС повністю інтегрував 13 нових держав-членів з Центральної та Східної Європи, всі з яких були менш розвиненими, ніж країни-члени ЄС, у політику згуртованості ЄС. Останні завершені МФФ на 2014–2020 роки були в основному зосереджені на підтримці цілей розумного, сталого та інклюзивного зростання в Європі до 2020 року [11].

Основні принципи управління коштами політики згуртованості ЄС представлені на рисунку 1.

Видаткова частина бюджету ЄС зосереджена на двох великих статтях — сільському господарстві та політиці згуртованості — на кожну з них припадає приблизно третина загальних витрат бюджету ЄС у BFS на 2021–2027 роки. Як видно з таблиці 2, політика згуртованості вже виділила понад 20% від загального обсягу бюджетних витрат ЄС з першого BFF, який охоплював період 1988–1992 років. Пізніше, в результаті масштабної експансії ЄС на Схід, частка політики згуртованості зросла до більш ніж третини бюджету ЄС і з того часу залишається на такому рівні.

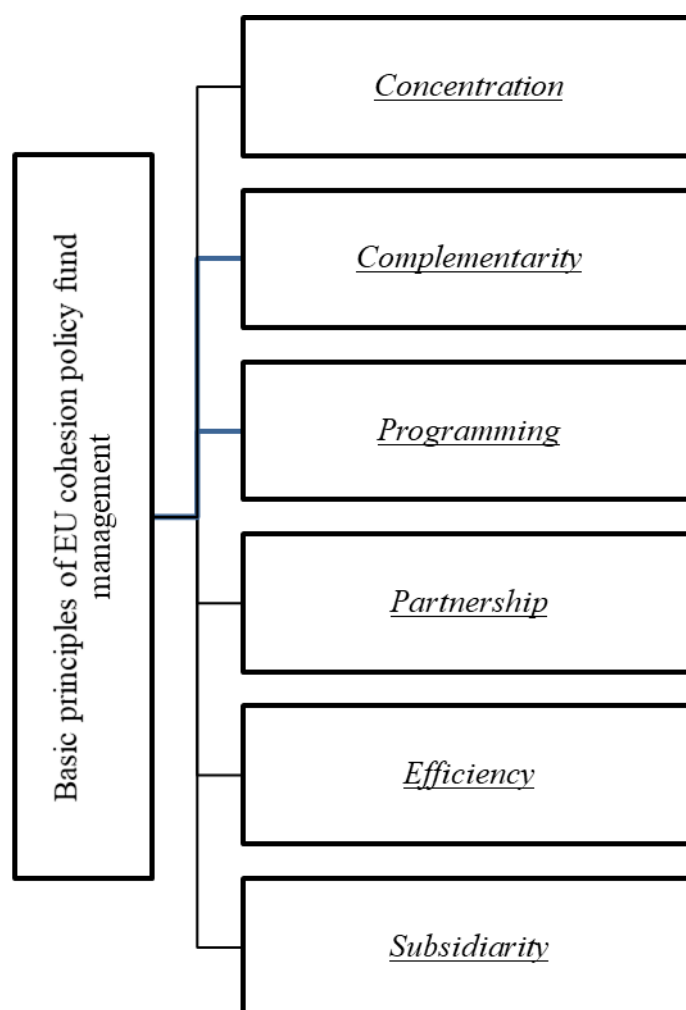


Рис. 1. Основні принципи управління фондом політики згуртованості ЄС [10]

Таблиця 2

Еволюція політики згуртованості ЄС/ЄС як статті витрат бюджету ЄС (у відсотках до загальних витрат бюджету ЄС) [9]

1988–1992	1993–1999	2000–2006	2007–2013	2014–2020	2021–2027*
21,7	33,2	34,7	35,6	33,9	30,5

*Тільки BFR на 2021–2027 роки.

Політика згуртованості у 2021–2027 роках продовжує відігравати вирішальну роль для майбутнього ЄС — вона реалізує третину довгострокового бюджету Європейського Союзу в рамках багаторічної фінансової програми на 2021–2027 роки. Очікується, що підтримка ЄС у розмірі 378 мільярдів євро призведе до інвестицій у розмірі 545 мільярдів євро, включаючи національне співфінансування. У програмному періоді 2014–2020 років фінансування політики згуртованості становило майже 14% від загального обсягу державних інвестицій в ЄС в цілому та 52% у 15 країнах згуртованості (країни, що фінансуються з Фонду згуртованості).

Політика згуртованості зробить великий інвестиційний внесок у розвиток усіх європейських регіонів завдяки своєму територіальному підходу. У фокусі уваги нового програмного періоду — зелений та цифровий переходи та бажання нікого не залишити осторонь, відповідно до Європейської рамкової програми соціальних прав.

Політика згуртованості має допомогти ЄС та його державам-членам досягти трьох результатів до 2030 року, узгоджених на саміті в Порту у 2021 році:

- зростання якісної зайнятості до 78%;
- заохочення щорічної участі не менше 60% дорослого населення в освіті;
- скорочення бідності на 15 млн осіб, у тому числі щонайменше на 5 млн дітей.

Крім того, політика згуртованості спрямована на пом'якшення наслідків демографічної трансформації, яка призводить до скорочення населення працездатного віку. Він надаватиме цільову допомогу, включаючи усунення неефективності на ринку праці, освіти, професійної підготовки та навчання дорослих, а також покращення інновацій та ефективності в державному управлінні, бізнес-середовищі та підвищення рівня та доступу до послуг.

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Політика згуртованості останніми роками сприяла зменшенню економічної, соціальної та територіальної нерівності держав-членів ЄС, однак поточні реалії та ризики, пов'язані з війною та подальшими хвилями пандемій, можуть створити нові дисбаланси. Відповідь на нові виклики регіональної політики ЄС слід шукати у трьох напрямках:

1. Підвищення стійкості і здатності реагувати на асиметричні удари. Пандемія та війна в Україні підкреслили, що політика згуртованості має бути гнучкою та здатною реагувати на несподівані потрясіння, пов'язані, наприклад, із глобалізацією та технологічними змінами. Особливо вразливими є регіони, які сильно залежать від кількох вузьких секторів торгівлі, товарів і послуг. Диверсифікація економічної активності, зокрема шляхом цифрової трансформації, у поєднанні з політикою для конкретних регіонів (наприклад, стратегіями розумної спеціалізації) може допомогти регіонам стати більш продуктивними та менш вразливими до потрясінь.

2. Допомога регіонам у реагуванні на демографічні зміни. Компаніям доведеться адаптуватися до скорочення робочої сили, наймаючи більше людей з «нижчих» груп зайнятості (таких як молодь, жінки та мігранти з країн, що не входять до ЄС) і збільшуючи інвестиції в інновації, технології, щоб полегшити роботу та підвищити ефективність роботи, а також у освіту дорослих, зокрема людей похилого віку та низькокваліфікованих працівників, які б допомогли досягти поставлених цілей. Початковим і середнім школам доведеться адаптуватися до меншої кількості учнів, а інші системи державних послуг, включаючи охорону здоров'я, будуть обслуговувати все більшу кількість людей похилого віку.

Перехід до кліматично нейтральної, циркулярної економіки, захист навколишнього середовища, відновлення природних ресурсів та зменшення забруднення принесуть багато переваг, але пов'язані з цим витрати мають бути справедливо розподілені. Механізм справедливої трансформації може бути розширений з урахуванням соціальних витрат на пом'якшення наслідків зміни клімату та адаптації до них, а також витрат на інші екологічні виклики (включаючи краще передбачення структурних змін), скорочення бідності, інвестиції в навички та тісну співпрацю з соціальними партнерами та громадянським суспільством.

Підсумовуючи, слід зазначити, що Україна характеризується досить високим рівнем регіональної диференціації за рівнем розвитку. Комплексна оцінка комплексу показників доводить взаємозалежність і взаємозалежність економічної, соціальної та територіальної згуртованості. Більш високий рівень економічного розвитку формує основу для створення сприятливих соціальних умов і середовища регіону, активізації його зв'язків з іншими територіальними одиницями і внутрішньорегіональних зв'язків.

Це доводить об'єктивну необхідність підвищення економічної згуртованості всіх регіонів України, як основи для мінімізації диспропорцій у соціальному розвитку, зміцнення єдності та подолання соціокультурних та інших конфліктів. Результати факторного аналізу також свідчать про значну залежність економічного стану регіону від рівня інноваційної активності. Разом з тим, низький рівень соціально-територіальної згуртованості характерний для всіх адміністративних районів України. Це доводить, що пріоритети, визначені в політиці згуртованості Європейського Союзу (інноваційність, екологічність, єдність, соціальна спрямованість, близькість до громадян), мають бути стратегічними імперативами і в умовах України. Політика згуртованості, що реалізується в регіональних рамках, має реалізовуватися прозоро, з чітко визначеними цілями, інструментами та умовами підтримки місцевих ініціатив, на основі консолідації державних ресурсів та територіальних громад.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аналітичний документ (2023). *Процес вступу України до ЄС у контексті регіонального та місцевого розвитку*. Retrieved July 22, 2024 from <https://ulead.org.ua/storage/admin/files/c63b0eb665fdf3266d87a52bf3de8ec9.pdf>.
2. Аналітична записка (2023). *Політика згуртованості і спільна аграрна політика єс: еволюція і огляд законодавства*. Retrieved July 22, 2024 from <https://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2023/10/igs-analitychna-zapyska-pz-i-sap-yes.pdf>.
3. Alvarez, Miguel (2022). What the absorption of structural funds says about the EU recovery plan? *Funcas Europe*, November.
4. Blanco-Alcántara D., Jorge Gallud C., Lopez-de-Silanes F. (2022). Determinants of the use of European Structural and Investment Funds, *The European Journal of Finance*, Routledge.
5. Boadway R., Dougherty S. (2018). Decentralisation in a Globalised World: Consequences and Opportunities, *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*. No. 21.
6. Dicharry B. (2022). Regional growth and absorption speed of EU funds: when time isn't money. *Regional Studies*.
7. Mrak, Mojmir and Richter, Sandor and Szemler, Tamasz (2015). Cohesion policy as a function of the EU budget: a perspective from CEE Member States. *WIIW Research Report 400*, May.
8. Rodríguez-Pose, Andrés. (2020). Institutions and fortunes of territories, Keynote at the conference; Development of municipalities: Trust, Institutions, *Finance and People*. Kyiv, Ukraine, online, 11 December.
9. Rodríguez-Pose, Andrés and Bartalucci, Federico (2022). Towards achieving 'strategies of gain' in post-war Ukraine, *Analytics Economics*, Vox Ukraine, [Towards achieving 'strategies of gain' in post-war Ukraine](https://www.voxukraine.org) (voxukraine.org), 2nd June.
10. Sapir, Andre (2022). Ukraine and the EU: enlargement at the new crossroads. *Intereconomics*, No. 4.
11. Zuber, Piotr (2022). Analysis of key pre-accession processes for Ukraine: the case of Poland.

Oksana Marukhlenko

Doctor of Sciences in Public Administration
Head of the Department of Administration
Borys Grinchenko Kyiv Metropolitan University
Kyiv, Ukraine
ORCID ID: 0000-0001-8050-6615
e-mail: o.marukhlenko@kubg.edu.ua

Denys Kuzmenko

Manager of the travel agency Vola.ro
Kyiv, Ukraine
ORCID ID: 0009-0006-2722-0531
e-mail: materinskalubov@gmail.com

COHESION POLICY IN THE EU: EXPERIENCE FOR UKRAINE

Abstract. The article presents the results of research into the conceptual and applied principles of European cohesion policy, which can be tested in Ukraine. Based on the analysis of the experience of the European Union, indicators were found that make it possible to analyze the economic, social and territorial cohesion of the regions of Ukraine. A comprehensive assessment will reveal the interdependence and interconnectedness of economic, social and territorial cohesion. Social and territorial cohesion in Ukraine today is at a low level in all administrative regions of Ukraine. Therefore, the investment priorities defined in the EU cohesion policy (innovation, environmental friendliness, unity, social orientation and closeness to citizens) should become a strategic imperative of Ukraine's regional policy. The article presents the main stages of the evolution of EU cohesion policy, from its inception to the reforms of recent years. Throughout its history, this policy has changed significantly, especially during the reforms of 1988 and 2006: from budgetary transfers to member states, cohesion policy has become a real instrument of regional development. In addition, cohesion policy is now integrated with key EU policies and supports all actions and objectives set out in EU strategic documents. This policy is relevant not only from an economic and social point of view, but also from a political point of view, as it was used as a tool to increase support for EU integration. This political dimension is particularly important: it explains why the financial capacity of cohesion policy has been increasing since the mid-1980s and why it has been so difficult to reform. In order to successfully pass the difficult path of integration, Ukraine needs to have a deep understanding of both the philosophy of these key policies and the vast array of relevant EU legislation.

Keywords: cohesion policy; post-war recovery; convergence; regional competitiveness and employment; European territorial cooperation.

REFERENCES (TRANSLATED AND TRANSLITERATED)

1. Analitichnyj dokument (2023). Proces vstupu Ukrayiny` do YeS u konteksti regional`nogo ta miscevoogo rozvy`tku. Retrieved July 22, 2024 from <https://u-lead.org.ua/storage/admin/files/c63b0eb665fdf3266d87a52bf3de8ec9.pdf>.
2. Analitichna zapy`ska (2023). Polity`ka zгурtovanosti i spil`na agrarna polity`ka yes: evolyuciya i oglyad zakonodavstva. Retrieved July 22, 2024 from <https://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2023/10/igs-analitichna-zapyska-pz-i-sap-yes.pdf>.
3. Alvarez, Miguel (2022). What the absorption of structural funds says about the EU recovery plan? *Funcas Europe*, November.
4. Blanco-Alcántara D., Jorge Gallud C., Lopez-de-Silanes F. (2022). Determinants of the use of European Structural and Investment Funds, *The European Journal of Finance*, Routledge.
5. Boadway R., Dougherty S. (2018). Decentralisation in a Globalised World: Consequences and Opportunities, *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*. No. 21.
6. Dicharry B. (2022). Regional growth and absorption speed of EU funds: when time isn't money. *Regional Studies*.
7. Mrak, Mojmir and Richter, Sandor and Szemler, Tamasz (2015). Cohesion policy as a function of the EU budget: a perspective from CEE Member States. *WIIW Research Report 400*, May.
8. Rodríguez-Pose, Andrés. (2020). Institutions and fortunes of territories, Keynote at the conference; Development of municipalities: Trust, Institutions, *Finance and People*. Kyiv, Ukraine, online, 11 December.

9. Rodríguez-Pose, Andrés and Bartalucci, Federico (2022). Towards achieving 'strategies of gain' in post-war Ukraine, Analytics Economics, Vox Ukraine, [Towards achieving 'strategies of gain' in post-war Ukraine](#) (voxukraine.org), 2nd June.

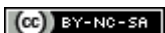
10. Sapir, Andre (2022). Ukraine and the EU: enlargement at the new crossroads. *Intereconomics*, No. 4.

11. Zuber, Piotr (2022). Analysis of key pre-accession processes for Ukraine: the case of Poland

Стаття надійшла до редакції 03.06.24

Рецензовано 13.06.24

Опубліковано 28.06.2024 р.



This work is licensed under Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License.