

Лекція № 7.

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ РЕГІОНАЛІЗМ У КОНТЕКСТІ РОЗБУДОВИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

План:

1. Європейський Союз: від інтеграції до регіоналізму.
2. Регіональна влада як суб'єкт політики і публічного врядування в Європейському Союзі
3. Регіональне представництво в інституційній структурі ЄС.
4. Європейська ініціатива INTERREG: причини розробки, зміст, еволюція.
5. Європейський регіоналізм у контексті регіональної безпеки, подолання територіальних диспропорцій і національно-культурних проблем

Література:

1. Яковюк І.В. Європейський регіоналізм у контексті розбудови Європейського Союзу. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2004. Вип. 8. С. 57-68.
2. Палагнюк Ю.В. Еволюція теоретичних основ європейської інтеграції: державно-управлінський аспект. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2013. Вип. 2. С. 76-85.
3. Сокур О. В. Європейська інтеграція: теоретичні засади та еволюція поглядів. *Актуальні проблеми політики*. 2015. Вип. 55. С. 50-58.
4. Тригуб О.І. Теоретичні засади європейської інтеграції. *Грані*. 2013. № 9. С. 148-153.
5. Яковюк І. В. Правові основи інтеграції до ЄС: загальнотеоретичний аналіз: монографія. Харків: Право, 2013. 760 с.
6. Рудницкая А.П., Глинник Ю.А. Процессы регионализации в странах Европейского Союза: вызовы и тенденции. *PolitBook*. 2016. № 1. С. 92-107.
7. Чуб А.А. Анализ опыта Евросоюза в сфере управления процессами регионализации. *Национальные интересы: приоритеты и безопасность*. 2009. № 4 (37). С. 9-82.
8. Trobbiani R. European regions in Brussels: towards functional interest representation? *Bruges Political Research Papers*. 2016. Vol. 53. 43 p.
9. Moisiso S., Jonas A. City-regions and city-regionalism. *Handbook on the geographies of regions and territories* / A. Paasi, J. Harrison, M. Jones (eds). Cheltenham: Edward Elgar, 2018. P. 285-297.
10. Regionalisation trends in European countries 2007-2015 : A study by members of the Group of Independent Experts of the European Charter of Local Self-Government / ed. F. Merloni. Strasbourg: The Congress of local and regional Authorities of the Council of Europe, 2016. 229 p. URL: http://www2.uac.pt/bibliopac/e-Books/RegionalisationCE_EN_Mar2016.pdf.

Текст лекції:

1. Європейський Союз: від інтеграції до регіоналізму.

Гасло про Сполучені Штати Європи іноді приписують Наполеону I: будучи у вигнанні на острові Святої Єлени він розмірковував про «велику європейську сім'ю» з управлінням на кшталт «американського Конгресу», про «конфедерацію великих (європейських) народів». Затягим прихильником створення «Сполучених Штатів Європи» був імператор Пруссії Вільгельм II. Цю ж ідею, але з більшовицьких позицій постреволюційного облаштування Європи підтримував Лев Троцький. Однак у практичну площину ідеї федералізації Європи були переведені тільки по завершенні Другої світової війни.

У повоєнний період ідею Сполучених Штатів Європи вперше висловив у вересні 1946 року в м. Цюріх тодішній прем'єр-міністр Великої Британії Уїнстон Черчіль. Цей політик висловлювався за союз усіх європейських країн під керівництвом Франції та Німеччини, застерігаючи водночас, що його країна не інтегруватиметься в цей союз, а візьме на себе роль спостерігача.

Протягом 1946-1947 років були сформовані основні масові організації федералістського руху: Європейський Союз федералістів, Соціалістичний рух за утворення Сполучених Штатів Європи, Європейський рух, Європейська ліга економічної співпраці. Їх центральною ідеєю залишалася розбудова Сполучених Штатів Європи.

У травні 1948 р. на Конгресі європейських рухів у Гаазі, скликаному за ініціативою європейських політиків та інтелектуалів, була прийнята Політична декларація, яка закликала всі європейські країни до об'єднання. Результатом цього документу стало створення 5 травня 1949 р. Ради Європи – першої європейської організації співпраці. Країнами-засновниками Ради Європи були: Бельгія, Велика Британія, Голландія, Італія, Люксембург, Франція та скандинавські країни. Завданням організації було зміцнення демократії, охорона прав людини та підтримка європейської культурної ідентичності. Однак Рада Європи не виконувала до кінця поставлених перед нею завдань з огляду на інтереси країн-членів, які часто не співпадали.

Ключову роль у розвитку європейської інтеграції відіграв план відбудови європейської економіки, який у 1947 р. був запропонований державним секретарем США Джорджем Маршаллом. Метою плану була фінансова та технічна допомога країнам Європи, а умовою її надання було створення спільної комісії, яка мала складатися з представників країн, які отримуватимуть допомогу. З цією метою була створена Європейська Організація Економічної Співпраці. До 1952 р. цією допомогою у вигляді кредитів скористалося 17 держав, а загальна сума допомоги становила близько 14 млрд. американських доларів. План Маршалла мав значний вплив на відбудову європейської економіки, а особливо на відбудову ФРН, і саме з ним пов'язано запровадження в науковий обіг терміну «європейська економічна інтеграція» – його вперше застосував до процесу формування наднаціональних економічних

співтовариств в Європі американський адміністратор «плану Маршалла» П. Гофман. Починаючи з 50-х рр. ХХ ст. відбувається змістовне розмежування поняття «інтеграція» та термінів, які досить часто використовувалися як його синонім.

То ж нинішній Європейський Союз – це результат сімдесятирічної інтеграційної діяльності в Європі. Біля його витоків лежать Європейські спільноти, створені ще в 50-х роках ХХ століття, на створення яких вплинуло чимало як економічних, так і політичних чинників. Ці чинники були тісно пов'язані з Другою світовою війною та ситуацією, що виникла після її завершення. Саме після Другої світової війни західноєвропейські країни поставили перед собою питання щодо майбутнього Європи, що, власне, і вважається початком європейської інтеграції. Інтеграція була єдиною відповіддю, яку знайшли тогочасні європейські політики та дипломати.

Серед найважливіших причин європейської інтеграції можна виділити наступні:

- потреба взаємного порозуміння між країнами, зокрема між Францією та Німеччиною;
- потреба миру та безпеки;
- сподівання на економічний розвиток та добробут;
- утримання економічного та політичного статусу на міжнародній арені.

Як зазначалося в попередніх лекціях, теоретичне обґрунтування інтеграційних процесів на європейському континенті було пов'язано з науковими школами федералізму, функціоналізму, неофункціоналізму. Головні відмінності у баченні представниками цих шкіл майбутнього Європи стало різне ставлення до ролі й місця політичної інтеграції в об'єднувальних процесах.

В історичному аспекті однією з перших інтеграційних концепцій, що ставила за мету підведення теоретичного підґрунтя під процеси європейського об'єднання, був саме федералізм. Намагаючись запобігти міждержавним конфліктам у Європі, відомі європейські мислителі й політичні діячі все частіше схилялися до думки про необхідність обмеження державного суверенітету. Однак Спроби практичної реалізації основних положень класичного федералізму в Західній Європі в 50–60-ті рр. ХХ ст. виявили свою неспроможність. Провал проектів європейських оборонного й політичного співтовариств у 1954 р., проектів Фуше в 1960 та 1962 роках продемонстрували передчасність політичної інтеграції та невідповідність більшості частини суспільств і політичної еліти до сприйняття наднаціональних структур. На початку європейського інтеграційного будівництва безумовна перевага належала функціональному методу.

Функціоналізм став теоретичною основою для розвитку неофункціональної концепції інтеграції, яка активно розвивалася в 50-ті рр. ХХ ст. Неофункціоналізм, виходячи з теоретичного доробку функціоналізму, використав також деякі риси федералізму. При цьому в аналізі політичної інтеграції неофункціоналізм більше схилявся до регіонального, а не глобального співробітництва. Однак початок 90-х років ХХ ст. позначився

«ренесансом» федералізму. На сучасному етапі розвитку Євросоюз щоразу більше набуває федеративних рис, і набуття чинності Лісабонського договору тільки посилює федеративні тенденції у європейському будівництві.

У підсумку інтеграція і регіоналізація – ці дві тісно переплетені тенденції, що значною мірою визначають напрямок сучасного державно-правового розвитку держав-членів ЄС, – з одного боку, забезпечили просування міждержавного співробітництва на якісно новий рівень, внаслідок чого національні уряди делегують на наднаціональний рівень дедалі більше суверенних прав, а з другого – сприяли активізації прикордонної співпраці регіонів і муніципальних утворень у системі міждержавних та міжмуніципальних зв'язків, що в свою чергу спричинило передачу низки владних повноважень на регіональний та місцевий рівень. Загальним результатом цих процесів стало «розмивання» державного суверенітету, що породило жваві дискусії навколо питання про можливість занепаду національних держав та їх «розчинення» в Євросоюзі.

На перший погляд може здатися, що інтеграція, яка сприяє концентрації влади на рівні ЄС, і регіоналізація, яка передбачає її децентралізацію, – це тенденції, які виключають одна одну, оскільки з ідеєю євроінтеграції не сумісні будь-які спроби економічної або політичної ізоляції. Однак при більш ретельному аналізі проблеми важко не помітити популярність концепцій регіоналізації саме серед прибічників ідеї єдиної Європи. Регіоналізм вони розглядають як одну з ефективних протипаг процесам надцентралізації влади в ЄС та її надмірної бюрократизації, а також ліквідації форм регіональних адміністративних структур, поглиблення поділу регіонів на елітарні і другорядні. Деякі з них навіть вважають, що ідея Європейського Союзу як Європи національних держав і міжурядових угод як магістрального напрямку євроінтеграції вичерпала свій потенціал і має поступитися місцем концепції «Європи регіонів»

Первісно батьки-засновники європейської інтеграції були налаштовані антинаціоналістично, розглядаючи націоналізм як головну причину «європейської громадянської війни» 1933-1945 рр., і зробили ставку на «наддержавну» централізацію. Європейська угода з вугілля та сталі була націлена на те, щоб поставити ключові галузі промисловості під наднаціональний контроль. Створення Євроатому надихалося подібними цілями. Європейська інтеграція була спрямована на послаблення суверенітету європейських національних держав, і тому амбіції регіонів, що стали державами в XIX в., сприймалися як анахронізм.

Європейська інтеграція являла собою централізацію процесу прийняття політичних рішень. Подібна централізація поширювалася на сфери економічної і монетарної політики, включала до своєї орбіти сфери зовнішньої політики, національну оборону і внутрішню безпеку. Цей процес, з одного боку, заповнював розрив між населенням регіонів і споживачами суспільних благ, з іншого – головні центри прийняття рішень співвідносилися з різними групами населення.

Європейська інтеграція генерувала низку політичних викликів регіонам,

оскільки політика, що проводилася ЄС, сприяла дееволюції регіонів багатьох держав у напрямку федеративного статусу (ст. 146 Маастрихтського договору допускала право регіональних міністрів представляти свої території в Європейській раді міністрів з питань власної компетенції). На додаток до цього ключовим каналом впливу європейських регіонів на центри прийняття рішень у рамках ЄС залишалися їх національні уряди. Чим краще регіональні інтереси захищали в рамках національних політичних систем, тим ефективніше вони відстоювалися в Брюсселі. При цьому, незважаючи на те, що процеси євроінтеграції об'єктивно підривали інтереси багатьох цільових груп, інтереси яких висловлювали етнорегіоналістські партії, ці партії поступово виробляли з моменту проведення перших виборів до Європейського парламенту сприятливе ставлення до процесів європейської інтеграції.

Так, цілями Демократичної партії народів Європи (Європейського вільного альянсу) були: будівництво ЄС як вільного союзу народів, заснованого на принципах солідарності та субсидіарності; захист прав людини і прав народів, особливо права на самовизначення; захист навколишнього середовища і забезпечення сталого розвитку; створення суспільства, заснованого на солідарності і прогресивної політики, соціальне співробітництво і рівні можливості для всіх громадян. Ці принципи були підтверджені й закріплені в маніфесті Європейського вільного альянсу, підготовленому в 1996 р на міжурядовій конференції, уточнивши імідж партій проінтеграціоністського та федералістського спрямування.

При цьому далеко не всі етнорегіоналістські партії, офіційне керівництво яких підтримувало процес євроінтеграції, були євроентузіастами. Деякі з них (наприклад, «Ліга Півночі») менше схилилися до створення наднаціональної Європи і швидше схилилися до міжурядової або конфедеративної моделі, в рамках якої ці регіони могли б конституювати самостійні держави-нації. Крім того, навіть якщо багато хто з подібних партій схилився до ідеї «Європи регіонів», федеративна модель з двох рівнів (Європа і регіони) не передбачається ними з очевидністю. Таким чином, ліквідація держав, до яких вони належать, сьогодні відкрито не заявляється, внаслідок чого етнорегіоналістські партії вимагають більш широкого представництва їх регіону в складі делегацій, які представляють їхні країни в рамках інститутів ЄС.

Поряд із цим європейська інтеграція разом з іншими формами міжнародної інтеграції та кооперації, розширенням масштабу традиційних державних функцій, а також глобалізація економіки послабили класичні аргументи проти «малих держав». По-перше, створення митного і монетарного союзів включило до загального економічного контексту країни з незначним виробничим потенціалом. Продукція їхніх виробництв отримала доступ на великі ринки, тоді як великі виробники знайшли малі країни привабливими для своїх інвестицій тією мірою, в якій останні стали частиною відкритої економіки і були готові захищати інтереси бізнесу в рамках спеціальних економічних програм. По-друге, для регіонів, які прагнули до незалежності, введення євро вирішило проблему проведення розрахунків, що поставило нові незалежні

регіони-держави перед завданням створення власної валюти і просування її на світових ринках в рамках перехідного періоду, що традиційно характеризується напругою і хаосом, типовими для сепаратистських процесів. У свою чергу розширення НАТО поступово зосередило в руках альянсу оборонні функції, раніше властиві національним державам. У певному сенсі «великі» держави теж стали «малими», нездатними здійснювати класичні державні функції належним чином.

Однак новий міжнародний інституційний контекст, з одного боку, дозволяє західноєвропейським державам виживати і процвітати (і не тільки для малих країн, подібних Бенелюксу, Данії та Ірландії, а й для більших країн), з іншого – це зменшило економічну і військову ціну за вибір «незалежності в рамках Європи».

Поряд із цим європейська інтеграція призводила до послаблення національних держав. Так, передача компетенцій з національного рівня на рівень ЄС та іншим національним організаціям, подібним НАТО, послідовно послаблювала національну державу «зверху». Водночас у багатьох країнах, які зіштовхнулися з етно-регіональною мобілізацією, унітарну державу було послаблено «знизу» за допомогою процесу «асиметричної федералізації» (Бельгія, Іспанія), регіоналізації або дееволюції (Франція, Італія, Велика Британія).

Впровадження принципу субсидіарності, що спочатку передбачало тільки врегулювання процесу поділу повноважень між ЄС і національними державами, згодом набуло розширеного тлумачення завдяки Комітету регіонів та іншим регіональним структурам і включило в себе поділ повноважень між регіонами, з одного боку, і між ЄС та національними державами – з іншого. Так чи інакше, у відносному сенсі регіональний рівень отримав значимість як рівень прийняття владних рішень по відношенню до рівня національних держав.

Водночас реалізація принципів регіоналізму в Європі зіткнулася з низкою кризових і конфліктних ситуацій. Політичний процес у багатьох випадках набував регіонально-національного виміру. Створювані національні рухи висловлюють інтереси «субдержавних меншин», які намагаються захистити регіональну ідентичність у протистоянні з процесами гомогенізації та механізмами «нагляду» з боку національних держав. Подібні рухи набували різноманітних форм, нерідко доходючи до політичної стадії самовираження. Так чи інакше, з 1960-х рр. ХХ ст. відбулося пожвавлення низки національно-регіональних рухів, які були пов'язані з інстинктом самозбереження щодо національної ідентичності, котра втрачалася, і які поступово переходили в контрнатуп. Останнє в цей період мало місце в Бретані, Ельзасі, на Корсиці, у Фландрії, Валлонії, Уельсі, Шотландії, Країні Басків, Каталонії. Аналогічні рухи в не настільки яскраво вираженій формі виникли і в таких децентралізованих державах, як Німеччина та Італія, будучи вираженням регіональних ідентичностей, які уникли асиміляції з боку централізованої держави (про це йшлося у рамках теми № 6).

Крім цього, під покровом національних держав Західної Європи все

більш виразно почали проявлятися внутрішньонаціональні течії, які прагнуть зберегти (іноді в рамках тих самих націй, іноді в протистоянні з державами) полікультурний характер цих націй. Національна держава починає сприйматися як своєрідний «сендвіч», стиснений цими течіями, до яких додаються поки ще слабкі течії супранаціонального характеру, пов'язані в тому числі і з процесами, європейської інтеграції, що набирає хід. У результаті консолідовані на регіональному рівні «бездержавні нації» (каталонці, баски, фламандці, корсиканці) можуть реалізувати свою національну специфіку і регіональні інтереси через структури ЄС, не вдаючись до демонтажу національних держав, до складу яких вони входять.

Іншою істотною проблемою європейського регіоналізму стали дедалі частіші міжрегіональні відмінності. Європейська інтеграція поглиблює міжрегіональні диспаритети і до певної міри робить більш «периферійними» маргінальні регіони, паралельно посилюючи сильні регіони. Так, незабаром після створення ЄС і оголошення ним курсу на регіоналізацію чехи відмовилися платити за словаків, а словенці – за македонців, що призвело до демонтажу колишніх Чехословаччини та Югославії. Сьогодні італійці Півночі відмовляються платити за «негрів Півдня», і ЄС та Єврокомісія змушені були засудити подібну позицію як антиєвропейську. Якщо в 90-і рр. «вірус» європейського націоналізму був у тіні, то на початку 2000-х рр. він все активніше намагається підпорядкувати собі ідею регіоналізму, погрожуючи базовим принципам побудови ЄС. Тому ЄС не може заохочувати Фландрію і низку діючих в ній політичних сил, що прагнуть до відокремлення від Бельгії та намагаються поєднати в своїй діяльності екстремістський націоналізм і вигоди від приналежності до європейських супранаціональних інстанцій.

Незважаючи на риторику і здійснювані ЄС зусилля, бюджет, що направлявся на усунення регіональних диспаритету, тривали час був недостатнім. На додаток до цього економічні диспаритети посилювалися політичними: в найбільш відстаючих регіонах, в яких дотації ЄС становили значну частину ВВП, політична етнорегіональна мобілізація була досить слабкою, тоді як етнорегіоналістські партії набирали силу саме в процвітаючих регіонах.

Досвід окремих країн у реалізації моделі європейського регіоналізму сьогодні неоднозначний. Сучасна практика пропонує різні шляхи реалізації ідеї регіоналізму в Європі. Так, Бельгія спочатку була централізованою монархією на французький манер, в якій домінували франкофони, що не визнавали до кінця XIX в. офіційного статусу нідерландської мови. Однак демонтаж централізму і перехід до федеративного устрою актуалізували ряд проблем, які не проявлялися раніше. Саме бельгійцям належить визначити сьогодні, куди вони бажають йти. Очевидно, що сьогодні в рамках загальноєвропейської конструкції, що досі формується, неможливо вибудувати єдину модель державно-територіального устрою. Федерація з безліччю народів, як видно на прикладах колишніх СРСР та Югославії, що були сформовані в тому числі й за допомогою насильницьких методів і виявляли свою цілковиту функціональність у рамках режиму «соціалістичної демократії», прийшли до

швидкого розпаду внаслідок лібералізації. У зв'язку з цим можливо лише частково визначити атрибути підсумкової моделі «європейського федералізму», що формується. Деякі з моделей, які підтвердили свою міцність і спираються на більш ніж столітню традицію (подібно Швейцарії), являють собою унікальний випадок і навряд чи можуть бути широко вживаними. Бельгійська модель, породжена етнолінгвістичними протиріччями і націлена на проведення виразного етнолінгвістичного кордону між фламандцями і валлонами, також навряд чи може вважатися універсальною для Європи. Іспанська модель «держави автономій», що виділяє суб'єкти на національній і територіальній основі та відображає тим самим етнолінгвістичну специфіку територій (Країни Басків і Каталонії), не може вважатися базовою в силу збереження етнополітичної напруги.

Так чи інакше, модель регіонів не є жорстким «корсетом» для народів Європи, і сам регіоналістський підхід здатний привести процес будівництва загальноєвропейського простору як до успіху, так і до невдачі. Моделлю регіонів можуть скористатися всі народи, використовуючи регіоналізм не стільки як структуру, скільки як політичну концепцію, що сприяє подоланню витрат надмірного адміністрування і недостатню гнучкість в системі державно-територіального врядування.

Варто відзначити, що наднаціональні інституції спочатку вкрай слабо впливали на регіоналізацію. Лише на більш пізній стадії рушійною силою регіоналізації став сам ЄС, який спробував впливати на цей процес. Його безпосереднім інтересом, крім утвердження демократії, було стимулювання політичної емансипації регіонів. У підсумку відзначається підвищення ролі регіонів у системі європейської політики, Єврокомісія заявляє про необхідність створення довготривалої політичної схеми з урахуванням ускладнених соціально-економічних і політичних умов. У сучасній ситуації, як заявляє комісія, мережі між різними територіальними рівнями (супранациональним, національним, регіональним, місцевим) слід створити для збереження процесу регіоналізації керованим і ефективним. При цьому межі між формальним впливом і неформальним впливом в мережах дедалі більше стираються.

У рамках процесів євроінтеграції відбуваються посилення політичної ваги регіонів, їх перетворення на ключового суб'єкта узгодження і представництва інтересів, партнерське управління (в рамках партнерського союзу «держава – громадянське суспільство»), залучення регіональних акторів до європейського процесу, домінування державних суб'єктів.

Європейський Союз є яскравим прикладом федералізації. На сьогодні європейська інтеграція – це модель федералізації, що діє не в рамках однієї держави, а на більш масштабному, континентальному рівні – як наднаціонального утворення, що є набагато більш складним структурно-організаційним процесом. Таке поєднання робить тему співвідношення інтеграції та регіоналізації ще більш актуальною і цікавою з точки зору дослідження не тільки теоретичних основ, але й практичної складової питання.

На тлі євроінтеграції, що розглядається як трансформаційний процес національних практик взаємодії інститутів, що веде до формування специфічної

складно структурованої системи управління з безліччю центрів прийняття рішень, з кінця ХХ століття активно і досить успішно протікає розвиток європейського регіоналізму. Цей процес заснований на теорії субсидіарності, ідея якої полягає в тому, що положення інтересів і прав особистості знаходиться в більшому пріоритеті перед інтересами і правами будь-якої спільноти, а також на принципі «атлантичного» федералізму, сутність якого – об'єднання громадянського суспільства, а не національних держав, його звільнення від держави-покровителя.

Сутність європейського регіоналізму – поступовий перехід від наднаціонального об'єднання до Європи регіонів, тобто інтеграція за формулою «Європи регіонів», метою якої є об'єднання партнерів з різними інтересами і можливостями. Можна стверджувати у зв'язку з цим, що ключовий елемент процесу європейського регіоналізму полягає в євроінтеграції, у підтримці з боку загальноєвропейського врядування регіональної політики в державах-членах Євросоюзу.

Важливим є і зворотний вплив регіонів на процес євроінтеграції: роль регіональних еліт у розвитку регіональної політики і самих регіонів набирає все більшої ваги. На регіональне врядування впливають правила і норми формальних та неформальних політичних організацій, їхні відносини з громадянським суспільством, взаємодія з іншими суб'єктами, що перебувають всередині або за межами регіону.

Європейська «модель» регіоналізації розвивається у двох пересічних площинах одночасно – розмивання державного суверенітету відбувається «зверху», яке народжує той самий процес, але за напрямом «знизу» – від субнаціональних суб'єктів. Знову процеси регіоналізації та інтеграції знаходяться в тісному взаємозв'язку: внаслідок сукупної дії відцентрових і доцентрових сил у розвитку європейського об'єднання можна спостерігати паралельні процеси федералізації на наднаціональному рівні та регіоналізації всередині національних держав, що являє собою феномен, характерний виключно для країн Західної Європи, який існує лише в умовах сильних внутрішніх інтеграційних зв'язків. Якщо розглядати взаємозалежність цих процесів з точки зору причинно-наслідкових зв'язків, то європейська регіоналізація є результатом наддержавної федералізації (основний процес по відношенню до регіоналізації), політики, що спонукає територіальні утворення країн-учасниць Європейського Союзу до дій регіоналізаційного спрямування.

2. Регіональна влада як суб'єкт політики і публічного врядування в Європейському Союзі

Слід зазначити, що хоча ідея «Європи регіонів» увійшла у велику політику порівняно недавно і сьогодні як політиками, так і науковцями сприймається неоднозначно, її розвиток і популяризація відбувається досить швидко. Донедавна (70-80-ті рр. ХХ ст.) в будь-яких проявах міжнародної активності регіонів (передусім сепаратистських) національні уряди бачили виключно спроби конкуренції з державою, а отже, оцінювали їх негативно і

відповідно протидіяли їм. Для такого ставлення національних урядів існували певні підстави. Так, на початку 60-х років ХХ ст. ідея федеративної «Європи народів», що структурувалася за етнокультурним принципом, була підтримана бретонськими націоналістами. У 1988 р. Шотландська націоналістична партія модифікувала свою позицію щодо статусу Шотландії, відмовившись від повної незалежності на користь незалежності в рамках ЄС із статусом малої держави-члена ЄС. Аналогічного статусу домагаються також фламандські націоналісти Бельгії та паданські сепаратисти (Ліга Півночі) в Італії.

Однак останнім часом у рамках ЄС у регіонів з'являється реальна можливість легально поряд з національними державами вийти на міждержавний та наднаціональний (у межах ЄС) рівень при вирішенні питань у різних сферах суспільного життя, що обумовлено виходом регіональної політики ЄС на якісно новий рівень розвитку протягом останнього десятиліття. Так, сьогодні при інститутах ЄС вже функціонує понад 80 представництв регіонів, 289 регіонів з 23 європейських країн об'єдналися в Асамблею європейських регіонів. Як правило, негативна реакція національних урядів проявляється лише у випадках, коли кроки окремих регіонів несуть у собі виклик державі.

Необхідність формування регіональної політики як ЄС, так і держав-членів обумовлена суттєвими диспропорціями економічного і соціального розвитку, які існували вже на момент створення Європейських Співтовариств як між державами-засновницями, так і регіонами, що їх утворюють. Кожен наступний етап інтеграційного розширення лише поглиблював ці диспропорції, загострюючи проблему. В результаті наприкінці ХХ ст. в Євросоюзі було досягнуто консенсусу стосовно того, що без вирішення проблем регіонів, вирівнювання диспропорцій між ними подальший розвиток інтеграційних процесів в Європі стає неможливим.

Протягом тривалого часу правову основу для проведення регіональної політики ЄС складала преамбула Договору про заснування Європейського економічного співтовариства (ДЄЕС), в якій зазначалося, що держави-члени прагнуть зміцнювати єдність економіки своїх країн і забезпечувати її гармонійний розвиток шляхом зменшення розриву між різними районами і подолання відсталості районів, які перебувають у менш сприятливих умовах, а також статті 2, 3, 39, 123-125. У 1972 р. Паризький саміт офіційно ввів у політичний лексикон поняття «регіональна політика ЄС» і створив Європейський фонд регіонального розвитку як фінансовий інструмент підтримки регіональної політики держав-членів (почав діяти у 1975 р.).

У 1980 р. держави-члени Ради Європи підписали Європейську рамкову конвенцію про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними общинами або властями. У преамбулі Конвенції вказувалося, що держави-члени визнають, що, по-перше, для досягнення статутної мети (досягнення більшого єднання між державами-членами Ради Європи та розвитку співробітництва між ними) важливе значення має співробітництво між прикордонними територіальними общинами або властями в таких галузях, як регіональний, міський та сільський розвиток, охорона довкілля, поліпшення

діяльності підприємств громадського користування і комунального обслуговування, а також взаємна допомога у надзвичайних ситуаціях; по-друге, Рада Європи має прагнути забезпечити участь територіальних общин або властей Європи в досягненні її мети; по-третє, набутий досвід свідчить про те, що співробітництво між місцевими та регіональними властями в Європі дозволяє їм ефективно виконувати свої завдання і сприяє, зокрема, благоустрою та розвитку прикордонних регіонів. Досягнувши консенсусу з цих питань, держави-члени взяли на себе зобов'язання підтримувати та заохочувати транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, які перебувають під їх юрисдикцією, та територіальними общинами або властями, які перебувають під юрисдикцією інших договірних сторін.

Підвищення інтересу до регіональної політики відбулося після підписання у 1986 р. Єдиного європейського акта, ст. 23 якого доповнила ДЄЕС розділом V «Економічне і соціальне з'єднання» (статті 130а-130е), та Договору про Європейський Союз (1992), який виклав даний розділ у новій редакції. Стаття 130а ДЄЕС зокрема зазначає, що «Співтовариство особливо прагне скоротити розрив між різними регіонами і відставання регіонів, які перебувають у найменш сприятливих умовах». При цьому дана мета має враховуватися при проведенні економічної політики державами-членами, а також Співтовариством, яке повинно використовувати для її досягнення усі фінансові інструменти (ст. 130b).

При виконанні поставленого завдання діяльність інститутів ЄС сьогодні спрямована на сприяння:

- 1) регіонам, де душевий ВВП складає менше 75% середнього по ЄС або є інші специфічні причини відсталості;
- 2) регіонам, які зазнають структурної кризи, із загальним і промисловим безробіттям вище середнього по ЄС;
- 3) регіонам із застійним безробіттям, передусім серед молоді;
- 4) регіонам з технологічним безробіттям;
- 5) сільським районам (районам рибальства), які страждають від структурних змін у виробництві;
- 6) сільським районам з високим безробіттям, низькими доходами і відтоком населення;
- 7) регіонам з густотою населення менше 8 осіб на 1 кв. км.²

На реалізацію цих напрямів Комісія ЄС витрачає значні кошти: у 1985-1988 рр. – 54,8 млрд. єкю; 1989-1993 рр. – 64 млрд.; 1994-1999 рр. – 156 млрд. Нині кошти, що виділяються на регіональний розвиток, вже складають найбільшу частку в бюджеті ЄС. Відповідно запроваджений Євросоюзом підхід до формування і реалізації регіональної політики вже дає відчутні результати як для окремих держав, так і регіонів, що входять до їх складу. Зокрема, виконання програм, які реалізуються під патронатом структурних фондів ЄС, суттєво сприяють вирішенню завдань з ліквідації відставання Греції, Іспанії, Португалії та Ірландії від середньостатистичного для ЄС рівня, а також вирішенню завдань з ліквідації відставання окремих регіонів у певних галузях економіки і соціальної сфери.

Свій внесок у процес розвитку регіональної політики зробив Європарламент, прийнявши в 1988 р. Хартію регіоналізації Співтовариства, в якій дано офіційне визначення регіону як гомогенного простору, що має фізико-географічну, етнічну, культурну, мовну спільність, а також спільність господарських структур і спільність історичної долі. В цій Хартії на особливу увагу заслуговує ст. 14, в якій сказано, що відповідно до принципу субсидіарності з метою розподілу функцій регіони мають зайняти місце в державі між центральним і муніципальним урядами і бути значною мірою відповідальними за здійснення заходів, які перебувають під юрисдикцією держав-членів.

Але по-справжньому нова сторінка в історії регіональної політики ЄС відкрилась у зв'язку з процесом інституціоналізації ідеї «Європи регіонів». Так, за останні двадцять років окремими регіонами відкрито велику кількість інформаційних офісів у Брюсселі, а також створено низку достатньо впливових європейських регіональних інституцій, які виявилися здатними справляти помітний вплив на регіональну політику як у загальноєвропейському, так і національному масштабі. Мова йде про сформовану Єврокомісією Консультативну раду регіональних і місцевих влад, Асамблею європейських регіонів, створену за участю ЄС, Збори регіонів Європи, конференцію «Європа регіонів» тощо. Саме останні дві інституції на початку 90-х рр. запропонували включити в договірну базу ЄС принцип субсидіарності та створити в межах ЄС орган представництва інтересів регіонів. Ці пропозиції отримали своє відображення у Маастрихтському договорі (1992)¹, ст. 2 якого містила вимогу, згідно з якою цілі Союзу мають досягатися із дотриманням принципу субсидіарності, а глава IV передбачала створення Комітету регіонів як консультативного органу Союзу (функціонує з 1994 р.), який консультиє Раду, Комісію, а в окремих випадках і Європарламент з питань трансприкордонного співробітництва, освіти, культури, охорони здоров'я, молодіжної політики.

Створення Комітету регіонів можна оцінювати як запізнілу реакцією національних урядів та ЄС на ініціативу націоналістичних політичних партій Бретані, Уельсу, Ельзасу та країни Басків щодо створення 1975 р. у Брюсселі Бюро непередставлених націй Європи, яке було покликане координувати діяльність корінних етнічних меншин та відстоювати їх інтереси на загальноєвропейському рівні.

Зміна ставлення до проблеми регіоналізації на рівні ЄС спричинила певний перегляд позицій з цього приводу з боку національних урядів. Принаймні сьогодні вони вимушені, з одного боку, приховувати незадоволення прямим виходом регіонів на загальноєвропейський рівень, аби уникнути негативних оцінок (77% європейців підтримують активізацію позиції регіонів), а з іншого – за своєю ініціативою вони ініціювали практику масштабного делегування окремих функцій управління в сферах освіти, охорони здоров'я, культури, соціального захисту, охорони навколишнього середовища, організації місцевого транспорту, житлового і комунального господарства тощо на місця (як у федеративних, так і в унітарних державах), але, як правило, без відповідного фінансування їх здійснення. Крім того, національні уряди

поширюють практику перекладання реалізації окремих рішень Євросоюзу також на плечі регіонів.

Особливо чітко процес делегування повноважень від центру до регіонів простежується у федеративних державах-членах ЄС, де поряд з процесом передачі окремих повноважень від земель до федерального центру спостерігається менш помітний зворотний процес. Особливої уваги в цьому зв'язку заслуговує практика наділення національними урядами регіонів і навіть муніципальних утворень повноваженнями, які забезпечують їх прикордонне співробітництво в системі міждержавних і міжмуніципальних зв'язків, що є наслідком реалізації положень Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями.

Так, Доповненнями до Конституції Австрії 1988 р. (ч. 2 ст. 16) передбачено надання землям права укладати державні договори з прикордонними державами або їх складовими частинами. Правда, на укладання такого договору необхідно отримати попередньо згоду Федерального уряду, а повноваження щодо ведення переговорів і укладання державного договору реалізується Федеральним президентом за пропозицією уряду землі, підписаною губернатором землі. Реалізуючи надане право, австрійські землі сьогодні співпрацюють, наприклад, з німецькими землями, швейцарськими кантонами, регіонами Італії в рамках таких європейських регіональних організацій, як Робітнича співпраця альпійських держав, Робітнича співпраця земель і регіонів Східних Альп, Робітнича співпраця Дунайських регіонів.

Аналогічний підхід практикується й у Німеччині. Так, п. 3 ст. 32 Конституції передбачає, що тією мірою, в якій землі мають законодавчу компетенцію, вони можуть за згодою Федерального уряду укладати договори з іноземними державами. Законом від 21 грудня 1992 р. ст. 24 Конституції була доповнена частиною 1а, яка передбачила практику перенесення землями своїх суверенних прав у межах їх компетенції щодо здійснення державних повноважень і виконання державних завдань (за умови попереднього схвалення Федеральним урядом такого рішення) на прикордонні установи по сусідських справах. Дане доповнення до Конституції стало закономірним кроком, який відображає поглиблення прикордонного співробітництва, закріплення його нових форм.

Прикладами такої співпраці є ряд договорів, які уклали німецькі землі з іноземними державами, наприклад, Угода землі Нижня Саксонія, землі Північний Рейн-Вестфалія (ФРН) і Королівства Нідерланди про прикордонне співробітництво територіальних корпорацій та інших публічних організацій від 23.05.1991 р.

Правом брати участь у міжнародному співробітництві в межах своєї компетенції користуються бельгійські регіони (статті 127-130, 167 Конституції). Конституція Португалії (п. s, t ст. 229) також гарантує автономним областям право участі у міжнародних договорах, які торкаються їх безпосередньо, а також право встановлювати відносини з іншими іноземними регіональними утвореннями.

Реалізація регіонами наданих прав сприяє інтенсифікації

міжрегіонального економічного співробітництва. Євросоюз у свою чергу сприяє цьому процесу, підтримуючи створення так званих «єврорегіонів», наприклад «Саар-Лор-Люкс» або «Маас-Рейн». Створення останнього забезпечило ефективну співпрацю регіонів Нідерландів, Франції та Німеччини в таких сферах і напрямках, як економіка, розробка та впровадження новітніх технологій, охорона навколишнього середовища, ринок праці, соціально-культурна інтеграція.

Протягом останніх років спостерігається помітне посилення ролі регіонів у процесі прийняття рішень в ЄС. Це пов'язано з тим, що в умовах побудови єдиного правового, економічного і соціального простору в рамках ЄС відбувається поступове звільнення регіональних політичних сил з-під постійного жорсткого контролю національних урядів. Як наслідок, стосовно питань сільського господарства, рибальства, проблем острівних і прибережних територій, діяльності структурних фондів ЄС тощо позиція регіонів вже подекуди конкурує з позицією національних урядів. Більше того, регіони поступово починають впливати на загальноєвропейську політику. Можливості для впливу забезпечують Комітет регіонів та Конгрес місцевих і регіональних влад Європи. Хоча вони і покликані виконувати консультативні функції, однак на практиці подекуди частково перебирають на себе функцію політичного представництва регіонів на наднаціональному рівні. Така ситуація вимагає гармонізації та кореляції регіональних і державних інтересів на наднаціональному рівні.

Закономірним наслідком розвитку регіоналізму в Євросоюзі стала розробка проектів концепцій «Європи регіонів». Через складність і непередбачуваність досліджуваного явища зацікавленим сторонам не вдається дійти згоди у баченні змісту концепції. У доповіді підрозділу прогностичних досліджень Єврокомісії «Сценарії Європи – 2010» виділено п'ять основних напрямів розвитку ЄС. Найрадикальніший з них – «Сотня квіток» – не виключає навіть доведення процесу регіоналізації до крайнього логічного завершення – повної заміни в рамках Євросоюзу Вестфальської системи суверенних держав співтовариством регіонів, що функціонує лише під загальною егідою ЄС. Але навіть у «оптимальному» сценарії розвитку «Розподілена відповідальність» передбачається суттєвий, порівняно з існуючою практикою, перерозподіл повноважень і предметів відання між ЄС, національними державами і регіонами на користь останніх. Зокрема передбачається, що регіони самостійно визначатимуть для себе на кожні п'ять років пріоритетні завдання, тоді як національні уряди і ЄС забезпечуватимуть їм лише «зонтичну» підтримку.

Отже, аналіз сучасної регіональної політики Європейського Союзу дозволяє дійти певних висновків.

Розвиток Євросоюзу відповідно до принципу субсидіарності закономірно сприятиме виникненню різноманітних форм децентралізації прийняття рішень в сферах політики, економіки, освіти, культури тощо. Поступове вкорінення створюваних інституцій в існуючі мережі управління і набуття ними відносно автономного статусу в межах ЄС сприятиме підвищенню ролі регіональної

кооперації, що не обмежена державними кордонами. Внаслідок цього національні уряди втратять монополію на представництво інтересів своїх регіональних структур.

Запроваджений механізм перерозподілу державних повноважень (наверх – до наднаціональних інститутів ЄС і вниз – до регіональних інституцій) триватиме і далі. Однак це не призведе до нейтралізації держави, її зникнення. Можна передбачити, що держава буде еволюціонізувати, перетворюючись на інституцію, яка буде сприяти досягненню міжрегіонального компромісу, і функціонувати як шарнір, що діє в обох напрямках.

Процес європейської регіоналізації буде тривати. В цьому зв'язку завдання національних урядів, інститутів ЄС і регіонів має полягати в тому, аби спрямувати його на оптимальне використання тих можливостей, які випливають із територіального поділу сучасних держав. Передусім це стосується економіки і політики, а також інших сфер суспільного життя. Регіоналізація Європи має стати не самоціллю, а засобом протидії процесу надконцентрації влади на рівні інститутів ЄС і подальшого розвитку на засадах субсидіарності механізму розподілу владних повноважень.

Досягнення компромісу між національними державами, наднаціональними інститутами і регіонами в питанні узгодження процесів інтеграції і диференціації має стати запорукою майбутнього розвитку Європи.

3. Регіональне представництво в інституційній структурі ЄС.

Існуюча система форм участі регіонів у розробці політики ЄС характеризуються неефективністю інституційних каналів територіального представництва та дедалі ширшим включенням інституцій громадянського суспільства до нових систем консультацій та співпраці з інститутами ЄС. Дослідники проблем багаторівневого управління констатують зростаючу конвергенцію стратегій територіальних та функціональних суб'єктів для вирішення цих викликів. Водночас має місце частковий перехід європейських регіонів від територіального інституційного представництва до суто лобістських стратегій, що ґрунтуються на активності посередників функціональних інтересів. Завдяки тісній співпраці з приватним сектором регіони виходять за рамки своєї суто інституційної ролі, частково демонструючи себе суб'єктами функціонального представництва і, таким чином, граючи за тими ж правилами більшості лобістських структур у Брюсселі: надання спеціалізованої та реальної інформації інституціям ЄС в обмін на доручення до процесу розробки політики.

Багато сучасних демократичних структур більше не покладаються на територіальне представництво як єдиний спосіб налагодити взаємодію між державою та громадянським суспільством. На європейській сцені інституції ЄС дедалі частіше орієнтуються на тих суб'єктів, які беруть участь у функціональному представленні інтересів за допомогою різних більш-менш внормованих організацій та мереж. Ця ситуація не є секретом, і необхідність того, щоб інституції ЄС були відкритими для громадянського суспільства за

межами суто інституційних каналів, визнаються самими договорами. Справді, ст. 11 Договору про Європейський Союз прямо зазначає, що «інститути мають підтримувати відкритий, прозорий і регулярний діалог з представницькими асоціаціями та громадянським суспільством», надаючи голос «асоціаціям громадян та представництву» та діючи за порадою із «зацікавленими сторонами». Регіональні органи влади входять до числа цих суспільних суб'єктів, які прагнуть брати участь у європейському процесі прийняття рішень. Цей документ визнає, що просто розглядати їх як інституційних суб'єктів представництва територіальних інтересів є застарілим підходом, що не дає зрозуміти реальну природу регіональної участі в розробці європейської політики. Навпаки, регіони все активніше беруть участь у функціональному представництві, узгодженні інтересів громадянського суспільства й економічних суб'єктів та створенні конкретних політичних мереж на європейському рівні. У науковій літературі констатується зближення лобістських стратегій та каналів, якими користуються територіальні та функціональні суб'єкти.

Неефективність інституційних каналів територіального представництва, доступних для регіонів на європейському рівні, може розглядатися як причина їхньої участі в лобістській діяльності, що більш традиційно пов'язується з функціональними суб'єктами. Водночас новий режим консультацій, розроблений Комісією з початку 2000-х років, надав регіонам нові можливості брати участь в розробці політики ЄС в якості експертів у конкретних сферах політики.

Європейська комісія дедалі більшою мірою спирається на низку механізмів для широкого залучення представників громадянського суспільства, від консультацій (наприклад, ініціатив щодо діалогу з громадянським суспільством) до реальних платформ співпраці в розробці політики, де відповідальність за результати політики є спільною. При цьому результати політики є більш багатообіцяючими, якщо відповідні форуми зосереджені на вельми специфічних, конкретних політичних проблемах. Ці, в широкому сенсі, «експертні групи» є одним із механізмів, які поступово надають регіонам нові можливості впливати на розробку політики ЄС. Зіткнувшись із постійною неефективністю каналів, створених для включення їх в багаторівневу систему територіального представництва, регіональним представникам у Брюсселі довелося шукати нові організаційні форми участі в цьому політичному діалозі. Успішну відповідь на цю потребу забезпечили політичні регіональні мережі. Однак оцінити регіональну участь у цих консультативних каналах навряд чи можна за кількістю їхніх інституційних представників, оскільки узгодженість і визначення загальних позицій (разом з діючими суб'єктами) все частіше відбуваються в міжрегіональних мережах, котрі заслужено сприймаються Комісією як «координатори лобіювання».

Фахівці з питань регіоналізму вважають, що використання альтернативних каналів є особливо актуальним стосовно слабких регіонів, які мають ще менший доступ до і без того недостатніх інституційних каналів, адже в такий спосіб «беруть участь у політичному процесі шляхом підготовки

документів з викладом позиції, прагнуть до створення проблемних коаліцій та мереж для підвищення свого авторитету і впливу на політиків ЄС, участі в широкому спектрі форматів консультацій, що організовуються Європейською комісією з важливих питань політики (наприклад, експертні групи, «білі» та «зелені» книги, опитування, панелі, громадські слухання та конференції, що фінансуються Комісією).

Спробуємо охарактеризувати відповідні форми регіонального представництва в інституційній структурі ЄС більш докладно.

Залучення локальних суб'єктів.

Оновлена роль регіонів в якості експертів при розробці та здійсненні конкретної політики суттєво залежить від їхньої здатності виступати в якості посередників між ЄС і громадянським суспільством. Деякі автори підкреслюють роль регіонів у забезпеченні надійного зв'язку між місцевими функціональними інтересами та інститутами ЄС, виходячи з необхідності залучення до Брюсселя людей з конкретним досвідом, здатних представити особливу регіональну позицію в консультаціях з питань політики ЄС. Така співпраця дозволяє залучити до кожного регіонального відділення в Брюсселі в середньому 635 відвідувачів на рік. Таке більш широке залучення функціональних суб'єктів є частиною загального включення інститутів громадянського суспільства до процесу представлення інтересів регіонального рівня, що потенційно дозволяє регіонам отримати більше влади, демонструючи, що вони представляють більш широке коло соціальних потреб. Ця участь може зіграти новаторську роль в контексті міжрегіональних мереж, де приватні або неінституційні суб'єкти можуть представляти регіональну позицію з конкретних питань політики. Це дозволяє переглянути концепцію регіональних інтересів, розглядаючи регіони як виробничі одиниці, а не як прості інститути, що включають також функціональних і приватних суб'єктів на своїй території.

Функціональне представництво регіональних інтересів

На макрорівні врядування важливим є те, як різна сукупність інтересів «знизу» може надати рішення для вирішення проблеми дефіциту демократії «зверху», в ЄС. Ці дві категорії об'єднують «цілісні», неподільні вимоги «знизу», – безкомпромісні за своєю природою й організовані навколо колективної ідентичності, – і «ділені», які можна об'єднати в більші категорії – наприклад, за допомогою ідеології, представленої політикою національної партії, – і результат у більш демократичному процесі прийняття рішень. Деякі дослідники зауважують, що «слабо пов'язана» кооперативна природа багаторівневого врядування надає змогу субнаціональним суб'єктам перестати фокусуватися тільки на «цілісному», загальному представництві своїх інституційних інтересів – що призводить до конфлікту між різними рівнями і використання повноважень вето – і почати брати участь у процесі формування політики більшою мірою як лобістів, порушуючи конкретні проблеми своїх виборців у якості додаткової цінності при формуванні законодавства ЄС. Поєднання спочатку неподільних територіальних і функціональних вимог в «категоріальному» представництві інтересів може допомогти таким суб'єктам, як регіони, уникнути так званих «пасток спільного прийняття рішень», які

завичай зустрічаються в федеральних системах, а зосереджуватися швидше на участі в обміні думками та лобіюванні на різних рівнях уряду.

Домовленості про багаторівневе врядування, з одного боку, сприяють створенню більш органічних зв'язків серед регіональних органів влади і відповідними місцевими громадами, що, як правило, дає такий результат, який враховує місцеві особливості, а з іншого – сприяють формуванню широких периферійних альянсів, а також між союзів між інституційними і неінституційними суб'єктами, а також територіальними та функціональними інтересами, і це, як правило, дає в цілому відчутні результати.

Європейська комісія відзначає конвергенцію стратегій, що використовуються для представництва інтересів функціональними і територіальними суб'єктами. Стратегії, таким чином, більше не залежать від типу суб'єкта (функціонального чи територіального), а скоріше нагадують один одного в зусиллях щодо адаптації до нової структури прийняття рішень, чому сприяє взаємний «процес навчання» між двома категоріями. Це зближення стратегій призводить до процесу «вирівнювання» інституційних суб'єктів, що діють як територіальні представники, з приватними функціональними суб'єктами, внаслідок чого регіони в Брюсселі беруть участь у «поведінці зацікавлених груп».

Збереження функціональних і територіальних суб'єктів у якості повністю розмежованих концептуальних утворень більше не представляє реальність у повсякденній діяльності по представництву інтересів в Брюсселі. Зростаюча участь функціональних і приватних суб'єктів у діяльності Регіональних представництв у Брюсселі супроводжуються більш широким розумінням регіональних інтересів, яке виходить за рамки територіальних інтересів її органів управління. Поняття «регіон» не обов'язково пов'язане з якоюсь конституційною чи адміністративною структурою, а є скоріше є соціально побудованою концепцією: регіон виникає там, де суб'єкти збираються разом на основі географічної близькості та спільної проблеми або можливостей.

Політичні мережі

Найбільш актуальною розробкою стосовно змін стратегій, прийнятих європейськими регіонами для адаптації до структур нових можливостей, є створення міжрегіональних мереж, що відповідають конкретній політиці, які дозволяють: 1) для "категоричного" агрегації потенційно "грудоподібних". інтереси за функціональними напрямками, що розбиваються на "ділиться"; 2) для включення приватних, функціональних суб'єктів як представників регіональних інтересів до цих робочих механізмів, орієнтованих на політику, і, головне; 3) для включення сукупних регіональних інтересів до механізму консультацій Європейської комісії. Посилений підхід до консультацій, прийнятий Європейським Союзом після Маастрихтського договору, природно, сприяє мережам, які здатні опосередковувати та об'єднувати інтереси різних суб'єктів. У цьому контексті міжрегіональні мережі "зосереджуються на певних сферах політики, і їх діяльність схожа або рівнозначна функціональним групам інтересів". Їх роль та механізми роботи будуть спеціально оцінені у розділі 6 за допомогою напівструктурованих інтерв'ю, проведених у Брюсселі, як

працівникам секретаріату з цих асоціацій, так і регіонам, які беруть участь у їх діяльності.

Комітет регіонів: неспроможність інституційного територіального представництва

Заснований у 1994 р. відповідно до Маастрихтського договору, Комітет регіонів є консультативним органом, який складається з представників регіональних та місцевих властей держав-членів ЄС. Прийнявши рішення створити даний Комітет, в ЄС керувалися двома вирішальними міркуваннями:

- необхідністю залучення представників регіональних та місцевих органів влади до участі у виробленні політики ЄС, оскільки близько двох третин законодавства ЄС втілюється в життя саме на регіональному та місцевому рівнях держав-членів;
- необхідністю запобігти можливому відриву інститутів ЄС, його політики від прагнень та інтересів регіонів і територіальних громад держав-членів шляхом активного залучення обраних громадянами представників до законотворчого процесу Спільноти.

Комітет регіонів виконує подвійну роль: з одного боку, роль органу, що приймає рішення, з іншого – роль каналу представництва для регіонів.

Передбачаючи створення інституції з метою представлення територіальних інтересів у Європі, багато людей вважали можливим народження щось на зразок палати регіональних та місцевих органів влади, що має бути розроблена як третя законодавча палата поряд з Європейським парламентом та Радою. Однак ці очікування були розчаровані, оскільки КР залишається простим дорадчим органом. Мандат та склад КР протягом років кілька разів змінювались та зміцнювались через різні договори ЄС, які розширили сфери політики для обов'язкових консультацій та зробили її органом представників, що мають виборчий мандат. Лісабонський договір навіть дав йому право оскаржувати Європейський суд, як на захист власних прерогатив, так і на початок попереднього контролю субсидіарності щодо законодавчих актів. Протягом багатьох років кількість її членів поступово розширювалася, щоб створити місце для приєднання нових країн-членів до Союзу, і їх мандат досяг нинішньої тривалості п'яти років.

Сьогодні структура Комітету регіонів базується на членстві 353 регіональних та місцевих обранців з 28 країн-членів, які діють у загальних інтересах Європейського Союзу. Члени Комітету є обраними політиками регіонального або муніципального рівня, часто це керівники регіональних органів влади або мери міст. Хоча кандидатури членів Комітету регіонів пропонуються урядами держав-членів, вони є повністю політично незалежними. Рада ЄС кваліфікованою більшістю призначає їх терміном на 5 років з правом перепризначення. Члени Комітету повинні мати мандат від органів, які вони представляють, тобто бути політично підзвітними їм. Член Комітету регіонів не може бути одночасно депутатом Європейського парламенту.

Члени Комітету регіонів формують політичні групи, що відображають їхні політичні уподобання та партійну приналежність. На даний час це 4

політичні групи: Європейська народна партія, партія європейських соціалістів, Група Союзу лібералів та демократів за Європу, Союз за Європу націй – Європейський альянс. Будучи розподіленими на політичні групи, члени Комітету поступово звикають до голосування за партійними лініями, а не за країною походження.

Кожна група має свій секретаріат. Як правило, групи збираються перед початком пленарної сесії. Вони також можуть провести два позачергові засідання (за межами Брюсселю) на рік.

Комітет регіонів обирає свого голову строком на 2 роки. Засідання Комітету скликає Голова на вимогу Ради ЄС чи Європейської комісії. Він також може збиратися з власної ініціативи.

Ефективність Комітету регіонів точки зору представлення інтересів і лобіювання – це питання, щод якого немає одностайної позиції. Крім того, неясно, чи роблять консультативні повноваження Комітет регіонів корисним каналом представництва інтересів у цілому. Консультації та представництво інтересів потенційно є двома сторонами однієї медалі: те, що офіційно сприймається Комісією як консультація, може розглядатися як засіб лобіювання зацікавленими сторонами. Фактично, Європейська комісія обмінюється включенням в процес розробки політики спеціалізованої інформації та легітимізації з боку громадських суб'єктів, і на перший погляд може здатися справедливим заявити, що Комітет знаходиться в кращому становищі для забезпечити обидва. Місцеві та регіональні влади повинні бути в вигідному становищі, коли мова йде про консультативних процесах, оскільки вони не тільки зацікавлені в висхідній фазі розробки політики, а й - володіючи офіційною адміністративною та законодавчою владою - вони також відповідають за етап реалізації. Це може вказувати на те, що такий орган, як Комітет регіонів, складається не тільки з експертів і консультантів, але скоріше з людей, які представляють інтереси європейських регіонів.

Переважає більшість членів Комітету регіонів вважають себе політичними представниками, а не консультантами, маючи набагато більше постійних контактів із простими громадянами, а не з лобістами, які в будь-якому випадку є важливими партнерами майже для 40% респондентів. Крім того, вони сприймають свою роль не тільки як представників своїх регіональних і місцевих демократичних виборців, але в більш широкому сенсі – як представників всіх регіонів і місцевих органів влади Європи і їх європейської політичної групи. Ця ситуація відображає змішану форму подання функціональних і територіальних інтересів, яка визначає «удосконалену» форму представництва. Таким чином, Комітет регіонів знаходиться на передньому краї синтезу між лобіюванням і демократичним представництвом, що розуміється як корисне для поліпшення майбутнього європейського врядування. Ця оптимістична позиція, однак, є скоріше питанням самосприйняття, ніж реалістичною оцінкою політичного та інституційного впливу Комітету. Багато дослідників намагалися з'ясувати, наскільки ефективними є лобістські дії Комітету регіонів. Зокрема, було опитано багатьох європейських парламентаріїв і членів Ради ЄС, в результаті чого встановлено,

що у Комітеті регіонів тим більше шансів сформувати остаточний політичний результат, чим раніше він представить свою думку в законодавчому процесі. Після того, як пропозиція вже була чітко сформульована, її напрямок важко змінити. Відповідно, чим ближче позиції, запропоновані Комітетом, до первісної думки законодавчих органів, тим більше ймовірно, що вони будуть включені в текст. Так само, чим більше експертиза Комітету в певній сфері політики сприймається порівняно з компетенцією законодавчого органу, тим більше шансів, що голос Комітету регіонів буде почутий.

Цей аналіз свідчить про те, що трикутник прийняття рішень в ЄС може насправді цінувати думку Комітету регіонів тільки в тому випадку, якщо він прагне створити критичну масу консенсусу за своїми вихідними позиціями. А це не зовсім плідний підхід до консультації як такої.

Хоча повноваження Комітету регіонів корисні в якості консультативного форуму, вони як і раніше особливо обмежені договорами. Правові основи Союзу дозволяють Раді, Парламенту або Комісії встановлювати строк – не менше одного місяця – протягом якого Комітет повинен висловити свою думку, якщо він хоче брати участь в законодавчому процесі (див. ст. 307 ДСЄС). Думка Комітету регіонів має необов'язковий характер, і жодна норма не вимагає, щоб директивні органи ЄС належним чином мотивували своє можливе відхилення. Це, на думку деяких авторів, не дає Комітету регіонів можливості істотно змінити напрямок, вже заданий законодавчому акту. Його представництво також ставиться під сумнів, оскільки його члени обираються національними урядами (див. ст. 305 ДСЄС), надаючи державам-членам можливість домовитися про своє призначення з регіональними та місцевими властями відповідно до внутрішніх правил. Нарешті, деякі вважають, що, збираючи як регіони, так і місцеві органи влади в одній палаті, Комітет регіонів стає занадто різномірним, щоб узгоджено координувати інтереси своїх членів. Особливо побоювалися розколу між цими двома типами суб'єктів, коли розширення Союзу на сході призвело до появи багатьох країн, що не були регіоналізовані, що поставило під сумнів раніше беззаперечну гегемонію регіональних членів в Асамблеї. Тим не менш, деякі опитування показали, що члени Комітету регіонів, мабуть, применшують цей розрив і що регіони і місцеві органи влади дійсно почали працювати разом, будучи більш стурбовані слабким адміністративним потенціалом місцевих органів влади нових держав-членів, а не «старі» інституційне розщеплення (Vandamme, 2013). Широкий членський склад, численні внутрішні розбіжності і його слабкі повноваження призводять до ситуації, коли «крім регіональної політики або політики згуртованості, КР рідко сприймається всерйоз» (Хог і Маркс, 2001: 82). Деякі автори особливо песимістичні щодо значущості CoR для представництва регіональних інтересів в цілому. Грінвуд, зокрема, заявляє, що «між регіонами і Комітетом регіонів ЄС немає прямих зв'язків» (2011a: 437). Echoing Marks et al. (2002) і Huysseune and Jans (2008), Грінвуд вважає, що нездатність КР розвинути в повноцінний орган політичного представництва є причиною для створення і розширення регіональних відділень в Брюсселі, а також для їх участі в «більш сфальцьованому» порядку денного »(Greenwood, 2011a: 442).

Це бачення, підкріплене і поглиблене емпіричним аналізом регіональної лобістської діяльності в Брюсселі, буде чітко викладено в розділах 5 і 6.

Рада Європейського Союзу: нерівні можливості та національний контроль

Починаючи з Маастрихтського договору, регіонам було дозволено юридично брати участь у роботі Ради ЄС. Ця можливість визначена ст. 16 Договору про Європейський Союз, де в п. 2 йдеться про те, що «До складу Ради входять по одному представнику від кожної держави-члена на міністерському рівні, уповноваженому створювати зобов'язання для уряду держави-члена, яку він представляє, і здійснювати право голосу». Це є досить незрозумілим формулюванням, що дозволяє спочатку припустити, ніби цей варіант доступний лише для федеративних держав, таких як Німеччина, Бельгія та Австрія, або регіоналістських держав, таких як Іспанія чи Італія. Насправді це положення, включене після інтенсивного лобіювання з боку німецьких земель, стосується всіх держав-членів. Деякі децентралізовані країни, такі як Італія, офіційно надали таку можливість своїм регіонам, але ті ніколи не брали участі в Раді Європейського Союзу від імені держави.

Крім того, навіть для тих регіонів Іспанії, Великої Британії, Німеччини, Австрії та Бельгії, які користувалися цією можливістю, усе ж застосовувалася норма про єдину позицію держави. Насправді регіони в Раді все ще офіційно представляють національні інтереси, а не свої власні. На думку деяких представників держав-членів, це зумовлює істотну неефективність цього каналу доступу до інституцій ЄС, забезпечуючи лише політичну видимість регіонального представництва. На думку інших, саме присутність регіонального представника в Раді може бути фактичною вигодою для представництва регіональних інтересів, адже це створює умови для лобіювання серед посадових осіб Комісії та Ради і піднімає регіон, що цим займається, в їхніх очах як надійного гравця у європейській політиці. Що стосується країн, де ця можливість застосовувалася, то відповідні способи та правила відрізняються щодо кожної держави. Наприклад, у Бельгії регіональні міністри можуть навіть брати участь у Раді самотійно, як єдині представники країни. Навпаки, у таких державах, як Німеччина та Іспанія, регіональні міністри супроводжують членів загальнонаціонального уряду. Це привело до особливих ситуацій в Іспанії, де часом національні міністри заважали регіональним висловлювати свою позицію, наскільки це дозволяли внутрішньодержавні норми.

У регіонів може бути більше шансів вплинути на підготовчі етапи роботи Ради. Фактично, європейські регіони мають більш багату історію участі в робочих групах, створених або затверджених Радою. Тим не менш, навіть у цьому контексті можливість їхнього приєднання до переговорів може бути надана лише національним законодавством, тим самим здебільшого залишаючи за національним урядом право приймати рішення, чи включати їх чи ні до цього процесу.

Знову ж таки, регіони таких федеративних держав, як Бельгія, мають більш високі юридичні гарантії участі в роботі Ради. Незважаючи на те, що корисність цього каналу навряд чи можна поставити під сумнів – оскільки

підготовчі етапи загальноновизнані як найкращі для лобіювання та консультацій по відношенню до часто простої «ратифікації», що здійснюється Радою – деякі застереження все ще мають місце. По-перше, не всі регіони мають доступ до робочих груп, і в багатьох країнах це суттєво залежить від волі уряду з кожного переговорного питання щодо політики. Крім того, регіонам ніколи не вдається представляти свої інтереси поодиночі, оскільки вони включаються лише тоді, коли ці інтереси стосуються питань, що мають загальнодержавне значення.

Обмежений доступ до Ради, зарезервований за найсильнішими регіонами Європи – і все ще стримуваний у своїх варіантах реалізації – навряд чи змінює правила гри, ще більше визначаючи роль регіонів у межах «демократії участі», як і більшість інших суб'єктів лобіювання в Брюсселі.

Інституційні канали являють собою спробу включити регіональні органи влади в розробку політики ЄС, щоб представити їхні конкретні територіальні інтереси та відобразити такий підхід, який може бути включений до багаторівневого врядування. Зіткнувшись із жорсткістю та неефективністю цієї системи інституційних можливостей, регіони дедалі більше покладаються на створення автономних мереж із дедалі більш характерними для політики робочими механізмами, поживавленими роботою регіональних представництв у Брюсселі. І характер цих домовленостей, і їхні механізми роботи більше стосуються такого типу багаторівневого управління, коли регіональний інтерес представляється у менш інституційний та більш функціональний спосіб.

Брюссельські офіси: поза інституційним представництвом

Регіональні місії в Брюсселі розвивалися різними шляхами. Народження субнаціональних представництв в ЄС, здебільшого, відбувалося в середині 80-х років ХХ ст. Так, міська рада Бірмінгема вперше відкрила своє представництво в Брюсселі в 1984 р. Протягом наступного десятиліття британський приклад стрімко наслідували багато іспанських комунідад-автономій, німецьких земель та італійських регіонів, деякі з них неофіційно представлені з 1980-х років через внутрішні консорціуми або агенції з розвитку. Останні були використані як спосіб «камуфляжу», щоб уникнути законодавчих обмежень щодо зовнішнього представництва, накладених національними урядами.

У наступні десятиліття багато регіонів зібралися під своїми інституційними бюро, що представляють приватні або галузеві інтереси, наприклад, торгові палати, університети, дослідницькі центри та інші організації, що представляють конкретні сектори їх економічної системи.

Як зазначалося вище, перші регіональні офіси в Брюсселі належали міським і регіональним радам Великої Британії та німецьким землям. У цих представництв були спочатку різні функції, що привело до формування двох різних моделей регіонального лобі – британської та німецької. Останнім часом, однак, в результаті процесу децентралізації та регіоналізації в ЄС дані моделі дещо зблизилися.

Британська модель - економічне лобіювання. В середині 1980-х років, коли були відкриті перші представництва – представництва Бірмінгемської міської ради (1984 рік – Birmingham City Council) і регіональної ради Стресклайда (1984 рік – Strathclyde Regional Council), регіональна політика ЄС

не була чітко структурована. Тому існувало чимало можливостей для залучення європейських фінансових ресурсів на регіональний рівень. Так, протягом декількох років регіональній раді Стресклайда завдяки високій активності свого брюссельського офісу вдалося залучити близько 500 млн фунтів стерлінгів.

Після реформи структурних фондів 1988 року мотивація регіонів дещо змінилася внаслідок упорядкування цілей регіональної політики, яке, крім іншого, посилило умови отримання регіонами європейського фінансування. З цього часу, відповідно до принципу концентрації, далеко не всі регіони могли претендувати на фінансування з боку ЄС. Однак це не завадило регіональним офісам Великобританії перетворитися на нормальну, а не в виняткову практику не тільки «вибивання» фінансових ресурсів, а й активної участі в політиці ЄС. Регіональні офіси стали також постачальниками важливої інформації та експертизи для регіональних адміністрацій.

З цим пов'язана ще одна важлива особливість британських регіональних офісів: їхній якісний склад. До початку процесу активної деволуції у Великобританії, за відсутності виборних регіональних урядів, регіональні представництва склалися як широкі коаліції представників найрізноманітніших груп у регіоні – від місцевої влади до бізнесу та закладів вищої освіти. Ця особливість властива британській моделі регіонального представництва і сьогодні. Вона пов'язана з прагненням регіонів активно брати участь в різних сферах європейської політики.

Уряд консерваторів у Великій Британії, що знаходився при владі в 1980-1990-ті роки, не вітав ініціативу з боку регіонів, що різко контрастувало зі ставленням до них з боку Європейської комісії. Тому адміністрації міських конгломератів, особливо тих, які контролювалися Лейбористської партією, з готовністю йшли на прямі контакти з Брюсселем в обхід національних органів управління. У такій ситуації офіс у Брюсселі розглядався як можливість проведення незалежної політики у формі парадіпломатії.

У середині 1990-х років, після реформи регіонального управління у Великій Британії та поділу Англії на дев'ять регіонів, які отримали назву Урядових регіональних офісів (Government Offices for the Regions), почався новий етап діяльності регіональних представництв. Тепер раніше незалежні й навіть конкуруючі одна з одною структури субдержавного представництва, що належать до одного регіону, стали працювати разом, об'єднавши власні зусилля і ресурси. Починаючи з 1999 року до діяльності представництв англійських регіонів приєдналися створені в Англії Агентства регіонального розвитку (English Regional Development Agencies). Це також стало особливістю англійських офісів і підтвердило їх першочергову орієнтацію на економічний розвиток і фінансове лобіювання.

Згодом був створений «другий рівень представництв» – об'єднані регіональні офіси Англії, Шотландії та Уельсу – Шотландський офіс виконавчої влади в ЄС (The Scottish Executive's EU Office (SEEUO)) та Уельський європейський центр (Wales European Centre (WEC)).

На початку 2000-х років почався новий етап розвитку регіонального представництва регіонів Великобританії в Європі: були відкриті офіси, що

представляють інтереси Парламенту Шотландії і Національної асамблеї Уельсу. Попередньо проведені шотландськими парламентаріями дослідження діяльності існуючих регіональних офісів, що представляли в основному виконавчу владу, показали, що зібрана інформація, в тому числі про Європейський парламент, не доходить до Парламенту Шотландії. Це стало основною причиною відкриття власного офісу з такими завданнями, як збір і аналіз інформації; співпраця з іншими регіональними парламентськими офісами, депутатами і комітетами Європейського парламенту, національним парламентським офісом у Брюсселі; підтримка представників Шотландії в Комітеті регіонів ЄС. За прикладом Шотландії пішов і Уельс.

Таким чином, британська модель регіонального представництва, що починалася з відкриття скромних міських офісів, призначених для залучення європейських фінансів, еволюціонувала в одну з найбільш розвинених і розгалужених систем регіонального представництва в ЄС. Вона поєднує в собі як мінімум три види, або рівня, представництва – субрегіональний (міський), регіональний та парламентський, і виконує найрізноманітніші завдання, сприяючи регіональному розвитку та посилюючи роль регіонів Великої Британії в європейській політиці.

Загалом, британській моделі регіонального представництва в Брюсселі властиві такі елементи, як багаторівневність і різноманіття залучених регіональних структур діяльності представництв, самостійність по відношенню до свого національного рівня. Мабуть, головним елементом британської моделі лобіювання, на відміну від німецької моделі, опис якої наведемо далі, є її прагматична орієнтація на економічні цілі: основна мета регіональної присутності регіонального офісу в Брюсселі – економічний «дивіденд» від його діяльності. Це означає, що кількість грошей, витрачених на утримання офісу, має покриватися доходами від його діяльності з точки зору регіонального економічного розвитку.

Німецька модель - політичне лобіювання. Як і на багатьох інших напрямках підвищення ролі регіонів в Європі, землі як суб'єкти федерації у Федеративній Республіці Німеччина стали одними з піонерів регіонального лобіювання в Брюсселі. У період з 1985 по 1989 роки всі старі, а згодом і нові землі відкрили свої представництва в столиці об'єднаної Європи. Оскільки землі всередині федеративної системи Німеччини мають досить серйозні повноваження, то і їхні офіси, що представляють земельні уряди, наділені високим політичним статусом і досить широкими фінансовими можливостями.

Основне завдання представництв земель, на думку ряду експертів, полягає у відстоюванні власних інтересів як самостійного політичного суб'єкта, що має вагу на загальноєвропейському рівні. Володіючи значною автономією і законодавчими повноваженнями, землі з моменту заснування перших представництв ставили перед собою мету недопущення будь-якого скорочення своїх повноважень з боку держави. Інші експерти стверджують, що представники німецьких земельних офісів, на відміну від представників інших регіонів ЄС, відзначають у першу чергу свою представницьку функцію, яка доповнює, а не протистоїть позиції Постійного представництва Німеччини в

ЄС. Подібну позицію можна віднести до особливостей кооперативної моделі німецького федералізму. Це зайвий раз доводить, що парадипломатична діяльність – не обов'язково гра з нульовою сумою, де позиція регіону повинна йти врозріз з офіційною позицією центру. Навпаки, два рівня можуть доповнювати зусилля один одного для досягнення взаємовигідного результату.

Останнє, однак, не заважає німецьким земельним офісам, поряд з представництвами регіонів Великої Британії, відрізнятись підвищеною лобістською активністю не тільки в традиційних європейських інститутах – Європейській комісії та Європейському парламенті, а працювати і з Радою ЄС. Це говорить про широке поле діяльності і тиску на всі інститути ЄС, в яких приймаються рішення.

В останні роки намітилася тенденція розширення діяльності земельних представництв. Баден-Вюртемберг, Нижня Саксонія і Баварія відбудували собі нові офісні будівлі (остання витратила на будівництво 30 млн євро, помістивши будівлю між будівлею Європейського парламенту в Брюсселі і новою штаб-квартирою Європейської комісії). Ще одним показником серйозності підходу земель в питаннях європейського лобіювання є система рекрутування службовців в регіональні офіси німецьких земель. На відміну від представництв інших країн, німецька модель передбачає дво- або трирічне відрядження на роботу в Брюсселі чиновників і бюрократів з регіональних міністерств (керівник представництва і його заступник призначаються на більш тривалий термін). Вони повинні бути повноцінно обізнані про систему та особливості функціонування власних міністерств, щоб зуміти забезпечити максимальну користь у зборі та передачі адекватної інформації.

Якщо в роки появи земельних офісів їх команда складалася в основному з директора і помічника, то до середини 1990-х середня кількість службовців досягло семи, а до середини 2000-х зросла до 17 осіб. Останнім часом загальною тенденцією залишається збільшення штату представництва: на сьогоднішній день кожна земля відряджає по одному службовцю від кожного регіонального міністерства, а в планах - довести цей показник до двох. Дана тенденція, очевидно, свідчить про те, що земельні офіси справляються з поставленими перед ними завданнями і окупають вкладені в них фінансові ресурси.

Таким чином, на відміну від британської моделі, німецька відрізняється більш однаковим представництвом рівня земель («одна земля - один офіс»). При цьому вони головним чином представляють професійних співробітників земельних урядів і, відповідно, мають більш сконцентровані специфічні функції. А головна відмінність від британської моделі залишається незмінною: німецькі офіси (особливо – представництва західних земель) виконують у першу чергу функції політичного, а не економічного, лобіювання, представляючи землі як самостійних політичних акторів загальноєвропейського рівня.

Яку б з «моделей» представництва регіональних інтересів не вибрав той чи інший регіон, регіональний офіс зазвичай виконує стандартний набір функцій. Відмінності в основному полягають у тому, якими ресурсами –

фінансовими і людськими – володіє представництво і наскільки ефективно вони використовуються. За даними посередницькі офісу Брюссель-Європа (The Brussels-Europe Liaison Office), відкритого владою регіону Брюссель в 1991 році, на сьогодні більш ніж у 300 регіональних офісах (офіційно акредитовані приблизно дві три з них) працює близько 2000 осіб, так що середня чисельність працівників офісу – 7 осіб. Однак розкид досить великий: в рідкісних представництвах німецьких земель або іспанських автономних співтовариств працює менше 10 чоловік (рекорд - офіс Баварії зі штатом 28 осіб у 2005 році).

Навпаки, в представництвах більшості унітарних або децентралізованих держав число службовців рідко перевищує 1-2 особи.

За даними досліджень, у чверті найменш «заможних» регіональних офісів річний бюджет становить не більше 150 тис. Євро, а у чверті «найбагатших» – перевищує 337 тис. євро. Один з найбільш значних бюджетів – у представництва регіону Західний Мідлендс (Велика Британія), він становить понад 1 млн. 600 тис. євро. Деякі офіси працюють на зйомних квартирах, інші – влаштовують різні покази і прийоми у власних особняках).

Незважаючи на деякі відмінності, функції у більшості представництв регіонів в Брюсселі схожі:

- інформаційні функції – збір, аналіз, обмін і передача інформації про законодавство ЄС до свого регіону, і в зворотний бік – про стан справ у власному регіоні;
- мережеве співробітництво між регіональними представництвами;
- посередництво між регіональними і місцевими властями та іншими зацікавленими організаціями з власних регіонів та Європейським Союзом;
- вплив на політику Європейського Союзу та підтримка діяльності Комітету регіонів ЄС.

Вибір способів того, як ділитися досвідом та координувати діяльність з цим розмаїттям зацікавлених сторін відповідає тенденції до формування нових форм представництва, що об'єднують державні та приватні інтереси. Гарним прикладом цього є «модель публічно-приватного партнерства зі службами держав-членів», що характеризує особливості офісів Великобританії, де зацікавленість організацій-членів визначає більшість дій, що здійснюються останніми. Для деяких регіонів це вдається не шляхом об'єднання групи проміжних асоціацій під одним дахом у Брюсселі, а шляхом відкриття інституційного офісу для направлення запитів від будь-якого регіонального учасника. У цьому сенсі регіональні офіси можна назвати «інституційними лобістами», спрямованими на спрощення доступу регіональних зацікавлених сторін на європейську арену. Це зумовлює тенденцію, згідно з якою головна роль Брюссельського бюро полягає в репрезентації регіонів, які все більше визнаються виробничою одиницею, успіх якої залежить від можливості створити цілісний проект, використовуючи енергію як державного, так і приватного секторів. Це відбувається шляхом формування «відкритого» процесу представництва, який відіграє велику роль для бізнес-асоціацій та фірм, науково-дослідних та освітніх установ та культурних організацій. Це частково зміщує поняття «регіону» в Брюсселі від суто інституціонального до

концепції «рівня врядування», територіальної арени, в рамках якої може відбуватися взаємодія між різними суб'єктами, і де територіальна взаємозалежність і географічна близькість є важливими мотивуючими факторами для спільної роботи та взаємодії із зовнішнім світом (наприклад, через мережі, що сформувалися на інших територіальних рівнях).

Залучення зацікавлених сторін з регіону, як правило, може бути перевагою для діяльності регіональних органів влади в Брюсселі. Насправді останні можуть представити себе інституціям ЄС як краще представництво справжніх потреб, що надходять «знизу». Вони можуть легко заявити, що виступають за інтереси більш ніж одного виборчого округу, тим самим справляючи позитивне враження на Комісію виконанням принципу взаємодоповнюваності між регіональними органами влади та організаціями громадянського суспільства, підтриманого в Білій книзі про європейське врядування 2001 р. Однак вони мають бути в змозі тримати дії цих зацікавлених сторін під власною «інституційною парасолькою», щоб забезпечити узгодженість, уникати дублювання та мати можливість підтримувати ті переваги, які надає їм офіційний статус представників виборних органів при взаємодії з інститутами ЄС. Переpletення публічних і приватних інтересів привела до того, що регіони все менше сприймаються як суто інституційні суб'єкти.

Гарним прикладом взаємодоповнюваності представництва інтересів з боку приватних організацій, регіонів та місцевих органів влади в Брюсселі, безумовно, є один з найбільш поширених заходів, що стосується регіонів у Брюсселі, – так звані «Дні відкритих дверей». Вони являють собою чотириденні заходи, на яких регіони та місцеві органи влади разом з іншими відповідними зацікавленими сторонами зустрічаються з установами ЄС та експертами у цій галузі для обміну досвідом, найкращою практикою та пропозиціями щодо політики. Такі заходи проводяться щорічно з 2003 року та створені з ініціативи Комітету регіонів і Генеральної дирекції Європейської Комісії. В даний час кожен такий захід приймає понад 6000 учасників та включає в себе 100 семінарів; він в основному зосереджений на вдосконаленні політики згуртованості та важливості регіонів і міст у розробці політики ЄС. У «днях відкритих дверей» беруть участь такі суб'єкти, як підприємства і банки (5,68% від загальної кількості учасників), інститути громадянського суспільства (4,55%), академічні та науково-дослідні інститути (12,27%), консультанти (7,73%) та інші зацікавлені сторони (5,67%), регіональні та місцеві органи влади (51,82%).

Мережі представництва інтересів

Наявність представництва в Брюсселі не означає повної можливості втілення територіальних та функціональних потреб у процес формування політики ЄС. Навпаки – єдиний спосіб досягти певних результатів – це «об'єднатися» з іншими регіонами в Брюсселі, що пояснює поширення протягом останніх десятиліть величезної кількості регіональних або міжрегіональних мереж. Останні – це канали, які використовуються для

здійснення всіх основних заходів: обміну інформацією, організації європейських конкурсів проєктів, лобювання тощо.

Регіони прагнуть впливати на вироблення політики ЄС різними способами. По-перше, вони звертаються до установ, беручи участь у консультаціях, відкритих Комісією з конкретних тем, і таким чином, маючи змогу впливати на законодавчі пропозиції в обмін на достовірну інформацію «знизу». Найсильніші та найбільш впливові гравці також можуть націлитися на неформальні або «обмежені» консультації, підтримуючи тісні та міцні контакти з посадовими особами Комісії або членами Європейського парламенту. Розробляючи позиційні документи щодо конкретної політики та поширюючи їх, регіони прагнуть впливати на розробку політики у сферах, що представляють інтерес. Це рідко робиться індивідуально, але частіше через регіональні мережі, ім'я яких робить пропозицію більш авторитетною. Насправді, мережева позиція означає, що документ був підготовлений шляхом дебатів та консультацій з більшістю зацікавлених сторін. Те, наскільки регіон може реально формувати зміст позиційного документу у великих мережах, залежить від кількості ресурсів, які він виділяє на пов'язані з цим заходи в мережі. Для регіону це очевидно пов'язано з розмірами його бюджету та чисельністю персоналу в Брюсселі.

Відсутність або неефективність офіційних каналів може частково пояснити створення так званих «трансрегіональних мереж», «міжрегіональних асоціацій», «міждержавних мереж» або «мереж регіонального співробітництва». Усі ці терміни зрештою зводяться до одного і того ж визначення: «асоціації, утворені між субнаціональними утвореннями різних держав, кінцевою метою яких є діяти як групи тиску в багатосторонніх установах, а також сприяти співпраці на основі спільних інтересів, потреб та прагнень». Зазвичай вони поділяються на щонайменше дві категорії, які можуть бути узагальнені як «універсальні» та «галузеві».

Універсальні – це асоціації загального призначення, які об'єднують регіони за широким спектром сфер співробітництва та лобювання. Найбільшими асоціаціями такого роду є Асамблея європейських регіонів (АЄР) та Рада європейських муніципалітетів та регіонів (РЄМР), які зосереджуються на територіальному представництві в традиційному розумінні, беручи участь у широкому захисті «субсидіарності» в «регіональному й локальному аспектах Європи». АЄР була заснована в 1985 р. й розвивала тісну співпрацю з Комісією, особливо з питань структурних фондів та інституційних питань, лобюючи включення принципу субсидіарності до Маастрихтського договору та разом з РЄМР – створення Комітету регіонів. РЄМР, заснована в 1984 р., більш орієнтована на місцеві органи влади, ніж на регіони, і демонструє сильний внутрішній поділ між інтересами двох груп. Незважаючи на відмінності, які часом призводили до конкуренції з АЄР, обом асоціаціям часто доводилося спільно працювати над найрізноманітнішими питаннями. Також РЄМР має жорстко інституціональний підхід до регіональних інтересів, стверджуючи, що його роль «парасольової організації національних асоціацій, що представляє органи місцевого та регіонального самоврядування», а також демократичний

характер обраних регіональних та місцевих членів повинен надати їй особливий статус по відношенню до постійних лобістів.

Незважаючи на те, що універсальні мережі все ще активно використовуються сьогодні, їхня корисність щодо конкретних політик все більше ставиться під сумнів, оскільки вони занадто широкі за своїм предметом діяльності та набором учасників. З одного боку, їхні цілі залишаються дуже загальними, що стосується сприяння «субсидіарності» та «регіональному виміру» Європи, а також впливу на інституції ЄС на майже кожен сферу політики, що стосується їх членів. З іншого боку, кількість їхніх членів є надмірним, і їх різноманітність неминуче призводить до всеохоплюючих і найнижчих позицій «спільного знаменника». Серед мереж з великою кількістю членів ті, кому вдасться уникнути цієї ситуації, вирізняються ті, що мають галузеві та спеціалізовані форми роботи. Крім того, їх спрямованість на інституційний статус своїх членів свідчить про прихильність більше до територіального представництва, ніж співпраці з приватними та функціональними суб'єктами для спільного лобіювання з конкретних питань політики. Їх зацікавленість в інституційних питаннях відображається на їхній участі в експертних групах Комісії, які найбільше стосуються їх законодавчих повноважень та юрисдикції. Таким чином, АЄР є частиною експертних груп, таких як «Форум охорони здоров'я ЄС», «Група зацікавлених сторін у шкільній освіті», «Асамблея сільської мережі», дві групи «Європейської мережі розвитку сільського господарства». Аналогічно, РЄМП бере участь в «Експертній групі з питань повеней та стратегічної координації Водної рамкової директиви», «Експертній групі зацікавлених сторін з питань перегляду повітряної політики ЄС», «Експертній групі зацікавлених сторін з питань електронних закупівель», а також в інших групах з питань сільського розвитку, структурних та інвестиційних фондів, використання енергії на місцевому рівні тощо.

Неоднорідне членство та широка спрямованість мереж, описаних вище, відображає традиційну роль регіонів як інституційних суб'єктів і навряд чи робить їх гнучкими каналами для адаптації до можливостей структур Комісії, коли вимагається спеціальна експертиза на ранніх етапах розробки політики. Мережі з більш вузьким предметом діяльності часто базуються на тісній співпраці з приватними суб'єктами та потенційно дають більші шанси регіонам успішно лобіювати інститути ЄС у конкретних політиках, позиціонуючи себе як органами публічної влади, так і представниками певних галузевих потреб. То ж дедалі більше мереж зосереджуються на певній галузі політики чи навіть на одній політиці. Членство в них варіюється за сферою інтересів, яка може бути більш привабливою для одних регіонів, і непривабливою для інших, іноді навіть тому, що деякі регіони просто не мають повноважень у відповідних сферах.

Прикладом асоціації, яка майже виключно орієнтується на єдину політичну сферу, є Асоціація європейських регіонів продуктів оходження (АЄРПП), мережа, яка лобіює захист регіонів, де особливу вагу має аграрний сектор та поставка специфічних традиційних продуктів харчування. Мережа була заснована у 2004 р. в Бордо 16 європейськими регіонами, і наразі включає

30 дійсних членів та 4 спостерігачі з 6 країн ЄС (Франція, Італія, Іспанія, Німеччина, Польща та Греція). АЄРПП працювала над багатьма питаннями, окрема над розробкою Комісією так званого «пакету якості», а також над визначенням нової спільної сільськогосподарської політики на 2014-2020 рр. Постійна робота АЄРПП з цих питань переконувала Комісію запросити асоціацію взяти участь у трьох своїх групах громадського діалогу – це органи, які використовуються для постійних консультацій з питань сільського господарства та розвитку сільських територій. Потужні зв'язки також були налагоджені з Комітетом Європейського парламенту AGRI. Цікавим є те, що з точки зору змішаного режиму представлення територіальних та функціональних інтересів мережею керують два комітети: один складається з одного представника для кожного регіону як установи, а другий хоплює представників сільськогосподарських виробників кожного регіону. Ці різні суб'єкти збираються двічі на рік на Генеральній Асамблеї, тим самим об'єднуючи регіони як «одиниці виробництва».

Окрім цих дуже специфічних асоціацій, деякі галузеві мережі охоплюють більше політик у межах своєї сфери діяльності. Серед них виділяється Європейська регіональна науково-дослідна та інноваційна мережа (ЄРНДІМ) – швидко зростаюча мережа, що об'єднує близько 120 європейських регіонів. Вона є постійним партнером Європейської Комісії, яка не лише включає цю мережу до механізмів консультацій, але й визнає свою роль у наданні допомоги регіональним економічним суб'єктам приєднатися до фінансування ЄС. ЄРНДІМ займається обміном найкращими практиками та розробкою проектів у галузі інновацій: його 14 тематичних робочих груп висвітлюють теми від передового виробництва до дизайну та творчості. Ця мережа бере участь в роботі експертних груп Комісії, що стосуються її політики, головним чином щодо функціональних інтересів, таких як «Консультативна група Н2020 з питань «Наука з суспільством та для суспільства», «Консультативний форум для мережі "Enterprise Europe"» тощо.

Завдяки тісній співпраці з приватним сектором регіони виходять за рамки своєї суто інституційної ролі, все більше представляючи себе посередниками функціональних інтересів на своїй території і, таким чином, виконуючи ті самі правила більшості лобістських суб'єктів у Брюсселі: надання спеціалізованої та справжньої інформації інституціям ЄС в обмін на включення в процес формування політики. Стійка неефективність інституційних каналів територіального представництва, таких як Комітет регіонів та Рада ЄС, – разом із виникненням нових можливостей структури в режимі консультацій з Комісією – підштовхують регіони до створення міжрегіональних мереж, орієнтованих на єдину політику або політика. Останні забезпечують канал для об'єднання функціональних інтересів з регіонів і включаються в механізми консультацій Європейської Комісії як "експерти" з конкретних галузей політики. Цю систему оживляють представництва регіонів у Брюсселі, які постійно містять або періодично розміщують представників торгових палат, університетів, науково-дослідних центрів, профспілок, асоціацій фермерів та інших зацікавлених сторін, що мають територіальні інтереси.

4. Європейська ініціатива INTERREG: причини розробки, зміст, еволюція

ЄС формує свою стратегію регіонального розвитку так, щоб вона базувалася на наявних можливостях і, за допомогою якої можна було б посилити конкурентоспроможність регіонів та паралельно ліквідувати їх відсталість. Особливо це стосується підтримки прикордонних регіонів, які в кожній державі були периферійними і менш розвинутими, ніж центральні. Щоб нівелювати цю різницю, ЄС у своїй регіональній політиці приділяє значну увагу прикордонним регіонам з тим, щоб згладити різницю рівня життя населення як між регіонами всередині однієї держави, так і між прикордонними регіонами сусідніх держав ЄС. З 1990 року Європейський Союз здійснює фінансову підтримку транскордонного співробітництва шляхом використання ряду ініціатив, програм та проектів, а саме: INTERREG, PHARE CBC, TACIS CBC, PHARE CREDO, MEDA, CARDS, LACE. INTERREG є найбільшою програмою громадських (місцевих) ініціатив (Community Initiative) ЄС щодо підтримки розвитку прикордонних регіонів країн – членів ЄС і деяких приморських територій.

INTERREG – транс'європейська співпраця для збалансованого розвитку. Назва утворена поєднанням скорочень *inter* (між) і *reg* (скорочення від регіону). Це одна з найбільших і значних програм Європейського Союзу щодо співпраці у сфері проектів міжрегіонального значення. Вона неодноразово згадується у багатьох документах ЄС, зокрема в «Європейській перспективі просторового розвитку», «Фундаментальних принципах сталого просторового розвитку європейського континенту» та інших. INTERREG одним із головних інструментів підтримки транснаціональних проектів регіонального розвитку, що стимулює міжрегіональне співробітництво в ЄС.

За своєю структурою INTERREG – це серія програм зі стимулювання співпраці між регіонами в країнах Європейського Союзу і за його межами, що фінансуються Європейським фондом регіонального розвитку (ЄФРР). INTERREG I охоплював період 1990-1993 рр., INTERREG II – 1994-1999 рр., INTERREG III – 2000-2006 рр., INTERREG IV – 2007-2013 рр. Чинний на сьогодні INTERREG V (2014-2020) охоплює всі 27 країн-членів ЄС, країни ЄАВТ (Норвегія, Швейцарія, Ісландія, Ліхтенштейн), шість країн-кандидатів і 18 сусідніх країн. Його бюджет складає 10,1 млрд. євро, що становить 2,8% від загального бюджету європейської політики згуртованості. Оскільки країни, що не входять в ЄС, не сплачують членських внесків до ЄС, то вони роблять свій внесок безпосередньо в INTERREG, а не через ЄФРР.

У 1990 році INTERREG був розроблений як Ініціатива Співтовариства з бюджетом усього 1 мільярд євро, що покривала виключно транскордонне співробітництво. Згодом INTERREG поширився на транснаціональне та міжрегіональне співробітництво. На 2014-2020 роки європейське територіальне співробітництво є однією з двох цілей політики згуртованості, окрім інвестицій в соціально-економічне зростання та працевлаштування. За 30 років обсяги фінансування в межах INTERREG зросли в 10 разів (рис. 1).

У 2015 році 25-ту річницю INTERREG відзначали різноманітними заходами по всій Європі як значне свято, адже з роками цей проект не тільки підтвердив свою ефективність, але й став ключовим інструментом Європейського Союзу в підтримці співпраці між партнерами. Його мета: спільне вирішення спільних викликів та пошук спільних рішень – у галузі охорони здоров'я, досліджень та освіти, транспорту, енергетики тощо. INTERREG покликаний стимулювати співпрацю між державами-членами Європейського Союзу на різних рівнях. Одна з його головних цілей – зменшити вплив національних кордонів на користь рівного економічного, соціального і культурного розвитку всієї території Європейського Союзу.

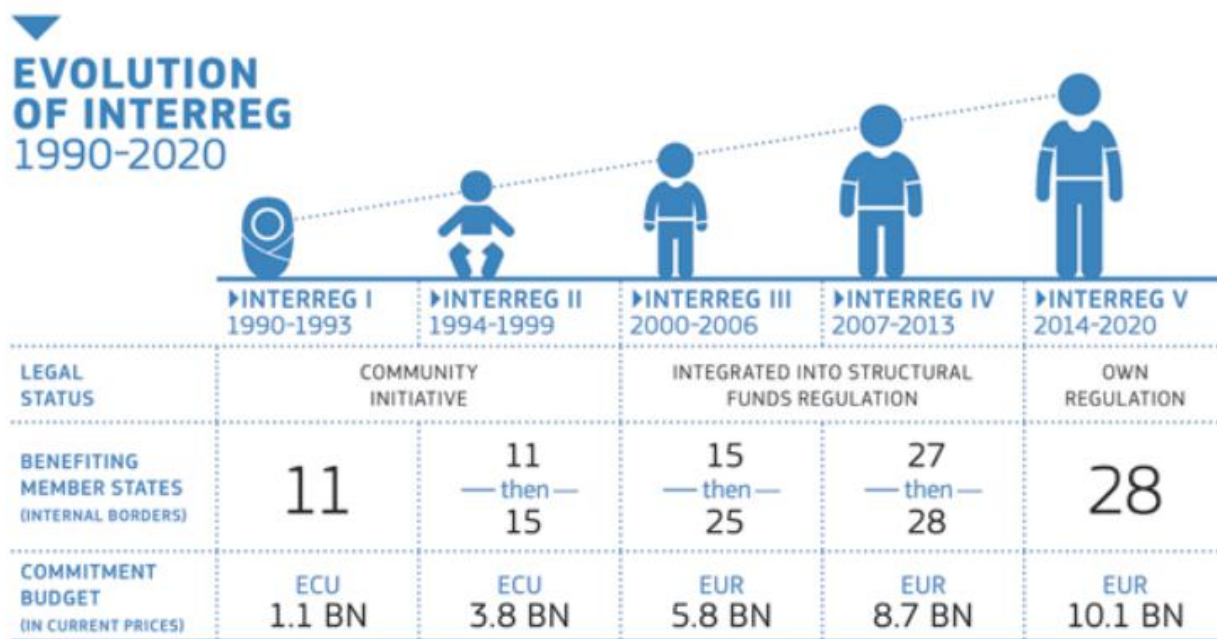


Рис. 1 Еволюція INTERREG протягом 1990-2020 років

Мета INTERREG – зміцнення економічної, соціальної та територіальної згуртованості по всій Європі шляхом сприяння збалансованому розвитку континенту за допомогою транскордонного, транснаціонального та міжрегіонального співробітництва. Особливу увагу було приділено інтеграції віддалених регіонів з тими, які мають зовнішні кордони з країнами-кандидатами.

INTERREG відрізняється від більшості програм політики згуртованості одним важливим аспектом: він передбачає співпрацю між органами влади двох або більше держав-членів. Заходи Interreg потрібні не тільки для того, щоб продемонструвати позитивний вплив на розвиток по обидва боки кордону, але і їхня розробка і, за можливості, їхня реалізація має здійснюватися на загальній транскордонній основі.

Після того, як операційні програми отримують схвалення з боку Європейської комісії, реалізація програм координується керівними комітетами, до складу яких входять представники органів влади, відповідальних за заходи політики згуртованості в кожній державі-члені. Це можуть бути як центральні державні органи, так і INTERREG агентства. Як і майже всі заходи політики згуртованості, проекти Interreg вимагають спільного фінансування з боку

держав-членів, регіональних влад або самих керівників проектів. Обсяг необхідного співфінансування залежить від регіону і варіюється від 50% до 0% щодо найбідніших регіонів.

Кінцевими бенефіціарами фондів INTERREG зазвичай є державні органи, асоціації за інтересами та некомерційні організації, такі як торгові палати, організації роботодавців, союзи або дослідні інститути. Згідно INTERREG IV, приватні фірми мали право на участь тільки в тому разі, якщо вони подали заявку через консорціум з декількох фірм; у попередні програмні періоди вони взагалі не мали такого права.

Кожному етапу проведення відповідає свій розмір фінансування. Кошти INTERREG I використовувались на перепрофілювання галузевих структур прикордонних територій з метою створення єдиного внутрішнього ринку в ЄС. Бюджет спеціальної ініціативи INTERREG II був фактично розділений на три частини: напрям А – транскордонне співробітництво; напрям В – енергетичні мережі; напрям С – кооперація у сфері регіонального планування.

Відповідно до чинного проекту Європейської політики згуртованості на 2014-2020 роки та цілей, поставлених у стратегії «Європа-2020», «Interreg» було істотно перероблено для досягнення більшого ефекту та ще більш ефективного використання інвестицій. Основними елементами реформи 2014-2020 рр. є: а) концентрація; б) спрощення; в) результати орієнтації.

П'ятий програмний період INTERREG (2014-2020 рр.) передбачає бюджет у розмірі 10,1 млрд. євро, вкладений у понад 100 програм співпраці між регіонами та територіальними, соціальними та економічними партнерами. Цей бюджет також включає виділення ЄФРР державам-членам для участі у програмах співробітництва на зовнішніх кордонах ЄС, що підтримуються іншими інструментами (Інструментом доприєднання та Європейським інструментом сусідства). Програма INTERREG V забезпечує три напрями співробітництва:

Напрямок А – транскордонне співробітництво (єврорегіон «Франція – Валлонія – Фландрія»; єврорегіон «Маас – Рейн», єврорегіон «Фландрія – Нідерланди», морський транскордонний регіон «Два Моря» (Велика Британія – Франція – Фландрія – Нідерланди). Транскордонне співробітництво між сусідніми регіонами спрямоване на розвиток транскордонних соціально-економічних центрів на основі загальних стратегій розвитку. Для позначення новостворених об'єктів часто вживається термін «транскордонний регіон», за умови, що існує певна ступінь місцевої активності. Термін Єврорегіон також використовується для позначення різних типів організацій, які використовуються для управління коштами INTERREG. У багатьох випадках були створені секретаріати, які фінансуються за рахунок технічної допомоги; на створення міжнародної присутності для місцевого розгортання цієї програми спрямований відповідний компонент фінансування. INTERREG А – це, безумовно, найбільша частина з точки зору бюджету та кількості програм.

INTERREG V-A охоплює:

- 60 транскордонних програм – вздовж 38 внутрішніх кордонів ЄС з внеском ЄФРР у розмірі 6,6 млрд. євро;

Європейські стандарти місцевого самоврядування та регіональна політика ЄС. Лекція № 6.

- 12 транскордонних ІРА (Instrument for Pre-Accession Assistance – Інструментів надання допомоги перед вступом) з бюджетом у 242 млн. євро;
- 16 транскордонних ENI (European Neighbourhood Instrument – Європейських інструментів сусідства) – програм міжнародного співробітництва та розвитку в розмірі 634 млн. євро;

Напрямок В – транснаціональне співробітництво (Північно-Західна Європа, регіон «Північне Море»). Транснаціональна співпраця за участю національних, регіональних і місцевих органів влади спрямована на сприяння кращій інтеграції в рамках Союзу за допомогою формування великих груп європейських регіонів. Напрямок В – це проміжний рівень, на якому зазвичай співпрацюють несуміжні регіони з декількох різних країн, які стикаються зі спільними або порівнянними проблемами.

INTERREG V-B включає 15 транснаціональних програм, що охоплюють найбільш крупні сфери співробітництва, такі як Балтійське море, Альпійський та Середземноморський регіони, а також деякі країни, що не є членами ЄС; внесок ЄФРР – 2,1 млрд. євро.

Напрямок С – міжрегіональне співробітництво, спрямоване на підвищення ефективності політики та інструментів регіонального розвитку за допомогою широкомасштабного обміну інформацією і досвідом (мереж). Це фінансово найменша частина з трьох, але програми охоплюють всі держави-члени ЄС.

INTERREG V-C включає в себе програму INTERREG Europe та 3 мережеві програми (URBACT III – програм співпраці міст, INTERACT III – програму територіальної співпраці та ESPON – програму територіального розвитку та єдності). Ці програми міжрегіональної співпраці охоплюють усі держави-члени ЄС, а також Норвегію та Швейцарію, а у випадку з URBACT – також Ісландію та Ліхтенштейн. Вони забезпечують основу для обміну досвідом між регіональними та місцевими органами в різних країнах. Внесок ЄФРР – 500 млн. євро.

Зокрема, INTERREG Europe допомагає регіональним і місцевим органам влади по всій Європі розробляти і проводити більш ефективну політику. Створюючи середовище і можливості для обміну рішеннями, ця програма спрямована на те, щоб державні інвестиції, інновації та зусилля щодо реалізації привели до комплексного і сталого впливу на людей і території. Спираючись на свого попередника, INTERREG IV C (2007-2013), INTERREG Europe спрямований на те, щоб отримати максимальну віддачу від тих 359 млн. євро, що фінансуються ЄФРР на 2014-2020 роки.

Сьогодні основний наголос ЄС робиться на те, щоб прокласти шлях для регіонів, аби вони повною мірою реалізували свій потенціал, допомагаючи їм отримати вигоду зі своїх природних переваг і одночасно використовуючи ті можливості, які розкривають потенціал для економічного, соціального та екологічного прогресу. Для досягнення цієї мети INTERREG Europe пропонує регіональним і місцевим органам публічної влади по всій Європі можливість обмінюватися ідеями та досвідом у сфері державної політики на практиці, покращуючи, таким чином, стратегії для своїх громадян і спільнот.

Загальна мета ініціатив INTERREG полягає у досягненні того, щоб

національні кордони не були бар'єром для збалансованого розвитку та інтеграції європейської території. Крім того, кожному напрямку програми відповідають свої цілі та завдання.

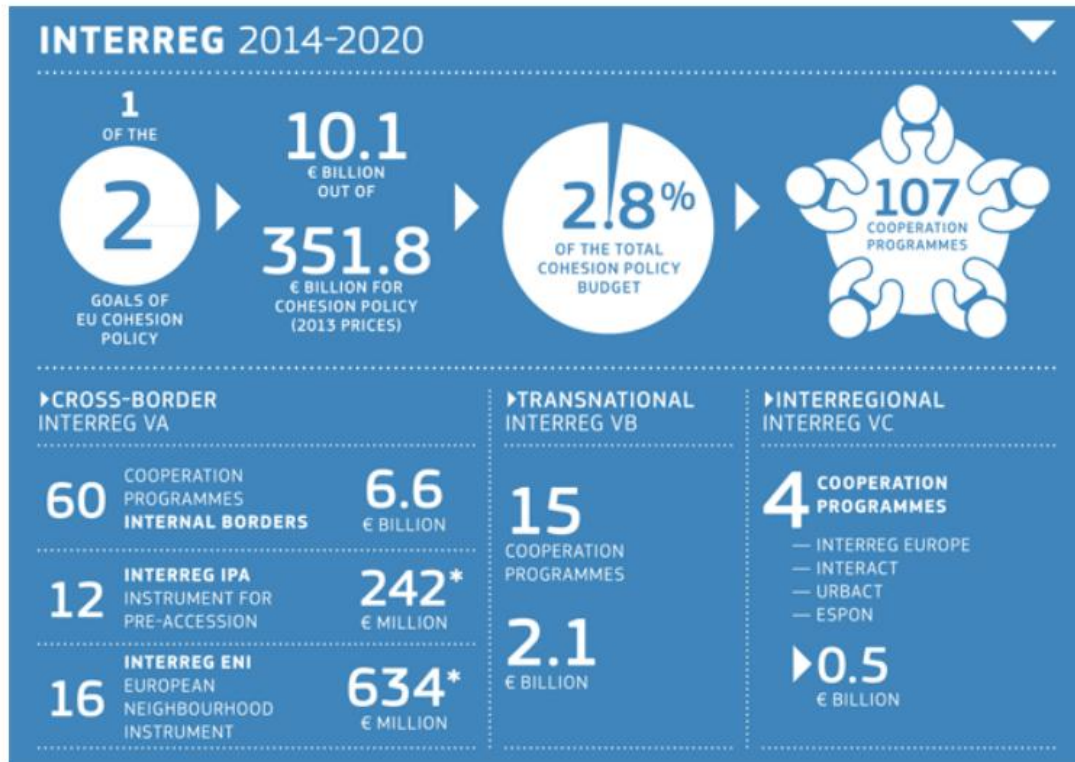


Рис. 2: Основні напрямки фінансування Interreg V (2014-2020 р.)

Цілі INTERREG: просування об'єднаного регіонального розвитку між прикордонними районами, включаючи зовнішні та морські кордони (A); допомога гармонійної територіальної інтеграції Європейському Союзу (B); розширення потенціалу розвитку відстаючих областей ЄС шляхом міжрегіонального співробітництва заради поліпшення регіонального розвитку та політик і методів єднання (C).

INTERREG V базується на 11 інвестиційних пріоритетах, визначених Регламентом ЄФРР, що сприяють реалізації стратегії «Європа-2020» для розумного, стійкого та всеосяжного зростання. Принаймні, 80% бюджету кожної програми співпраці має зосереджуватися на максимум 4 тематичних цілях серед одинадцяти пріоритетів ЄС:

- дослідження та інновації;
- інформаційно-комунікаційні технології;
- конкурентоспроможність малих і середніх підприємств;
- низьковуглецева економіка;
- протидія змінам клімату;
- довкілля та ефективне використання ресурсів;
- зайнятість і мобільність;
- соціальна інклюзія;
- краща освіта, навчання;
- краще публічне адміністрування.

Ситуацію ускладнює використання національними органами управління коштів, наданих ЄС. Через недостатнє узгодження повноважень органів державної влади, місцевих і регіональних влад з'являються суттєві перешкоди на шляху до повноцінного транскордонного співробітництва. Проте ситуацію погіршує і використання та управління коштами, наданими ЄС, національними органами управління. Вирішення цієї проблеми ЄС бачить у більш децентралізованому управлінні коштами структурних фондів ЄС.

Найбільш значним прикладом доручення України до реалізації програм INTERREG є Програма транскордонного співробітництва (ТКС) Польща-Білорусь-Україна, яка вже 15 років підтримує процеси розвитку на прикордонній території Польщі, Білорусі та України шляхом фінансування різноманітних проектів. Усі проекти, що фінансуються у рамках Програми Польща-Білорусь-Україна, є некомерційними та сприяють поліпшенню якості життя мешканців східної Польщі та Західної України і Білорусі. Всі проекти, що фінансуються у рамках Програми, демонструють сильний транскордонний ефект не лише завдяки партнерству між інституціями цих трьох країн, але насамперед завдяки результатам діяльності та позитивному впливу цих проектів на прикордонні території.

Перший період Програми було реалізовано в 2004-2006 роках. На той час структура Програми та фінансування проектів були набагато складнішими, ніж зараз (у Польщі проекти фінансувались Європейським фондом регіонального розвитку, а у Білорусі та Україні – ТАСІС). Разом із цим, у цьому періоді у рамках загального бюджету ЄС у 45,8 млн. євро, було профінансовано 167 проектів, спрямованих на розвиток прикордонних територій.

У рамках Програми 2007-2013 рр. Програма реалізувалась у рамках Європейського Інструменту сусідства і партнерства (ЄІСП). Фінансування Програми ЄС було суттєво збільшено до 170 млн. євро, що дало змогу реалізувати 117 проектів. Ці проекти принесли позитивні зміни у таких сферах, як соціальна інфраструктура, охорона здоров'я, освіта, туризм, охорона культурної спадщини, безпека та інфраструктура та діяльність пунктів перетину кордону.

У програмному періоді 2014-2020 Програма діє у рамках Європейського інструменту сусідства (European Neighbourhood Instrument – ENI), що підтримує сталий розвиток на території зовнішніх кордонів ЄС, допомагає вирівнювати рівень життя мешканців та вирішувати спільні проблеми через кордони.

За розміром бюджету нинішня Програма Польща-Білорусь-Україна є найбільшою програмою ENI щодо транскордонного співробітництва на кордонах ЄС – 165 млн. євро буде виділено з програми на проекти, спрямовані на захист та промоцію культурної та природної спадщини прикордонних територій, транспортну інфраструктуру регіонів, вдосконалення інфраструктури та роботи пунктів перетину кордону, а також розвиток служб охорони здоров'я та громадської безпеки.

Стратегію Програми було прийнято на підставі соціально-економічного аналізу, проведеного на замовлення Спільного Органу Управління. В аналізі були визначені спільні національні та регіональні пріоритети країн-учасниць та

відповідних регіонів. Вона також базувалася на досвіді попереднього програмного періоду. У Стратегії Програми враховано також погляди різних зацікавлених сторін на спільні потреби і проблеми території Програми.

Програма транскордонного співробітництва ЄІС Польща-Білорусь-Україна 2014-2020, що здійснюється сьогодні, – це документ, який визначає найважливіші питання реалізації Програми, її зміст, цілі та функціонування. Цей документ окреслює сфери інтересів, у рамках яких будуть реалізовуватись спільні проекти та які представлено чотирма Тематичними цілями та відповідними пріоритетами:

Ціль 1. Спадщина:

Пріоритет 1.1 Промоція місцевої культури та історії;

Пріоритет 1.2 Промоція і збереження природної спадщини.

Ціль 2. Доступність:

Пріоритет 2.1. Покращення та розвиток транспортних послуг та інфраструктури;

Пріоритет 2.2 Розвиток інфраструктури інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ);

Ціль 3. Безпека:

Пріоритет 3.1. Підтримка розвитку охорони здоров'я та соціальних послуг;

Пріоритет 3.2. Вирішення спільних проблем безпеки;

Ціль 4. Кордони:

Пріоритет 4.1. Сприяння ефективності та безпеці кордонів;

Пріоритет 4.2. Покращення діяльності з управління кордонами, митних і візових процедур.

На сьогодні Україна є стороною

Варто відзначити, що при здійсненні програми Польща-Білорусь-Україна, виявилось чимало проблем. Так, для забезпечення виконання Програми передбачено створення наступних спільних структур: Спільний Моніторинговий Комітет (СМК), Спільний Орган Управління (СОУ), Спільний Технічний Секретаріат (СТС), Національні Органи (НО) та участь зовнішніх спостерігачів. Однак створення СОУ на засадах Міністерства Регіонального Розвитку Республіки Польща та СТС на базі Фондації «Фонд Співробітництва» у Польщі фактично унеможливило контроль за впровадженням Програми з боку Представництва Європейської Комісії в Україні та ефективний моніторинг з боку Національних Органів Програми України та Білорусі. У підсумку серед проектів, що отримують фінансування в межах даної програми, 90% складають польські учасники. Іноді на українську та білоруську сторони Програми коштів не виділяється взагалі. Останній приклад: 29 квітня 2020 року Спільний моніторинговий комітет Програми схвалив виділення додаткових 3 млн. євро на фінансування проектів транскордонного співробітництва у сфері охорони здоров'я, щоб підтримати їх у боротьбі із спалахом Covid-19. Однак усі

організації, котрі отримають цю допомогу – польські¹.

5. Європейський регіоналізм у контексті регіональної безпеки, подолання територіальних диспропорцій і національно-культурних проблем

Процвітання ЄС і багатство регіонів ЄС не виникло спонтанно. Це є наслідком розробки та впровадження ефективної політики регіонального і локального розвитку в ЄС. Однією із її пріоритетів традиційно залишається мінімізація, згладжування регіональних асиметрій у ЄС. Адже, незважаючи на досить високий загальний рівень соціально-економічного розвитку, Євросоюз характеризується значними регіональними диспропорціями, які посилюються після його розширення. Люксембург, котрий є найбагатшою країною-членом за рівнем ВВП на особу, зараз у 7 разів багатший від найбіднішої країни – Румунії, а на регіональному рівні ці відмінності ще помітніші. За рівнем ВВП на особу можна виділити чотири групи країн ЄС:

- 10 порівняно благополучних країн Західної та Північної Європи (до котрих відносять і Ірландію) з ВВП на особу понад 110 % від середнього по ЄС;
- 2 країни (Італія та Німеччина), в яких поряд із тим, що ВВП на особу вище від середньоєвропейського рівня, є високорозвинені регіони та проблемні території (на півдні та сході відповідно);
- 7 малих і середніх середземноморських країн (включаючи Іспанію та Словенію), в котрих ВВП на особу нижче від середньоєвропейського рівня, але розрив не перевищує 30 %;
- 9 східноєвропейських держав, у яких ВВП на особу за останні роки коливався від 30 до 80 % від середнього рівня по ЄС.

Відставання країн Південної та Східної Європи за показником ВВП на особу ЄС не в змозі буде ліквідувати і в найближчі 15 років, але економічна динаміка свідчить про явні тенденції згладжування диспропорцій на національному рівні. Не слід переоцінювати високих темпів зростання у країнах ЦСЄ та Південної Європи, адже їх стабільність можлива лише за кардинальної модернізації економіки, причому на основі розвитку передових наукомістких виробництв, зорієнтованих на зовнішні ринки. Однак поки що поліпшення позицій цих країн у напрямі інноваційного розвитку не спостерігається. За винятком Чехії та Словенії (а в окремі роки — Угорщини), видатки на НДДКР у нових членах ЄС, а також у Греції, Португалії (а іноді і в Іспанії) менше як 1 % ВВП, тоді як у Фінляндії і Швеції цей показник перевищує 3 %, у Данії, Німеччині та Австрії – 2 %, у Великобританії, Бельгії та Нідерландах наближається до цього значення. Проблема ускладнюється тим, що збільшення витрат на НДДКР у бідних країнах йде переважно за рахунок нарощування державного фінансування, тоді як приватний бізнес орієнтується на науковий потенціал провідних країн ЄС.

¹ Програма надасть додатково 3 млн. євро для боротьби з Covid-19 URL: <https://www.pbu2020.eu/ua/news/1540>

Слід також зазначити відмінність багатьох країн ЦСЄ від південно-європейських щодо освітнього рівня населення. Наприклад, Словаччина, Чехія, Словенія та Литва є лідерами в ЄС, особливо молоді, що в перспективі означає більш інноваційне сприйняття місцевих споживачів та робочої сили. З останнім розширенням на 10% збільшилися обсяги виробництва, на 22 % – кількість населення, на 57 % – кількість зайнятих у сільському господарстві і зросла чисельність безробітних на 30%. Однак 43% обсягів промислового виробництва в ЄС припадає лише на 14 % його території – географічний п'ятикутник, де виробляється продукція з високою доданою вартістю, який утворюють Лондон, Гамбург, Мюнхен, Мілан і Париж (у яких проживає близько третини населення цієї території). Цей факт підкреслює існування значних територіальних асиметрій.

У Європейському Союзі продовжує зберігатися значна економічна асиметрія соціально-економічного розвитку між регіонами. Обсяг ВВП на особу різниться від 343 % від середнього по ЄС (внутрішній Лондон) до 28% від середнього по ЄС (регіон «Северозападен» у Болгарії).

За даними Євростату (статистичної служби ЄС), найбагатшими регіонами Союзу є Внутрішній Лондон (343 % від середнього рівня ВВП на особу в ЄС), Велике герцогство Люксембург (279 %), Брюссель (216 %), Гронінген (198 %) і Прага (172 %) (Eurostat Regional Yearbook, 2014). З 40 регіонів, у яких обсяг ВВП на особу становить понад 125 % від середнього по ЄС, 10 розташовані в Німеччині, 5 – у Нідерландах, по 4 – в Австрії та Сполученому Королівстві, по 3 – в Іспанії та Італії, по 2 – у Бельгії та Фінляндії, по 1 – у Чехії, Данії, Ірландії, Франції, Словаччині, Швеції та Люксембургу. Найбідніші регіони (28-29% середнього по ЄС), як і раніше, розміщені у Болгарії та Румунії.

Серед 64 регіонів, в яких рівень ВВП на особу становить 75% від середнього по ЄС, переважна більшість перебуває у нових державах Союзу, хоча тут є і 4 італійські та португальські регіони, 3 грецькі та французькі (заморські території), 2 британські та 1 іспанський.

Оскільки входження до ЄС менш розвинених східноєвропейських країн автоматично знизило середній показник по Союзу, 16 проблемних регіонів старих держав-членів залишили категорію бідних регіонів виключно внаслідок цього статистичного ефекту. В основному постраждали Східна Німеччина і райони Греції (хоча для них все-таки передбачений перехідний період).

Розширення ЄС на Схід супроводжувалося не лише появою в його складі економічно відсталих регіонів, але й збільшенням кількості держав із різючими внутрішніми контрастами (асиметріями регіонального розвитку). Примітно, що в старих членах ЄС міжрегіональні відмінності обумовлені в основному наявністю кількох макрорегіонів з різною історією економічного розвитку (зокрема, Західна і Східна Німеччина), різною спеціалізацією (наприклад, Північна, Центральна і Південна Італія), що іноді ускладнюється ще й етнічною неоднорідністю. Так, у Бельгії на тлі процвітаючої столиці зі змішаним населенням (ВВП на особу становить 256 % від середнього по ЄС) Фландрія помітно випереджає за рівнем економічного розвитку франкомовну Валлонію (128 % проти 93 % від середнього по ЄС).

У нових країнах ЄС величезний розрив у рівні розвитку окремих регіонів найчастіше позбавлений політичного забарвлення і пов'язаний із гіпертрофованим розвитком столиць, особливо — у малих державах ЄС. Наприклад, у Празі, що утворює окремих регіон NUTS-2, ВВП на особу становить приблизно 92 % від середнього по ЄС, що було лише трохи менше, ніж у бельгійської Валлонії чи Іспанії. У той же час в північно-західній області Чехії і в Середній Моравії цей показник не досягає навіть 35 % від середнього по Євросоюзу. За розрахунком по ПКС валют ситуація висвічується ще яскравіше – Прага опиняється в числі найблагополучніших регіонів (ВВП на особу з урахуванням ПКС перевищив середній по ЄС в 1,6 разу), тоді як всі інші області Чехії і за такого підходу належать до бідних регіонів (60-70 % від середнього по Євросоюзу). У Братиславському краї сусідньої Словаччини ВВП на особу дорівнює в середньому за останні роки 78 % від середнього по ЄС (з урахуванням ППС – майже в 1,5 разу перевищував середній), а у Східній Словаччині (Кошицький і Прешовський краї) – перебуває на рівні 23 % (з урахуванням ППС – 43 %) (Eurostat Regional Yearbook, 2014).

Міжрегіональні контрасти характерні і для старих членів ЄС. Найвідсталішим регіоном NUTS-2 вважається Західна Греція (Еллада), де ВВП на особу дорівнює лише 49 % від середнього по ЄС-28. При цьому в центральній частині Великого Лондона, яка також утворює регіон NUTS-2, ВВП на особу перевищив середній по Євросоюзу показник більш ніж у 4 рази. У той же час у Литві (яка через невеликий розмір країни не ділиться навіть на окремі регіони NUTS) ВВП на особу становить лише 27 % від середнього, у Латвії – 25,3 %. З приєднанням до ЄС у 2007 р Болгарії асиметрії стали ще більше зростати. У цілому ВВП на особу в цій країні буде лише 12,7 % від середнього по ЄС, а в таких регіонах NUTS-2, як Північно-Західний і Південно-Центральний райони Болгарії, – 9,6 %.

Диспропорції регіонального розвитку оцінюються не лише за допомогою одного індикатора (наприклад, ВВП на особу), а шляхом зіставлення окремих груп показників залежно від складових політики, що реалізується (економічна, соціальна, регіональна), цілей і завдань, що висувуються.

Асиметрії регіонального розвитку в ЄС ідентифікуються на рівні:

1) економічних показників (GDP – ВВП (у т.ч. ВВП на одну особу); Disposable income of households (DI) – доходи, що отримують домогосподарства; Gross domestic expenditure on R&D (GERD) – ВВП, що спрямовується на НДДКР (у тому числі на науку та інновації);

2) соціальних диспропорцій розвитку (Employment rate (ER) – рівень зайнятості; Unemployment rate (UER) – рівень безробіття; Persons aged 30–34 with tertiary education attainment (TE) – кількість осіб віком 30–34 роки, що мають неповну освіту;

3) територіальних диспропорцій (Density of motorway (DM) – щільність доріг; Density of railway (DR) – щільність залізниць (адже рівень розвитку та щільність транспортної інфраструктури свідчить про локальну доступність територій, про рівень розвитку регіональної інфраструктури, що є однією з передумов залучення інвестицій на місцевий, регіональний рівень і розвиток

територій).

Підвищення показника ВВП на особу в бідних регіонах є основним завданням ключових напрямів регіональної політики ЄС. Зазначимо, що пороговим критерієм для отримання фінансової допомоги на потреби регіонального розвитку (конкретним регіонам ЄС), слугує рівень 75 % від середнього по ЄС. Хоча розрахунок ведеться з урахуванням регіональних відмінностей у рівні цін, тобто на основі паритетів купівельної спроможності (ПКС) валют (причому береться середнє значення за три роки), це змінює картину несуттєво. Наприклад, у найбідніших районах Болгарії ВВП на особу навіть у розрахунок таким способом не досягає 30 % від середнього по Євросоюзу.

Дані Євростату показують, що вже у поточному десятилітті більшість проблемних регіонів у Південній і Східній Європі демонструють випереджаюче зростання. Однак у майбутньому слід очікувати загострення міжрегіональних відносин всередині окремих країн ЄС, особливо між великими міськими агломераціями та економічною периферією зі старою господарською спеціалізацією (йдеться про старопромислові регіони). Навіть позитивна економічна динаміка деяких великих периферійних регіонів буде забезпечуватися переважно за рахунок локальних точок зростання.

Проведений аналіз регіональних асиметрій дозволяє зробити припущення, що на найближче десятиліття з порядку денного політики згуртування не зникне завдання вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів ЄС, у тому числі за рівнем ВВП на особу. Більше того, розширення ЄС «на Схід», за рахунок слаборозвинених країн лише загострює контрасти асиметрій регіонального розвитку на тлі проголошених цілей спільної конвергенції.

Другою проблемою, що пов'язана з асиметрією регіонального розвитку ЄС, є завдання підтягування найвідсталіших регіонів, котрі за відсутності власних ресурсів розвитку, периферійного становища, постійної міграції кваліфікованої робочої сили до великих міст, неефективного місцевого управління та з інших причин суттєво відстають у процесах загальної конвергенції та економічного зростання. Вирішення цієї проблеми не може бути досягнуто лише завдяки нарощуванню фінансування з фондів ЄС – потрібні ґрунтовні інституційні перетворення, характер яких не завжди передбачуваний.

Ще менше відповідей у експертів є на виклики регіонального розвитку ЄС, що тільки формуються під впливом глобалізації та інших фундаментальних політичних і соціально-економічних чинників.

Поточна підтримка відсталих (периферійних) територій, створення загального сприятливого інвестиційного клімату для підприємств (що мають середню чи низьку наукомісткість) не дає стійкого скорочення розриву в рівні регіонального розвитку. Ліквідувати у перспективі асиметрії між провідними економічними центрами ЄС і периферійними / депресивними територіями можна лише одним способом – створюючи можливості для нарощування в регіонах ЄС власного потенціалу інноваційного розвитку за проведення на всіх

рівнях (від регіонального до наднаціонального) узгодженої та гармонізованої політики регіонального розвитку.

З огляду на завдання вирішення нагальних соціально-економічних проблем внутрішнього (регіонального) розвитку найбільше значення для країн ЄС має політика регіонального розвитку, що втілюється на загальноєвропейському (міждержавному) та субнаціональному рівнях.

Політика регіонального розвитку ЄС (або регіональна політика ЄС) є особливим видом спільної європейської політики, її невід'ємною складовою. Ініціатором і координатором практичного втілення політики регіонального розвитку ЄС виступають спеціально уповноважені на це інститути: Європейський Парламент, Європейська Комісія, Рада ЄС та ін. Регіональна політика ЄС не є консервативною, вона пройшла кілька етапів еволюції, удосконалюється відповідно до стану політичного, інституційного та соціально-економічного розвитку країн Європейського Союзу.

Активні публічні дебати про необхідність зміни як регіональної, так і структурної політики Європейського Союзу на наступний за 2006 р. період семирічного планування (2007–2013 рр.) відбулися 1 травня 2004 р.

Напередодні найбільшого в історії ЄС процесу територіального розширення «на Схід» стало очевидно, що подальший розвиток регіональної політики наражається на серйозні проблеми, що виникнуть внаслідок приєднання до ЄС десяти нових країн-членів. У той час як населення нових членів ЄС (приєднаних країн) у 2002 р. становило 16 % загальної чисельності населення ЄС-25 (а їх площа – 19 % від території ЄС), їх ВВП становив лише 5 % ВВП розширеного Євросоюзу. За винятком Праги і Братислави, в усіх регіонах-новачках показник ВВП на особу перебував нижче від середнього по ЄС-15. Саме тому центр уваги структурної та регіональної політики ЄС перемістився у бік сприяння регіональному розвитку країн Центральної та Східної Європи.

Специфічною проблемою регіонального розвитку ЄС за 2007–2013 рр. став так званий статистичний ефект, що полягав у тому, що середній ВВП на особу в країнах ЄС скоротився за рахунок включення нових відносно економічно слабких країн-членів. Отже, арифметично, відносна економічна міць регіонів – «старих» країн – членів ЄС збільшилася. Внаслідок цього ряд регіонів «старого складу» (ядро ЄС) втратив право на підтримку цілі – конвергенції. Наприклад, у Східній Німеччині у зв'язку зі «статистичним ефектом» південний захід Бранденбургу, регіони Дрездена та Лейпцига «випали» з процесу розподілу фінансової допомоги ЄС на потреби структурної підтримки. За обставин, що змінилися, Європейська Комісія у своїй Третій доповіді про економічне й соціальне згуртування озвучила пропозицію сконцентруватися в регіональній політиці на меті створення найбільш конкурентоспроможної і динамічної економіки в світі. У цьому контексті Європейською Комісією були сформульовані три пріоритети нової регіональної політики ЄС на 2007–2013 рр.: 1) конвергенція регіонів; 2) регіональна конкурентоспроможність та працевлаштування; 3) європейське територіальне співробітництво.

У рамках регіональної політики на 2007–2013 рр. на потреби реалізації оновленої політики згуртування у межах ЄС було виділено 347,4 млрд євро.

Політика регіонального розвитку ЄС на період 2014–2020 рр. тісно корелюється з реалізацією загальноєвропейської політики сталого розвитку «Європа-2020». Після настання світової фінансово-економічної кризи 2008 р. Європа і весь світ стикнулися з надзвичайно руйнівними наслідками цього процесу, що віддзеркалилося на всіх рівнях соціально-економічного розвитку країн, інтеграційних угруповань, а також і на базових тенденціях регіонального розвитку. Європейський Союз усвідомлював необхідність розробки принципово нової стратегії розвитку на найближчі сім років, спрямованої на принципово новий сталий розвиток.

Саме тому у березні 2010 р. ЄС схвалив нову європейську концепцію: Стратегію соціально-економічного, сталого розвитку «Європа-2020», зорієнтовану на перехід та досягнення країнами ЄС до означеного часу критеріїв «розумного, стійкого і всеосяжного зростання».

Стратегія «Європа-2020» встановлює 3 основні стратегічні пріоритети зростання європейської економіки: розумне зростання – розвиток економіки, заснований на знаннях та інноваціях; стійке зростання – створення економіки, заснованої на доцільному і раціональному використанні ресурсів, збереженні екології та підтримці конкуренції; всеохоплююче зростання – сприяння підвищенню рівня зайнятості населення, досягнення соціальної та територіальної злагоди.

Стратегія «Європа-2020» передбачає досягнення до 2020 р. низки довгострокових цілей соціально-економічного та регіонального розвитку: 75 % населення ЄС у віці від 20 до 64 років мають бути працевлаштовані; 3 % ВВП ЄС має бути інвестовано у дослідження та наукові розробки; кліматичні (енергетичні) цілі «20/20/20» мають стати пріоритетними для економічного розвитку ЄС та бути досягнуті (у тому числі йдеться про зменшення викидів парникових газів — на 20 % порівняно з 1990 р.; збільшення до 20 % використання відновлюваних джерел енергії у загальному обсязі споживання енергетичних ресурсів країнами ЄС; підвищення енергоефективності економіки ЄС на 20 %); частка учнів, що не отримують до 2020 р. базову середню освіту, не повинна перевищувати 10 %. Не менше як 40 % молоді віком від 30 до 34 років повинні мати вищу освіту; має бути досягнуто і скорочення в країнах ЄС кількості осіб, що перебувають у зоні ризику опинитися за межею бідності, на 20 млн. осіб (порівняно з показниками 2010 р.).

Для того щоб держави – члени ЄС змогли адаптувати стратегію «Європа-2020» до конкретної ситуації розвитку національної економіки, Європейська Комісія пропонує кожній з країн ЄС трансформувати цілі «Європа-2020» у національні стратегії та пріоритети регіонального розвитку (узгодити їх з урахуванням регіональної специфіки).

Європейська Комісія вносить необхідні корективи в процеси управління розвитком і досягнення цілей «Європа-2020», дає свободу на регіональному рівні вирішувати першочергові завдання щодо соціально-економічного розвитку країн ЄС, а також відстежувати досягнення поставлених цілей.

Європарламент створює уніфіковану законодавчу основу для реалізації пріоритетних напрямів діяльності ЄС до 2020 р. Узагальнено процес реалізації Стратегії являє собою кооперацію органів влади ЄС та охоплює діяльність комітетів, національних парламентів, національної, місцевої та регіональної влади; поширюється на соціальні сили і громадянське суспільство в цілому.

Наведені цілі стратегії «Європа-2020» відображають основну суть розумного, стійкого і всеосяжного зростання. Ці цілі відповідають концепції сталого розвитку.

Для досягнення поставлених цілей – вивести країни ЄС до 2020 р. на принципово новий соціально-економічний рівень розвитку, Євросоюз вважає пріоритетними такі 7 напрямів спільної діяльності: «Інноваційний Союз»; «Рух Молоді»; «План розвитку цифрових технологій в Європі»; «Доцільне використання ресурсів у Європі»; «Індустріальна політика, спрямована на глобалізацію»; «План з розвитку нових здібностей і збільшення кількості робочих місць»; «Європейська політика проти бідності». Наведені вище стратегічні напрями спільної діяльності є пріоритетними для Європейського Союзу. Політичні, економічні та соціальні інструменти ЄС, особливо потенціал внутрішнього ринку, фінансових важелів, інструментів зовнішньої політики – будуть задіяні в усуненні перешкод і досягненні цілей «Європа-2020».

Стратегія «Європа-2020» окреслює три основні пріоритетні напрями розвитку регіональної політики Європейського Союзу на період до 2020 р.

1. Розвиток місцевої економіки, що ґрунтується на знаннях та інноваціях. Три проекти – «Інноваційний Союз», «Рух молоді» та «План розвитку цифрових технологій в Європі» – спрямовані на сприяння впровадженню інноваційних ідей у товарах і послугах для сталого економічного зростання та створення нових робочих місць, посилення результативності освітніх програм і залучення молоді на ринок праці, використання повного потенціалу інформації та комунікаційних технологій, підтримку молодих підприємців і фрілансерів.

2. Створення місцевої економіки, що ґрунтується на доцільному (раціональному) використанні ресурсів, захисті екології та підтримці конкуренції. Два проекти – «Доцільне використання ресурсів в Європі» та «Індустріальна політика, спрямована на глобалізацію» – сприяють проведенню модернізації транспортного сектору, розвитку малого і середнього бізнесу, розумному використанню енергоджерел тощо.

3. Сприяння підвищенню рівня зайнятості населення, досягнення соціальної та територіальної злагоди, що особливо важливо для мешканців малих міст, сільських і віддалених територій. Так, проект «План розвитку нових навичок і збільшення кількості робочих місць» дає можливість провести модернізацію ринку праці, збільшити можливість працевлаштування. Проект «Європейська політика проти бідності» спрямований на те, щоб досягнення у сфері економічного розвитку та зайнятості населення допомогли знизити рівень бідності на місцевому, регіональному, рівні. На сучасному етапі регіональна політика Європи зосереджується на розвитку ендogenous потенціалу та мобілізації місцевих активів; ставить за мету послабити певні нерівності соціально-економічного, інфраструктурного розвитку, що існують між 274

європейськими регіонами.

Регіональна політика ЄС на період 2014–2020 рр. зорієнтована на досягнення трьох базових пріоритетів регіонального розвитку.

1) сприяння економічному наближенню (згуртуванню) для того, щоб допомогти менш розвиненим регіонам (які розташовані в основному в нових країнах – членах ЄС) зменшити відставання від розвиненіших регіонів країн ЄС і мінімізувати диспропорції регіонального розвитку;

2) реалізацію комплексних заходів з покращення регіональної конкурентоспроможності і зайнятості;

3) сприяння співпраці між регіонами і країнами ЄС для того, щоб зменшити соціально-економічні розбіжності у межах ЄС, знизити бар'єри національних кордонів у межах ЄС.

У нормативних документах ЄС, зокрема у «Порядку денному для Європейського Союзу у регіональному розрізі» (Territorial Agenda 2020, 2011), зазначено, що саме на регіональному рівні країни ЄС мають забезпечити гідну відповідь на виклики, що постають перед Європейським Союзом, у т. ч. забезпечити поліцентричний і збалансований регіональний розвиток; підтримку інтегрованого розвитку міст, урбанізованих територій, сільських та спеціальних територій; підтримку інтеграції транскордонних і транснаціональних функціональних макрорегіонів; забезпечити високий рівень конкурентоспроможності регіонів на світових ринках; гарантувати покращення локальної доступності (у тому числі транспортного, комунікативного сполучення та зв'язків) між регіонами як для окремих мешканців, так і для громад, суб'єктів господарювання, що діють на регіональному рівні, представників публічної влади тощо; створити ефективну систему управління екологічними, ландшафтними і культурними ресурсами регіонів із залученням громади, місцевого самоврядування тощо.

Новацією регіональної політики країн ЄС на період 2014–2020 рр. порівняно з 2007–2013 рр. стає те, що регіональна політика Євросоюзу еволюціонувала:

- від політики «єдиного центру» до мультицентристської політики із розвиненою вертикальною та горизонтальною координацією;

- від політики пом'якшення соціального напруження за рахунок допомоги зверху до політики розвитку на основі задіяння внутрішніх ресурсів регіону, наявних на місцевому, регіональному, рівні;

- від політики перерозподілу ресурсів та мінімізації соціально-економічних диспропорцій на регіональному рівні до політики створення рівних можливостей, рівних умов для сталого, збалансованого розвитку регіонів і територій, підвищення рівня їх конкурентоспроможності;

- від визначення спеціальних зон для надання субсидій і допомоги держави до надання підтримки всім регіонам ЄС для оптимального залучення та використання їх власного ресурсного, інноваційного, креативного потенціалів;

- від прямих інструментів стимулювання (субсидування, податкових пільг) до гібридних інструментів (технічна допомога, гранти, кредити) і

Європейські стандарти місцевого самоврядування та регіональна політика ЄС. Лекція № 6.

довгострокових заходів зі зміни фундаментальних засад конкурентоспроможності територій;

- від пріоритетності горизонтальної координації регіональної політики ЄС з промисловою політикою, аграрною та соціальною політикою – до вертикальної координації.