

УДК 061.1ЄС:323(41):324

РУДІК Надія Михайлівна,
канд. наук з держ. упр., доц., доц. кафедри
права та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ

**ВПЛИВ BREXIT НА РЕГІОНАЛЬНІ
ТА МІСЦЕВІ ОРГАНИ ВЛАДИ ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ ЄС:
ОЧІКУВАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО КОМІТЕТУ РЕГІОНІВ**

Досліджується можливий вплив виходу Великої Британії з ЄС на регіональні та місцеві органи влади держав-членів ЄС. На основі аналізу матеріалів європейського Комітету регіонів розглядаються три ключових виміри Brexit: соціально-економічний, громадянський (населення) та прикордонний. Робиться висновок про те, що в ЄС серйозно занепокоєні можливими наслідками Brexit і закликають до сильного лідерства з боку глав держав або урядів держав-членів та інституцій ЄС з цього питання. Комітет регіонів продовжуватиме моніторинг ходу переговорів та сприятиме діалогу між його членами та іншими європейськими установами стосовно очікуваних наслідків Brexit. Сьогодні Комітет регіонів проводить територіальну оцінку впливу виходу Великої Британії з ЄС, зосереджуючи увагу на територіях ЄС, які, імовірно, найбільше постраждають унаслідок Brexit. У цьому контексті Комітет регіонів розглядає можливість розроблення можливих заходів, які ЄС міг би прийняти на своєму рівні для пом'якшення впливу на місцеві органи місцевого самоврядування, особливо вразливі до наслідків Brexit, з належним урахуванням календаря переговорів.

Ключові слова: публічна політика, Європейський Союз, держави-члени ЄС, європейський Комітет регіонів, Велика Британія, Brexit, регіональні та місцеві органи влади, оцінка впливу.

***Rudik N. M. Brexit impact for local and regional authorities EU Member States:
European Committee of the Regions expectations***

The article deals with likely Brexit impact for local and regional authorities EU Member States. On the basis of The European Committee of the Regions (CoR) materials the article explores the key aspects dimensions of Brexit: economic and social, population and citizenship, and border areas. It is concluded that EU have expressed serious concerns about the possible consequences of Brexit and are calling for strong leadership from the EU leaders and institutions in this respect. The CoR will continue to monitor the negotiations and facilitate dialogue among its members and with the other institutions on the expected consequences of Brexit. The CoR is currently carrying out a territorial impact assessment on the UK's withdrawal from the EU, focusing on the EU territories that are likely to suffer the most as a result of the Brexit. In this context, the CoR could consider presenting possible actions to be adopted by the EU to mitigate the impact on local and regional authorities that are particularly exposed to Brexit, taking due account of the negotiations calendar.

Key words: public policy, European Union, EU Member States, European Committee of the Regions, Great Britain, regional and local authorities, Brexit, impact assessment.

Постановка проблеми. Переговори щодо виходу Сполученого Королівства з ЄС (Brexit) здійснюються на основі поетапного підходу, який було прийнято Європейською Радою. Отже, на поточному (першому) етапі метою переговорів є, по-перше, забезпечення якомога більшої ясності та правової визначеності щодо громадян, підприємців, зацікавлених сторін та міжнародних партнерів стосовно негайних наслідків Brexit і, по-друге, врегулювання прав та обов'язків, які випливають із зобов'язань, узятих на себе Великою Британією як державою-членом ЄС. Після того як Європейська Рада вирішить, що досягнуто достатнього прогресу, аби дозволити переговорам перейти до другого етапу [2], сторонам необхідно досягти всеосяжної угоди, що визначить межі майбутніх відносин ЄС та Великої Британії.

Brexit, безумовно, суттєво вплине як на ЄС та його держави-члени, так і на саме Сполучене Королівство, які з 1973 р. перебувають у тісних інтеграційних відносинах. Так, ЄС є найважливішим торговельним партнером Великої Британії. У 2015 р. частка ЄС становила 44 % експорту товарів та послуг у Великобританії (222 млрд фунтів стерлінгів) і 53 % імпорту Сполученого Королівства (291 млрд фунтів стерлінгів). Велика Британія імпортує більше з ЄС, ніж експортує: у 2015 р. дефіцит у торгівлі товарами та послугами з ЄС становив 69 млрд фунтів стерлінгів, а профіцит у торгівлі з

третіми країнами – 30 млрд фунтів стерлінгів. Останніми роками частка експорту Великобританії в ЄС скоротилася: якщо в 2002 р. на ринок ЄС припадало 55 % британського експорту, то в 2015 р. – 44 %. Частка імпорту Великої Британії з ЄС зменшилася з 58 % у 2002 р. до 50 % у 2011 р., а в 2015 р. знову збільшилася до 53 % [1, р. 9].

Стосовно автономних регіонів Сполученого Королівства, то у відносинах в ЄС у них сформувалась аналогічна ситуація. Так, протягом останніх чотирьох десятиліть Шотландія користувалася як заздалегідь розподіленими, так і конкурсними європейськими фінансовими ресурсами. У 2014 – 2020 рр. Шотландія повинна отримати близько 4,6 млрд євро. У межах багаторічної програми фінансового розвитку на 2014 – 2020 рр. шотландські програми отримають 985 млн євро; разом із співфінансуванням від уряду Шотландії та інших організацій державного сектору загальна сума фінансування становитиме близько 1,9 млрд євро. Уельс має доступ до значних фінансових ресурсів ЄС, зокрема до коштів союзного бюджету, що виділяються на спільну сільськогосподарську політику та структурні фонди (у 2014 – 2020 рр. Уельс повинен отримати зі структурних фондів близько 1,8 млрд фунтів стерлінгів), а також до багатьох інших джерел фінансування. Разом із коштами, що будуть виділені в порядку співфінансування, ці фінансові ресурси приведуть до інвестицій у розмірі щонайменше 2,7 млрд фунтів стерлінгів. Північна Ірландія має значну вигоду від фінансування з бюджету ЄС: згідно з багаторічною програмою фінансового розвитку ЄС на 2014 – 2020 рр. у межах регіональної політики вона отримає зі структурних фондів ЄС 1,21 млрд євро. Вплив Brexit на Північну Ірландію матиме виразну особливість, оскільки ця провінція є єдиним регіоном Сполученого Королівства, який має суходільний кордон з іншою державою-членом ЄС – Республікою Ірландія. Brexit означатиме, що зовнішній кордон ЄС пройде островом Ірландія [1, р. 15 – 16].

З огляду на вищезазначене, аналіз очікуваного впливу Brexit на регіональні та місцеві органи влади є актуальним завданням наукового порядку денного європейських студій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика Brexit, його наслідків та впливу на різні сфери суспільного життя ЄС та Великої Британії є сьогодні надзвичайно актуальною, через що вона постійно перебуває у сфері наукових інтересів європейських науковців, широко коментується експертами в мас-медіа. Більше того, у міру розвитку

переговорного процесу виникають нові деталі або проблеми, до обговорення яких долучаються нові зацікавлені сторони. Серед наукового доробку зарубіжних, зокрема європейських дослідників, можна виділити праці С. Ферраро, М. Фернандеса, І. Бегга, С. Дінга, Д. Оттавіано, Т. Сампсона, Дж. Ван Ранена, Е. Ватсон, Д. Янга, Д. Говарда, С. Макферсон, М. Ді Катало, М. Емерсона, М. Буссе, Д. Гроса, Ж. Пелкманса та інших науковців, у яких аналізується широке коло питань: вплив Brexit на світову економіку, сфери зайнятості, фінансів, зовнішньої торгівлі, енергетики, водних та продовольчих ресурсів, туризму, освіти Великої Британії та стандарти життя британців, економіку та спільні політики ЄС-27.

Дослідженню впливу Brexit на різні напрями політики та галузі економіки присвячені аналітичні матеріали Європейської Комісії, комітетів та дослідницької служби Європейського Парламенту. Змістовними є аналітичні матеріали, підготовлені бібліотеками Палати громад та Палати лордів парламенту Великої Британії. Важливим джерелом інформації щодо наслідків Brexit, зокрема для регіональних та місцевих органів держав-членів ЄС, є заяви для преси головного представника ЄС у переговорах про вихід Великої Британії з ЄС Мішеля Барньє, які він регулярно робить за результатами чергового раунду переговорів, або його промови на засіданнях інститутів та органів ЄС. Актуальна інформація щодо впливу Brexit на регіональному та місцевому рівнях міститься також у матеріалах пленарних сесій європейського Комітету регіонів та резюме за результатами зустрічей його членів з представниками регіональних та місцевих органів влади Великої Британії.

Метою статті є з'ясування можливого впливу Brexit на регіональні та місцеві органи держав-членів ЄС на основі прогнозних оцінок європейського Комітету регіонів.

Виклад основного матеріалу. З часу референдуму, проведеного у Сполученому Королівстві 23 червня 2016 р., під час якого більшість громадян проголосувала за вихід з ЄС, європейський Комітет регіонів узяв на себе зобов'язання активно залучатися до діалогу з місцевими та регіональними органами влади держав-членів ЄС, які найбільше постраждають від цього процесу, і докладати зусиль з врегулювання очікуваних наслідків Brexit. Так, 16 січня 2017 р., Конференція політичних груп Комітету регіонів запросила Мішеля Барньє, як головного представника ЄС у переговорах про вихід Великої Британії з ЄС, для обговорення, з одного боку, наслідків Brexit для автономних частин Сполученого Королівства, а також для низки регіональних та місцевих органів

влади держав-членів ЄС, з іншого – впливу Brexit на ключові спільні політики та програми ЄС (наприклад, територіального, соціального та економічного згуртування, «Горизонт 2020» тощо). Крім того, Мішель Барньє також узяв участь у пленарному засіданні Комітету регіонів 22 березня 2017 р. та провів плідний обмін думками з членами Комітету регіонів, які наступного дня прийняли «Резолюцію про наслідки для місцевих та регіональних урядів наміру Великої Британії вийти з ЄС», у якій викладене занепокоєння регіонального та місцевого рівнів ЄС, які переговорній групі слід враховувати в процесі переговорів.

Комітет регіонів прагне сприяти обміну інформацією та досягненню спільного розуміння очікуваного впливу Brexit на місцеві та регіональні органи влади держав-членів. У цьому контексті всі члени Комітету регіонів та їх заступник отримали доступ до онлайн-платформи, що містить добірку документів, які являють собою значний інтерес щодо можливого впливу Brexit. Більше того, 27 вересня 2017 р. Голова Комітету регіонів Карл-Гайнц Ламбертс започаткував опитування членів Комітету регіонів та їх заступників з метою визначення можливих наслідків Brexit для окремих місцевих та регіональних органів влади держав-членів ЄС. У межах опитування членів Комітету регіонів та їх заступників попросили також запропонувати заходи, які слід вжити на рівні ЄС для пом'якшення впливу Brexit. Усі відповіді та отримані матеріали були доступними для всіх учасників вищезгаданої електронної онлайн-платформи. На додаток до цього свої думки щодо очікуваних наслідків Brexit висловили доповідачі Комітету регіонів (спеціально призначені члени Комітету регіонів, які готують проекти висновків для обговорення на засіданнях відповідних комісій Комітету регіонів) [9, р. 23]. З огляду на це дебати, які відбулися під час 126-го пленарного засідання Комітету регіонів (30 листопада – 1 грудня 2017 р.) [4], зосередилися на трьох ключових аспектах Brexit:

1. Соціально-економічний аспект: під час дебатів обговорювалися питання щодо можливого впливу Brexit на економіки різних держав-членів, їх регіонів та муніципалітетів, а також соціального впливу виходу Великої Британії на ринок праці, трудові відносини, регіональні / місцеві фінанси та конкурентоспроможність територій. Учасники обговорень погодилися із тим, що зараз занадто рано прогнозувати вірогідні сценарії та очікувані результати переговорів про вихід. Проте, як зазначив Мішель Барньє, цілком очевидно, що у випадку Brexit жодні домовленості неможливі без

повернення в далеке минуле економічної інтеграції. Угода про вихід з ЄС неможлива без встановлення торговельних зв'язків з Великою Британією за правилами Світової організації торгівлі. Так, стягуватимуться мита на імпорт автомобілів (майже 10 %), напоїв і тютюну (у середньому 19 %), баранини, а також риби (у середньому 12 %), тобто на товари, які становлять переважну частину британського експорту в ЄС [9, р. 23].

Вихід із митного союзу в будь-якому випадку передбачає відновлення прикордонних формальностей, жодна угода про вихід неможлива без появи громіздких процедур та заходів контролю, що особливо вдарить по компаніям, які працюють у режимі точної синхронізації логістичних операцій («з коліс»). Для розташованих у Великій Британії виробників спортивного обладнання або промислових виробів, продукція яких зараз потрапляє на єдиний внутрішній ринок ЄС негайно, це практично означатиме: зберігання продукції на складах протягом трьох-чотирьох днів замість кількох годин; оренда складських приміщень; збільшення транспортних витрат та, відповідно, логістичних ризиків. На практиці жодна угода неможлива без погіршення ситуації до патової, що обов'язково буде пов'язано з Brexit. Наприклад, у великому бельгійському порту Зебрюгге, для якого Великобританія є основним ринком (17 млн тонн трейлерних перевезень у 2016 р.), важко уявити, з урахуванням інтересів Великої Британії та Бельгії, зокрема Фландрії, що такій високоефективній організації вантажоперевезень може бути завдано серйозної шкоди [8].

Вихід із митного союзу означає, що бізнес і люди опиняються на іншому боці зовнішнього митного кордону ЄС, який визначає не тільки митний союз, а й простір, на якому приймаються, виконуються та діють правила внутрішнього ринку ЄС. Лише поєднання внутрішнього ринку та митного союзу гарантує вільний рух товарів. Внутрішній ринок без митного союзу – іншими словами, режим Європейського економічного простору для Норвегії, Ісландії та Ліхтенштейну – усе ще тягне за собою систему процедур та заходів митного контролю, зокрема, серед іншого, для перевірки правил проходження товарів. І навпаки, угода про митний союз без створення внутрішнього ринку, як це діє у випадку з Туреччиною, також не допускає вільного руху товарів, оскільки теж передбачає систему процедур та заходів митного контролю, включаючи контроль забезпечення дотримання європейських стандартів.

Торгові відносини з країною, яка не є членом ЄС, передбачають певні конфлікти та уповільнення роботи. Наприклад, трейдери третіх країн не мають однакових із державами-членами ЄС можливостей щодо повернення ПДВ. Для третьої країни 100 % імпорту живих тварин та продуктів тваринного походження підлягає контролю на кордонах ЄС. Це один із викликів, на який необхідно відповісти в конкретному та унікальному випадку Ірландії, не відтворюючи, водночас, жорсткого кордону цієї країни з Великою Британією [9, р. 24]. Крім того, перш ніж ці продукти можуть бути експортовані з третьої країни до ЄС, вони повинні пройти санітарний та фітосанітарний контроль.

Цілком очевидно, що ці обмеження суттєво вплинуть і на агропродовольчу галузь. Вони також торкнуться всіх компаній, джерелом сили та життєздатності яких є інтеграція виробничих центрів в усій Європі. Наприклад, успіх заводу Airbus у м. Броутон (Північний Уельс, Велика Британія) багато в чому пояснюється його здатністю залучати кваліфікованих інженерів та техніків з усієї Європи, а також існуючою в ЄС простотою процедур сертифікації та доставки частин або деталей літаків на монтажні майданчики в м. Гамбург (Німеччина) чи м. Тулуза (Франція) [8]. Слід зазначити, що ці питання також обговорювали під час дискусій у комісії з питань економічної політики (ECON), які відбулися в травні 2017 р. Члени Комітету регіонів визначили конкретні сектори та галузі економіки, що постраждають від Brexit, які включають у себе університети, наукові дослідження, сільське господарство, виробництво та портову інфраструктуру. Комісія ECON також визначила розмір очікуваного збільшення транзакційних витрат, пов'язаних із запровадженням прикордонних та митних процедур для товарів. Особливо це вплине на мале та середнє підприємництво, сільське господарство, сектори виробництва продуктів харчування та напоїв [9, р. 24].

2. Населення та громадянство: дебати стосувалися питання шляхів способів захисту і збереження прав громадян ЄС, які проживають у Великій Британії, та громадян Великої Британії, які проживають в ЄС. Це допоможе визначити практичні наслідки цих питань для місцевих та регіональних органів влади держав-членів ЄС. Наприклад, як громадяни ЄС британські громадяни, які постійно проживають в інших державах-членах ЄС, на даний момент мають право голосувати і бути обраними на муніципальних виборах на тих самих умовах, що й громадяни цих держав-членів. Як

наслідок, очікується, що Brexit дуже сильно вплине на ті муніципалітети держав-членів, у яких виборні посади сьогодні займають громадяни Великої Британії. Саме тому Європейський Парламент зазначив, що багато громадян Сполученого Королівства рішуче виступають проти втрати прав громадянства, які вони нині мають, відповідно до ст. 20 Договору про функціонування ЄС (ДФЄС) [3]. Чи можна в цьому контексті пом'якшити цю втрату демократичної легітимності, а якщо так, то у який спосіб? Крім того, ЄС та Сполучене Королівство мають дві спільні цілі: забезпечити включення до Угоди про вихід з ЄС норм прямої дії, що стосуються забезпечення прав усіх громадян у довгостроковій перспективі, а також однакове тлумачення цих прав як у ЄС, так і у Сполученому Королівстві. Проте процес транслювання цих принципів у конкретні законні права все ще залишається невизначеним. Тому збереження прав 3,6 млн громадян ЄС, які проживають у Великій Британії та 1,4 млн британських громадян, які проживають в ЄС, є беззаперечним пріоритетом для ЄС [9, р. 24].

Незважаючи на певний прогрес, досягнутий у переговорах між ЄС та Великою Британією, деякі важливі питання все ще очікують на своє вирішення. За словами Мішеля Барньє, між сторонами все ще існують деякі розбіжності стосовно можливості возз'єднання сімей та експорту соціальних виплат після Brexit. Наприклад, важливо забезпечити для будь-якого громадянина ЄС, який живе у Великій Британії, можливість – за 10 або 15 років – перевезти до цієї країни своїх батьків, як це було б у випадку з британськими громадянами, які проживають в ЄС. Так само громадянин ЄС, який протягом двадцяти років працював у Великій Британії, повинен мати можливість переїхати до держави-члена ЄС і отримувати свою допомогу у зв'язку з інвалідністю на тих самих умовах, що й британські громадяни в ЄС [6; 7].

3. Прикордонні райони: дебати були спрямовані на розгляд питання ступеня впливу Brexit на вільне пересування людей, а також, певною мірою, на свободу переміщення капіталу та товарів. Чи може створена в 2006 р. Європейська група територіального співробітництва (EGTCs) як правовий інструмент, призначений для сприяння транскордонному, транснаціональному та міжрегіональному співробітництву, відіграти важливу роль? Більше того, також очікується, що введення митних перевірок на кордонах неминуче уповільнить торгівлю, забере час у людей та значно подовжить автомобільні черги. Можливі також серйозні перебої в пасажирському та вантажному трафіку як до, так і зі Сполученого Королівства. Члени Комітету регіонів намагалися

з'ясувати питання щодо того, наскільки запровадження концепції «розумних кордонів» стане рішенням, що полегшить проходження потоків мандрівників та зменшить довгі черги ще на підході до пунктів пропуску на кордоні. Однак питання, що конкретно означає Brexit для тих місцевих і регіональних органів влади, території яких мають кордон з Великою Британією, усе ще потребує детального обговорення й вирішення [5]. Не виключено, що ряд практичних аспектів виявиться вже після факту виходу Великої Британії з ЄС.

ЄС також висловився щодо необхідності повного інформування про спеціальні домовленості стосовно острова Ірландія, які обговорюються в контексті поточних переговорів між сторонами (цілісність правової системи ЄС, Страсноп'ятнична (Белфастська) угода 1998 р. у всіх її аспектах та Угода про Спільну зону для поїздок 2011 р. між Ірландією, Сполученим Королівством, островом Мен та Нормандськими островами). З огляду на унікальні обставини, що сформувалися на острові Ірландія, потрібні гнучкі та творчі рішення, у тому числі з метою уникнення зведення жорсткого кордону для 14 800 щоденних пасажирів і 110 млн перетинів кордону на рік між Ірландією та Північною Ірландією. Під час обговорень члени Комітету регіонів зазначили, що рішення Великої Британії вийти з єдиного ринку та митного союзу ЄС також спричинить значні виклики для більш ніж 100 сфер і напрямів співробітництва між Північчю і Півднем (охорона здоров'я, довкілля, транспорт, соціальне забезпечення тощо) острова Ірландія. Слід підкреслити, що Brexit також може мати особливий вплив у регіоні Андалусії (Іспанія) та, зокрема, на працівників у районі «Кампо-де-Гібралтар» через дуже тісний зв'язок соціальної та економічної взаємозалежності в цьому регіоні. Практичний вплив Brexit на ці регіони також потребує додаткового дослідження [9, р. 25].

Висновки. Таким чином, в ЄС серйозно занепокоєні щодо можливих наслідків Brexit і закликають до сильного лідерства з боку глав держав або урядів держав-членів та інституцій ЄС з цього питання. Комітет регіонів продовжуватиме моніторинг ходу переговорами та сприятиме діалогу між його членами та іншими європейськими установами щодо очікуваних наслідків Brexit. Сьогодні Комітет регіонів проводить територіальну оцінку впливу виходу Великої Британії з ЄС, зосереджуючи увагу на територіях ЄС, які, імовірно, найбільше постраждають внаслідок Brexit. У цьому контексті Комітет регіонів розглядає можливість розроблення можливих заходів, які ЄС

міг би прийняти на своєму рівні для пом'якшення впливу на місцеві органи місцевого самоврядування, особливо вразливі до наслідків Brexit, з належним урахуванням календаря переговорів з Великою Британією.

Список використаних джерел

1. **Brexit:** impact across policy areas / Edited by Vaughne Miller // Briefing Paper. – Number 07213, 26 August 2016. – Retrieved December 10, 2017, from : <http://dera.ioe.ac.uk/27171/1/CBP-7213.pdf>.

2. **European** Council (Art. 50) guidelines following the United Kingdom's notification under Article 50 TEU. – Retrieved November 27, 2017, from : <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/04/29/euco-brexit-guidelines>.

3. **European** Parliament resolution of 5 April 2017 on negotiations with the United Kingdom following its notification that it intends to withdraw from the European Union (2017/2593(RSP)). – Retrieved June 26, 2017, from : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0102+0+DOC+XML+V0//EN>.

4. **November** #CoRplenary: the effect of Brexit on EU's cities and regions. – Retrieved December 5, 2017, from : <http://cor.europa.eu/en/news/Pages/November-CoRplenary.aspx>.

5. **President** of EU's local and regional politicians: a hard border after Brexit will have hard consequences. – Retrieved December 6, 2017, from : <http://cor.europa.eu/en/news/Pages/President-of-EUs-local-and-regional-politicians-a-hard-border-after-Brexit-will-have-hard-consequences.aspx>.

6. **Press** statement by Michel Barnier following the fifth round of Article 50 negotiations with the United Kingdom. – Brussels, 12 October 2017. – Retrieved October 27, 2017, from : http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-3921_en.htm.

7. **Press** statement by Michel Barnier following the fourth round of Article 50 negotiations with the United Kingdom. – Brussels, 28 September 2017. – Retrieved September 30, 2017, from : http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3547_en.htm.

8. **Speech** by Michel Barnier at the European Economic and Social Committee. – Brussels, 6 July 2017. – Retrieved September 27, 2017, from : http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-1922_en.htm.

9. **The European** Committee of the Regions & the likely impact of the United Kingdom's intention to withdraw from the European Union for local and regional authorities. – 126th Plenary Session, 30 November 2017. – P. 23 – 25. – Retrieved December 6, 2017, from : <https://mportal.cor.europa.eu/Handlers/ViewDoc.ashx?doc=COR-2017-05607-00-00-TCD-REF-EN.pdf>.

Надійшла до редколегії 18.12.17