

УДК 378.22.74

О. Мороз

## ПРОБЛЕМИ РЕГІОНАЛЬНОГО ТА ЛОКАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ЯК ЧИННИК ІНТЕНСИФІКАЦІЇ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

**Розглянуто особливості сучасного етапу політики Європейського Союзу у галузі регіонального та локального розвитку та його вплив на поглиблення європейського інтеграційного процесу.**

**Ключові слова:** європейська інтеграція, регіональна політика, регіональний розвиток, Європейський Союз.

Найяскравішим прикладом глибини глобалізаційних процесів у сучасному світі є і, що більш, ніж вірогідно, ще надовго залишиться, процес європейської інтеграції. Не применшуючи значення культурно-асиміляційних тенденцій або невинної глобалізації світової економіки, неможливо не визнати, що саме європейські політико-інтеграційні досягнення є найбільш успішним глобалізаційним трендом зламу тисячоліть. Зародившись після II Світової війни, європейські співтовариства оформили перший “шлюбний контракт” у формі Римських договорів та, поступово розширюючи географію, створили у Маастрихті стійкий політичний бренд – “Європейський союз” (далі – ЄС). Про унікальність даного багатопрофільного утворення свідчить той факт, що в сучасній політичній науці виникають проблеми з його класифікацією: з одного боку, наявність декількох десятків напрямів внутрішньої співпраці не дає можливості визначити ЄС як конфедерацію (хіба з приставкою “квазі”), з іншого – збереження державами-членами “контрольного пакету акцій” державного суверенітету не дозволяє класифікувати його як федерацію.

Попри періодичну появу проблемних ситуацій (економічного, політичного і, навіть, особистісного спрямування), які пригальмовують інтеграційні процеси, євроінтеграційний вектор жодного разу не змінив напрямку, що дає підстави констатувати неухильне зростання якості внутрішньоєвропейської співпраці. Цей процес має дві очевидні складові. По-перше, Єдиний Європейський Акт започаткував період поступового послаблення повноважень держав-членів у процесі прийняття рішень у ЄС. По-друге, список спільних європейських політик неухильно розширюється і лише у небагатьох із них (освітня, сімейна, меншою мірою – соціальна) національні уряди зберігають суттєвий люфт для застосування владного ресурсу.

Зазначені характеристики європейської співпраці перебувають в одній площині, формуючи вертикальний вимір інтеграційного процесу. Проте поступово все більш помітним стає інший, умовно-горизонтальний його вимір. Йдеться про процес регіоналізації Європи. Владний “скелет” “європейського організму” все більш виразно обростає дрібними “кісточками” – регіональними і, поки що меншою мірою, локальними владами, що має як об’єктивні, так і суб’єктивні причини.

Об’єктивно – децентралізація є обов’язковим продуктом розвитку постіндустріального суспільства на будь-якому з відомих на даний момент його етапів і такою самою його невід’ємною рисою, як демократизація суспільно-політичного життя та деконцентрація влади. Створення наднаціональних владних органів ще більш актуалізує

завдання впровадження механізмів, що намагатимуться наблизити владу до народу. Отже, звернення європейських владних структур до найповнішої реалізації принципу субсидіарності завжди було лише питанням часу.

З іншого боку, наявність на європейському просторі двох рівнів влади передбачає перманентний процес “перетягування ковдри”, в якому намагання національних урядів відстоювати державний суверенітет виглядає не менш природнім, аніж бажання наднаціональних владних структур його обмежити. В такій ситуації цілком очікуваною є поява на політичній арені третього гравця, яким в даному випадку є регіон. Важко не погодитись із неофункціоналістами у твердженні, що регіони розглядаються Європейською Комісією як природні союзники у прагненні зменшити домінування Ради ЄС у процесі прийняття рішень. Тому започаткування регіональної політики ЄС виглядає цілком логічним кроком і з огляду на політичні міркування.

На сьогоднішні регіональна політика (або політика згуртування – саме цей термін дедалі частіше використовується в текстах ЄС, вказуючи на переплетення регіональної та соціальної політик [1]) є однією з найбільш фінансованих політик Європейського Союзу. Її метою є зменшення диспропорцій між соціально-економічними показниками розвитку різних регіонів, насамперед – через ліквідацію відставання депресивних регіонів [2]. Основи такої політики були закладені ще у 50 – 70-ті рр. XX ст. створенням Фондів солідарності (на сьогодні – Структурні фонди): Європейського соціального фонду (1958 р.), Європейського фонду орієнтацій та сільського господарства (1962 р.), Європейського фонду регіонального розвитку (1975 р.). Саме створення останнього надало найбільшого поштовху розвитку регіональної політики співтовариств. Першопричиною цієї події було перше розширення ЄС та жорстка позиція національного уряду найпотужнішої держави-новачка – Великої Британії – щодо умов свого вступу. В результаті саме на Європейський фонд регіонального розвитку було покладено завдання надання допомоги на відродження депресивних промислових регіонів Великої Британії. Після того, як процес допомоги бідним регіонам було започатковано, його подальший розвиток було вже не зупинити. Друге та третє розширення відкрили дорогу до європейських фондів відсталим регіонам Греції, Португалії, Іспанії.

Наступний якісний прорив у європейській політиці згуртування відбувся після засідання Європейської Ради в Брюсселі у лютому 1988 р., наслідком чого стало об’єднання зазначених фондів у загальні рамки, що відомі на сьогодні як Структурні фонди, та збільшення їхнього бюджету вдвічі. Регіони та міста почали об’єднуватись в асоціації та відкривати свої офіси в Брюсселі [3]. У 1992 р. Маастрихтський договір передбачив створення нового фонду – Фонду згуртування – з метою допомоги регіонам найбідніших на той момент держав-членів ЄС – Іспанії, Португалії, Греції, Ірландії (після останнього розширення кошти з нього стали отримувати 12 нових членів, водночас перестала їх отримувати Ірландія, а для Іспанії було введено перехідний період).

Якщо не враховувати згадування у Преамбулі Римського договору 1957 р. необхідності зменшення існуючих соціально-економічних відмінностей між різними регіонами та підтримки регіонів, що знаходяться у менш сприятливих умовах, правова база під спільну регіональну політику вперше була підведена у Єдиному Європейському Акті 1986 р. В ньому з’явився розділ, присвячений основам регіональної політики та проблемам економічного та соціального згуртування. Згодом Маастрихтський договір визначив економічне та соціальне згуртування як одну з пріоритетних цілей Європейського Союзу.

В процесі реформи регіональної політики 1988 – 1989 рр. було запроваджено чотири принципи функціонування структурних фондів:

- концентрація (групування зусиль навколо пріоритетних цілей, що має забезпечити тісну координацію регіональної політики);
- партнерство (взаємодія Європейської Комісії та відповідних органів влади на національному, регіональному та локальному рівнях на всіх етапах діяльності);
- доповнюваність (фінансові ресурси, які надаються фондами ЄС державам-членам, мають доповнюватися цими державами з національних та регіональних бюджетів, а також з інших, зокрема – приватних, джерел);
- програмність (інвестування структурних програм, спрямованих на розвиток регіону з урахуванням довготермінових та короткотермінових цілей, а не окремих проєктів).

Проте на практиці виявилось досить проблемним співвіднести зазначені принципи із інтересами окремих країн-членів. Так, реалізація принципу концентрації перманентно ставилася під сумнів намаганням національних урядів включити у перелік територій, що потребують підтримки, якомога більшу кількість “своїх” регіонів. Практичне втілення принципу партнерства регулярно викликало конфліктні ситуації у відносинах національних урядів з регіональними та локальними владами, особливо в процесі планування та використання коштів. Окрім цього, реалізація цього принципу ускладнюється відмінностями у регіональній структурі країн-членів (хоча Європейський Союз і докладає чималі зусилля до її уніфікації). Попри виконання усіх формальностей при плануванні асигнувань, національні уряди деколи використовують кошти, виділені на реалізацію програм у межах політики згуртування, в інших цілях, що ставить під сумнів принцип доповнюваності. Основним недоліком застосування принципу програмності є надмірна деталізованість, ускладненість процедур.

Вказані труднощі та проблеми спонукали до коригування задекларованих принципів на початку ХХІ ст. у дусі вимог Лісабонської стратегії. Принцип партнерства став тлумачитися значно ширше, додавши до суб'єктів співпраці й інститути громадянського суспільства. Принцип доповнюваності зазнав уточнень з урахуванням відмінностей у рівні розвитку країн, що потребують підтримки. Зазначені проблеми із застосуванням принципу програмності актуалізували введення додаткового принципу пропорційності, що дозволило зменшити бюрократичний контроль за реалізацією невеликих проєктів та забезпечило більш гнучкий механізм оцінки програм. Окрім цього, було скорочено перелік основних цілей регіональної політики з метою збільшення прозорості заходів з підтримки проблемних територій в різних країнах ЄС. Зазнав скорочення і перелік інструментів, що їх використовують для фінансування регіональної політики [4].

Координатором регіональної політики Європейського Союзу є Комітет регіонів (далі – КОР). Створений згідно з рішенням Маастрихтського договору в Брюсселі у 1993 р., КОР розпочав роботу у березні 1994 р., коли відбулася перша сесія пленарної асамблеї. Попередником Комітету регіонів була Консультативна Рада Регіональних та місцевих влад ЄС. Після набуття чинності Амстердамського договору Комітет має автономну організаційну структуру, основу якої становлять комісії, та власні процедурні правила. Формується КОР із представників місцевих влад, які призначаються на пропозицію урядів країн-членів Європейського Союзу. Квота кожної країни коливається

від 5 (Мальта) до 24 (Велика Британія, ФРН, Франція, Італія) [5]. Загальна кількість членів – 344. Членом Комітету може бути лише представник виборних органів місцевої чи регіональної влади або особа, яку призначено зазначеними виборними органами. Комітет регіонів обирає терміном на два роки зі свого складу Президента, який очолює пленарні сесії та Бюро, що організовує роботу Комітету і комісій, та представляє КОР у міжнародних відносинах.

Комітет регіонів є консультативним органом ЄС, який покликаний представляти позицію регіональних та локальних органів влади. В сучасних європейських реаліях КОР є не так координатором регіональної політики, як єдиною зв'язковою ланкою між владними структурами ЄС та регіональними та локальними органами влади і територіальними громадами. Фактично перед Комітетом поставлено дві мети. По-перше, він приймає рішення з багатьох питань, що є предметом розгляду органів влади ЄС, особливо в тих випадках, коли місцеві та регіональні органи несуть відповідальність за виконання прийнятих рішень. І хоча рішення КОР є консультативними, керівні органи Європейського Союзу намагаються враховувати задекларовані Комітетом інтереси територіальних громад. По-друге, КОР покликаний забезпечити вертикальну взаємодію в зворотньому напрямку, інформуючи громадянське суспільство про європейські владні ініціативи і залучаючи локальні та регіональні органи влади до процесу прийняття рішень.

Європейська Комісія та Рада ЄС зобов'язані консультуватися з Комітетом регіонів по питаннях, що мають безпосереднє відношення до діяльності регіональних та місцевих влад. До таких питань належать: економічна та соціальна єдність; телекомунікації та енергетичні мережі; соціальна політика; політика зайнятості; освітня, молодіжна та культурна політики; охорона здоров'я. Амстердамський договір розширив коло цих питань, додавши до них охорону довкілля, транскордонну співпрацю та транспорт, професійну освіту, розпорядження коштами з Європейського соціального фонду. Окрім цього, владні органи ЄС можуть консультуватися з Комітетом регіонів і з інших питань, якщо вважатимуть це за необхідне. Своєю чергою КОР може виходити за межі зазначеного переліку питань та висувати пропозиції з інших проблем – ці пропозиції теж передаються на розгляд Європейської Комісії, Європейського Парламенту та Ради ЄС.

Створення Комітету регіонів може вважатися віховою подією в історії не лише європейської регіональної політики, а й самого Європейського Союзу, подією, яка здатна суттєво інтенсифікувати євроінтеграційний процес, надавши нового імпульсу його розвитку. Регіоналізація Європи, ініційована владними рішеннями “згори”, поступово набуває типу незворотного процесу, який може суттєво вплинути на всю європейську архітектуру.

Як вже зазначалося, регіональна політика ЄС започатковувалася як політика, спрямована на вирівнювання диспропорцій у розвитку регіонів. Наполегливість європейських владних структур на цій ниві не могла не спровокувати появу вектора зворотньої дії: розпочався активний процес пробудження регіональної самоідентифікації в усій повноті її етнічної, економічної та соціальної складових. Рано чи пізно цей процес мав набрати політичного забарвлення. Намагання регіонів “бути почутими”, впливати на прийняття рішень на найвищому рівні зустріло підтримку з боку Єврокомісії, яка, як наголошувалося вище, небезпідставно бачила в регіонах союзника у протистоянні з національними урядами. Таким чином КОР потрібно вважати “першою ластівкою” на шляху інституційного закріплення регіонів в якості автономного гравця європейської поліархії.

За цього статус консультативного органу для Комітету регіонів вже став затісним. Керівництво КОР не перший рік наполягає на необхідності структурної реформи керівних органів ЄС з обов'язковим введенням Комітету до складу останніх. Зрозуміло, в діючих керівних органах ця пропозиція поки що не знаходить розуміння. Однак процес посилення ролі регіонів у соціально-економічному та й, часом, політичному розвитку сучасної Європи є настільки очевидним, що владним структурам ЄС рано чи пізно доведеться визнати регіони (чи, швидше, орган, що представлятиме їх інтереси) повноцінним гравцем європейського владного простору. При цьому навряд чи Євросоюз оміне увагою відомий принцип, згідно із яким зміни, яким неможливо запобігти, треба очолити.

Водночас є дуже сумнівним, що процес посилення владних впливів європейських регіонів обмежиться зміною інституційного статусу одного представницького органу. Реалії сьогодення однозначно вказують на розвиток поліархічної моделі владної конструкції, що буде забезпечувати захист регіональних та локальних інтересів у системі об'єднаної Європи. Вже нині на європейському просторі діють декілька організацій, що покликані як захищати зазначені інтереси, так і поглиблювати співпрацю між регіональними та локальними утвореннями. І саме ця співпраця є потенційно чи не найпотужнішим чинником поглиблення євроінтеграційних процесів.

Єдиною загальноєвропейською організацією місцевого та регіонального співробітництва, що “вмонтована” у владні європейські структури, є Конгрес місцевих та регіональних влад Європи (далі – КМРВС) – один з основних підрозділів Ради Європи. Створений у 1994 р., Конгрес замінив існуючу з 1957 р. Європейську постійну конференцію місцевих та регіональних влад Європи. Компетенційна специфіка Ради Європи накладає відбиток і на цілі, що поставлені перед КМРВС, до яких належить зокрема: розробка пропозицій, спрямованих на розвиток місцевого та регіонального самоврядування; моніторинг ситуації з демократією на місцях в державах-членах та кандидатах; спостереження за виборами в місцеві та регіональні органи влади; забезпечення інтересів місцевих та регіональних влад у формуванні європейської політики; заохочення ініціатив, що дозволяють громадянам ефективно брати участь у процесах розвитку місцевої та регіональної демократії; співпраця з національними демократичними об'єднаннями місцевих та регіональних органів влади та європейськими організаціями, що представляють дані органи тощо.

Серед інших європейських організацій потрібно назвати діючу з 1985 р. Асамблею європейських регіонів (перша назва – Рада європейських регіонів) – міждержавна організація, політичний та представницький форум регіонів Європи, який тісно співпрацює з Комітетом регіонів ЄС та Конгресом місцевих та регіональних влад Європи, має статус спостерігача при них. Однією з основних цілей організації є утвердження ролі регіонів у процесі розвитку сучасної Європи, надання регіонам можливості брати участь у здійсненні європейської політики. Серед інших цілей Асамблеї європейських регіонів доцільно виділити сприяння міжрегіональній співпраці, розвиток регіоналізму в країнах Східної Європи, утвердження принципу субсидиарності тощо.

Ще одним форумом асоціацій, що представляють інтереси регіональних та місцевих властей є Рада європейських муніципалітетів та регіонів, що була створена у 1984 р. на базі діючої з 1951 р. Ради європейських муніципалітетів. Загалом цілі, які ставить перед собою Рада, є ідентичними до цілей Асамблеї європейських регіонів із поправкою на представництво не лише регіональних, а й муніципальних інтересів та

конкретизацією необхідності участі регіональних та локальних влад у формуванні політики Європейського Союзу та Ради Європи.

Окрему нішу в структурі міжрегіональної співпраці займає заснована у 1971 р. Асоціація європейських прикордонних регіонів. Вона є єдиною загальноєвропейською організацією, що об'єднує та представляє інтереси прикордонних регіонів країн Європи. Цілями Асоціації є: ініціювання, підтримка та координація співпраці прикордонних регіонів; обмін досвідом у сфері прикордонної співпраці; збір та аналіз інформації щодо результатів співпраці прикордонних регіонів та вироблення на основі неї рекомендацій; представництво інтересів прикордонних регіонів в національних парламентах та урядах, а також у вищих керівних органах Європейського Союзу та Ради Європи [6].

Прискорення процесів самоідентифікації європейських регіонів, що супроводжується активізацією їхніх претензій на участь у діяльності владних структур об'єднаної Європи, а також посиленням міжрегіональної співпраці, дає підстави стверджувати, що в регіональному розвитку потрібно бачити одне з важливіших джерел і рушійних сил подальшого поглиблення процесу європейської інтеграції, що своєю чергою дасть новий поштовх розвитку самоврядних інститутів і серйозно вплине на всю "архітектуру" Європейського Союзу.

#### Література

1. Маркова Т. Региональная политика Европейского Союза: принципы, тенденции развития, сложности, опыт для России [Электронный ресурс]. — Режим доступа : [http://www.eulaw.edu.ru/documents/scient\\_effort/conf\\_26-04-01/markova.htm](http://www.eulaw.edu.ru/documents/scient_effort/conf_26-04-01/markova.htm) Допуск: 10.06.2012.
2. Інституційне забезпечення державної регіональної політики [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/Monitor/mart2009/31.htm>.
3. Горбатенко В. Вплив регіональної політики ЄС на розвиток європейського регіоналізму / В. Горбатенко // Вісник Львівського університету [Текст]. — Вип. 25. — 2008. — С. 17. — (Серія міжнародні відносини).
4. Региональная политика стран ЕС [Текст] / отв. ред. А. В. Кузнецов ; Центр европейских исследований ИМЭМО РАН. — М. : ИМЭМО РАН, 2009. — С. 19.
5. Договір про заснування європейської спільноти // Конституційні акти Європейського Союзу [Текст] : в 2-х ч. Ч. 1 / упоряд. Г. Друзенко ; за заг. ред. Т. Качки. — К. : Вид-во "Юстиніан", 2005. — С. 159, 160.
6. Общеевропейские организации [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.mid.ru/bdcomp/sbor.nsf/fe3845c0f6d9b35443256c8a004e8835/0e02bae69c2ea26f43256c8b004a1ce0!OpenDocument> Допуск: 21.02.2012.

**O. Moroz**

#### **PROBLEMS OF REGIONAL AND LOCAL DEVELOPMENT AS A FACTOR OF EUROINTEGRATION PROCESSES INTENSIFICATION**

**The peculiarities of current stage of the EU policy in the sphere of regional and local development and its influence on the European integration process intensification are considered.**

**Key words: European integration, regional policy, regional development, European Union.**