

Є.Б. Тихомирова

*доктор політичних наук, професор,
завідувач кафедри міжнародної інформації Волинського
національного університету імені Лесі Українки*

МОДЕЛІ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ЄС

У статті висвітлюються проблеми аналітичного дослідження регіональної політики ЄС, яким великого значення надають усі інститути Європейського Союзу. Підкреслюється, що більшість країн Європи має значні досягнення в цьому напрямку. Автор характеризує особливості реалізації підтримки регіональних програм Європейського Союзу та структуру регіональної політики ЄС, яка охоплює не лише європейський інтеграційний процес, а і загалом глобальні аспекти внутрішньої і зовнішньої регіональної політики ЄС. Акцентується увага, що європейське територіальне співробітництво передбачає зміцнення транскордонного, транснаціонального та міжрегіонального співробітництва.

Ключові слова: регіональна політика ЄС, інститути Європейського Союзу, регіональні програми, структура регіональної політики ЄС, європейський інтеграційний процес, міжрегіональне співробітництво.

Стратегічна важливість регіонального чинника європейської політики викликана як потребами розширення впливу Європейського Союзу, так і об'єктивними процесами об'єднання світової економіки – глобалізації. «Регіональний розвиток є процесом, що потребує дієвих та ефективних інститутів, вимагаючи тісної співпраці між урядами, бізнес-організаціями і соціальними групами на кожному рівні. Європейська регіональна політика орієнтована на перетворення проблем на можливості» [3, с. 4].

Потреби аналітичного дослідження регіональної політики ЄС відповідно обумовлені тією увагою, що приділяють всі інституції

Європейського Союзу різним аспектам регіонального розвитку країн Європи, а також тими досягненнями, що має ЄС у цьому напрямку.

Аналіз останніх досліджень поставленої проблеми свідчить, що вона є предметом уваги українських науковців. Зокрема, у монографії «Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку», підготовленої співробітниками Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України, відображено проблему приведення механізмів та інституційно-правової бази регіональної політики України до стандартів ЄС, країни якого мають цінний для України досвід у сфері регулювання регіонального розвитку [9]. Розвиток регіонального співробітництва України в контексті європейської інтеграції досліджували Л.Л. Прокопенко, О.М. Рудік, І.Д. Шумляєва [7], транскордонне співробітництво в контексті регіональної політики ЄС, а також регіональну політику ЄС та стратегічні імперативи для України – Є. Кіш [4; 5]. Одна з останніх публікацій, підготовлена та видана завдяки Інституту громадянського суспільства В. Куйбідою, А. Ткачуком, Т. Забуковець-Ковачич, присвячена проблемам нормативного регулювання, формування та здійснення регіональної політики в Україні в контексті досвіду європейських держав – нових членів Європейського Союзу [8].

Об'єктом нашого дослідження стали особливості реалізації підтримки регіональних програм Європейського Союзу, а *предметом* – структура регіональної політики ЄС, що охоплює не лише європейський інтеграційний процес, а й загалом глобалізаційний процес.

На наш погляд, можна виокремити внутрішній і зовнішній напрямки регіональної політики Європейського Союзу, яка передбачає європейське територіальне співробітництво з метою зміцнення транскордонного, транснаціонального та міжрегіонального співробітництва.

Структуру регіональної політики ЄС можна представити у вигляді поданої на мал. 1 системної моделі.



Мал. 1. Структура регіональної політики Європейського Союзу

1. *Внутрішня регіональна політика* охоплює країни-члени ЄС. Вона забезпечує співпрацю між 271 регіоном через внутрішні кордони ЄС, а тому насправді є охоплює міжрегіональну, транс'європейську співпрацю країн-членів ЄС¹. Її можна умовно назвати *політикою згуртування Європейського Союзу*. Її необхідність обумовлена тим, що, будучи однією з найбагатших територій світу, Європа має значні економічні та соціальні відмінності між державами-членами ЄС і їх регіонами. Завдання скорочення розбіжностей між ними стали найактуальнішими після 2004 р. зі вступом 12 нових держав-членів, ВВП яких був значно нижчий середнього в ЄС. Розпочаті тоді регіональні проекти знайшли підтримку в громадян ЄС, які відчували, що їхні міста чи регіони та вони особисто виграли від цієї політики.

Половина респондентів зазначили, що поінформовані про підтримку їх регіону або міста. Така поінформованість має вищий рівень у 12 нових (60%), ніж у старих державах-членах (47%). Інформування громадськості найвище у Словенії (66%), Литві (65%), Австрії (64%) та Ірландії (64%). Водночас воно нижче в Болгарії (35%), на Кіпрі (35%) і в Нідерландах (30%). У Німеччині (46%), Франції (45%) і Великобританії (38%) – нижче середнього показника по ЄС.

Більшість громадян ЄС визнає, що регіональна політика Союзу служить інструментом для скорочення розриву між рівнями розвитку різних регіонів ЄС і буде досить добре, якщо більшість регіонального фінансування буде зосереджена на бідних регіонах з тим, щоб допомогти їм наздогнати інші країни ЄС. Близько половини (49% у 2010 р.) громадян ЄС вважає, що регіональна політика ЄС повинна зосереджуватися винятково на бідних регіонах, тоді як 47% відповіли, що на додаток до бідніших регіонів, багатші регіони повинні також мати право на отримання підтримки ЄС. Для порівняння – у 2008 р. цей показник становив 38%, тобто порівняння досліджень 2008 і 2010 рр. показує, що

¹ Одна з перших програм ЄС щодо такої співпраці – INTERREG (Trans-European Co-operation For Balanced Development) – Транс'європейська співпраця для збалансованого розвитку.

респонденти в 2010 р. більшою мірою вважають, що регіональна політика ЄС повинна зосереджуватися тільки на бідних регіонах

У відповідях на запитання про пріоритетність підтримки бідних регіонів ЄС були значні відмінності по країнах. Так, у Данії 58% респондентів заявили, що тільки бідні регіони повинні отримати підтримку, а в Латвії їх було приблизно вдвічі менше – 32% [11].

Приблизно третина європейців (34%) заявили, що вони чули про спільно фінансовані ЄС проекти для поліпшення їхньої місцевості. Дві третини (65%) не були поінформовані про такі проекти. Наприклад, у Румунії, Литві, Латвії, Польщі та Словаччині, де всі, або більшість регіонів мали право на отримання коштів у попередні роки, понад 6 з 10 респондентів були обізнані, що ЄС підтримує його місто чи регіон (між 64% і 71%). У чотирьох інших країнах більше половини респондентів були обізнані про підтримку ЄС регіональних проектів у своїй області: Естонія (57%), Чеська Республіка (58%), Угорщина і Словенія (по 59%). Великобританія, Бельгія, Данія, Ірландія і Нідерланди виявили низький рівень обізнаності (між 13% і 19%). Поінформованість була також низькою в Німеччині (19%) [11].

2. Зовнішня регіональна політика ЄС. Європейські дослідники вважають, що сучасні проблеми викликають потребу мислити глобально, а діяти локально. Основні проблеми, з якими зустрічаються регіони світу, мають значний «територіальний» вимір, який вимагає відповідних дій, насамперед, на місцевому і регіональному рівнях. ЄС не може знайти розв'язок для цих проблем, діючи власними силами. Саме тому співпраця з країнами, що не входять до ЄС, розглядається як така, що є важливою і відповідною спільним інтересам світу. Тому виникає потреба розробки та реалізації зовнішньої регіональної політики ЄС у двоякому прояві.

Передусім, *зовнішня регіональна політика глобального контексту, що, по суті, є транснаціональною політикою*, яка охоплює партнерську взаємодію ЄС з групами країн за межами ЄС-27, зокрема, ASEAN (Асоціація країн Південно-Східної Азії), країн

Центральної Америки чи Західноафриканським Економічним і Валютним Союзом (УЕМОА).

Її здійсненню 2009–2010 рр., наприклад, сприяла реалізація пілотного проекту «Зміцнення регіональної і місцевої співпраці шляхом сприяння регіональній політиці ЄС у глобальному масштабі», спрямованого на поліпшення двосторонньої співпраці з Китаєм, Росією, Бразилією, Україною та іншими країнами, стратегічними партнерами ЄС. Він зорієнтований на дві взаємопов'язані цілі: по-перше, досягнення вищого рівня взаєморозуміння і стимулювання ефективнішої політики в регіоні і, по-друге, підвищення прозорості діяльності і пріоритетів регіональної політики [12].

З деякими країнами така співпраця вже почала здійснюватися на основі «Меморандумів про взаєморозуміння», зокрема, Меморандуми про взаєморозуміння у сфері регіональної політики були підписані з Китаєм, Росією, Бразилією і з Україною. Вони базуються на європейському досвіді зменшення регіональних диспропорцій, поліпшення управління і створення динамічних стратегій, основу яких утворюють місцеві інформаційні мережі [1, с. 15].

Виступаючи в травні 2009 р. у Брюсселі на конференції «Регіональне управління у глобальному контексті», колишній комісар з регіональної політики Д. Хебнер сказала: «У всьому світі країни мають схожі проблеми, серед яких глобальна економічна криза посідає далеко не останнє місце, однак також існують проблеми старіння населення, ризику зміни клімату і занепокоєння енергетичною безпекою. У Європейському Союзі ми розвиваємо партнерство з країнами за межами ЄС, що створює певні вигоди для обох сторін» [1, с. 15].

З другого боку, зовнішня регіональна політика ЄС охоплює країни, що мають спільні кордони з ЄС і сприяє уникненню нових поділів кордонів між ЄС і прилеглими територіями. Будемо називати її *зовнішньою регіональною прикордонною політикою, яка по суті є транскордонною регіональною політикою через зовнішні кордони ЄС*. Вона допомагає розвитку конструктивних контактів між регіонами і країнами, які перебувають у безпосередній

близькості від ЄС, налагодити співпрацю з ЄС, а країнам-кандидатам підготуватися до виконання зобов'язань, пов'язаних з членством у ЄС. Ця політика також спрямована на переконання їх населення в певних вигодах від перебування в ЄС. Умовно будемо називати її *регіональною політикою прикордонного співробітництва ЄС*.

Регіональне прикордонне співробітництво ЄС має два складники:

1. Південна регіональна програма стосується країн, з якими ЄС межує на півдні, Середземномор'я – Алжир, Єгипет, Ізраїль, Йорданія, Ліван, Марокко, окупована палестинська територія, Сирія, Туніс [11; 12].

2. Східна регіональна програма спрямована на країни східної Європи – Вірменія, Азербайджан, Білорусь, Грузія, Молдова, Росія, Україна [15].

Обидві програми спираються на розроблену 2003–2004 рр. Європейську Політику Добросусідства. Її основи були вперше викладені в документах ЄК – «Велика Європа» [19] і «Стратегія Європейської політики сусідства» [16]. Завдяки ЄПД кожній державі пропонуються привілейовані відносини, включаючи можливість інтеграції у внутрішній ринок ЄС. Замість цього держави ЄПД мають розвивати у своїх країнах демократію, дотримуватися прав людини і проводити реформи в різних галузях. Плани дій ЄПД спрямовані на виконання таких завдань: здійснення політичного діалогу і реформ; забезпечення економічного і соціального співробітництва і розвитку; з'ясування питань, пов'язаних з торгівлею, правосуддям і внутрішніми справами, транспортом, енергоносіями; розвиток інформаційного суспільства; захист навколишнього середовища, здійснення досліджень і розробок.

Європейська політика добросусідства дедалі більше зміцнює відносини між ЄС і країнами Східної Європи, Кавказу й Середземномор'я, а підтримка політичного й економічного розвитку в державах, розташованих недалеко від кордонів ЄС, розглядається як краща гарантія миру, безпеки й тривалої економічної стабільності, зростання всього регіону. Регіональні

проекти, що здійснюються в межах простору ЄПД, розглядаються як форум для діалогу і обміну думками й досвідом, оскільки за одним столом збираються представники країн-партнерів, які, незважаючи на чіткі розбіжності, що іноді виникають між ними, шукають спільні рішення найскладніших проблем.

Регіональні програми фінансуються ЄС. Від 1991 до 2006 року таке фінансування здійснювалось у межах програми TACIS. Від 2007 р. основним фінансовим механізмом реалізації Європейської політики добросусідства, що сприяє перетворенню політичних рішень на практичні дії на місцях, є Європейський інструмент сусідства і партнерства (ЄІСП). На період 2007-2013 рр. загальні асигнування на ЄІСП, якими розпоряджається Генеральний директорат EuropeAid, становлять майже 12 млрд. євро. Близько 90% коштів ЄІСП планується використати на двосторонній основі, тобто з ініціативи окремих країн і на регіональні програми за участю двох або більше країн-партнерів, а інші 10% планується виділяти на Прикордонне співробітництво. Пріоритетні напрямки регіональної співпраці з партнерами на Сході визначаються Східною регіональною стратегією ЄІСП на 2007 – 2013 рр., прийнятою Європейською Комісією в березні 2007 р. [13]. На період від 2007 до 2010 року було виділено 223 млн. євро.

Україна включена в європейські регіональні процеси через Європейську політику добросусідства (ЄПД), у межах якої, починаючи з 2006 р., почала приділятися особлива увага розвитку східного регіонального співробітництва. Продовженням східного вектора ЄПД стало «Східне партнерство», яке, не визначаючи членство в ЄС як остаточну мету партнерства, було покликане забезпечити активне співробітництво у дво та багатосторонньому форматі як із Європейським Союзом, так і між країнами-партнерами, для приведення їх законодавства, економіки й адміністративного управління та інших сфер до європейських стандартів. «Східне партнерство», зазначається в Повідомленні ЄК, є «специфічним Східним виміром у рамках Європейської політики сусідства» [10].

Через ЄІСП на підтримку реформ в Україні для фінансування Національної індикативної програми 2011 – 2013 рр. було виділено індикативний бюджет у 470,05 млн. євро (середньорічний рівень фінансування виріс на 25% порівняно з попереднім періодом). Національна індикативна програма 2011 – 2013 рр. має такі пріоритетні галузі: належне управління і влада закону; сприяння вступу в силу Угоди про асоціації ЄС-Україна (включає поглиблену і всеоб'ємну Зону вільної торгівлі); стійкий розвиток [2].

Регіональне співробітництво за участю України стосується найрізноманітніших проблем, а саме:

- *розвиток енергетичної галузі* (в межах програми INOGATE² – «Гармонізація газових і нафтових стандартів», «Гармонізація стандартів електроенергетики», «Інвестиції в енергоефективність в Україні і Молдові», «Нарощування потенціалу регуляторів енергетики в Східній Європі і Центральній Азії», «Забезпечення безпеки й надійності головної інфраструктури транзиту газу в Східній Європі й на Кавказі, «Підтримка інтеграції енергетичного ринку і стійкої енергетики», «Підтримка реалізації рішень Кіотського протоколу» тощо);

- *екологічні проблеми* («CIUDAD – Стійкий розвиток міст»³, «Співробітництво в галузі захисту екології Чорного моря», «Управління якістю повітря у східних країнах-партнерах ЄІСП», «Стійке комплексне використання земель у степах Євразії», «Фінансування на основі спільних інвестицій у сферу водних ресурсів і водоочищення» тощо);

² INOGATE (Interstate Oil and Gas Transport to Europe) – програма міжнародного співробітництва в галузі енергетики між ЄС, прибережними державами Чорного й Каспійського морів і їхніх сусідів. Рамки кооперації включають нафту і газ, електрику, поновлювані джерела енергії й енергоефективність.

³ CIUDAD – програма «Співробітництво в галузі міського розвитку і діалогу» – спрямована на заохочення взаєморозуміння, діалогу та співпраці між місцевими суб'єктами в ЄС і країнами-партнерами Східного та Південного сусідства через створення потенціалу модернізації та зміцнення місцевих і регіональних органів влади. Вона прагне як до створення нових партнерств, так і зміцнення вже існуючих.

- *подолання транспортних проблем* (у межах програми TRACECA⁴ – «Безпека і надійність наземного транспорту». «Безпека морських перевезень – Чорне і Каспійське моря», «Морські магістралі – Чорне і Каспійське моря», «Підвищення кваліфікації на транспорті», «Транспортний діалог і взаємодія мереж» тощо);

- *розвиток транскордонного співробітництва* («Інвестиційний фонд сусідства (ІФС)», «Місія ЄС з надання допомоги на кордонах Молдови й України», «Прикордонне співробітництво» тощо);

- *забезпечення міжкультурних зв'язків* («Культурна програма східного партнерства – частина І», «ТЕМПУС⁵ IV – вища освіта», «Еразмус Мундус II – другий етап партнерства»⁶ тощо) [18; 6].

Отже, структура регіональної політики ЄС включає два компоненти: внутрішню регіональну політику, що охоплює країни-члени ЄС і забезпечує співпрацю між регіонами через внутрішні кордони ЄС, і зовнішню регіональну політику ЄС, яка передбачає співпрацю з країнами, що не входять до ЄС. Остання, по суті, є транснаціональною політикою, зорієнтованою на досягнення вищого рівня взаєморозуміння і стимулювання ефективнішої

⁴ TRACECA (Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia) – програма міжнародного співробітництва в галузі транспорту між ЄС і країнами-партнерами Східної Європи, Південного Кавказу й Центральної Азії. Її постійний секретаріат перебуває в Баку (Азербайджан), а регіональне бюро – в Одесі (Україна). Рамки кооперації охоплюють морський, повітряний, автомобільний і залізничний транспорт, безпека на транспорті і транспортній інфраструктурі.

⁵ TEMPUS (Транс'європейська схема партнерства і мобільності для університетських навчань) – програма ЄС, розроблена для надання допомоги соціальним і економічним перетворенням у партнерських країнах. Вона сприяє розвитку системи вищої освіти завдяки максимально збалансованому співробітництву з країнами ЄС, міжлюдським контактам, міжнародній і регіональній співпраці, створенню мережі особистих і професійних контактів між академічними спільнотами ЄС і партнерських країн.

⁶ «Erasmus Mundus» – програма сприяння кращому розумінню і взаємному збагаченню між ЄС і третіми країнами, щоб у середньостроковій перспективі зміцнити політичні, культурні, освітні та економічні зв'язки.

політики та підвищення прозорості діяльності і пріоритетів регіональної політики. Саме з нею пов'язана регіональна політика ЄС щодо нашої країни. Україна включена в європейські регіональні процеси через Європейську політику добросусідства (ЄПД). Перспективи подальшого дослідження можуть бути пов'язані як із вивченням перспектив поглиблення даної політики, так і з аналізом ефективних форм регіональної політики в межах внутрішньо-регіональних процесів ЄС.

Література

1. Гоуле Рафаел. Европейская региональная политика: источник вдохновения для стран, которые не входят в ЕС? Применение принципов и обмен опытом / Office of the Official Publications of the European Union, 2009. – 16 с.
2. ЕС выделяет 470,05 миллиона евро на поддержку реформ в Украине в 2011–2013 гг. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до статті : http://www.enpi-info.eu/files/publications/Ukraine_RU.pdf.
3. Європейська регіональна політика: натхнення для країн, що не входять до ЄС? Застосування принципів та обмін досвідом / Office of the official publications of the European Union. – Luxembourg, 2009. – 16 с.
4. Кіш Є. Регіональна політика Європейського Союзу: стратегічні імперативи для України / Єва Кіш // Незалежний культурологічний часопис «І» – 2002. – № 23. – С. 133–157.
5. Кіш Є. Транскордонне співробітництво та регіональна політика Європейського Союзу / Є.Кіш [Електронний ресурс]. – Режим доступу до статті : <http://ewi.org.ua/chastyna-1>.
6. Наши соседи: панорама региональных программ и проектов в странах Восточной Европы / Европейская Комиссия, Бюро сотрудничества EuropeAid. – Брюссель, 2010. – 56 с.
7. Прокопенко Л.Л. Развитие регионального сотрудничества Украины в контексте европейской интеграции : монографія / Л.Л. Прокопенко, О.М. Рудік, І.Д. Шумляєва; [за заг. ред. Л.Л. Прокопенка]. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2008. – 132 с.

8. Регіональна політика : правове регулювання. Світовий та український досвід / Василь Куйбіда, Анатолій Ткачук, Тетяна Забуковець-Ковачич; за заг. ред. Р. Ткачука. – К. : Леста, 2010. – 224 с.
9. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку : монографія / [за ред. З.С. Варналія]. – К. : Знання України, 2005. – 498 с.
10. Східне партнерство. [SEC(2008) 2974] [Електронний ресурс]. – Режим доступу:http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=227401910&cat_id=223345569&ctime=1247064584304.
11. Citizens' awareness and perceptions of EU regional policy. Analytical report. Flash Eurobarometer 298 – The Gallup Organization. – Publication : September, 2010. – 95 с.
12. Commission decision of 17/3/2010 concerning the adoption of a financing decision for 2010 in the framework of the Pilot project "Enhancing regional and local cooperation through the promotion of EU regional policy at a global scale" to be financed under budget line 13 03 23. C(2010)1563. Brasseis, 17/3/2010. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/regional_policy/tender/pdf/official/decision2010_enhancing_cooperation.pdf.
13. ENPI Eastern Regional Strategy Paper for 2007 to 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до статті : http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_eastern_rsp_en.pdf.
14. EU Common Strategy for the Mediterranean Region [Електронний ресурс] – http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/reasons_with_third_countries/mediterranean_partner_countries/r15002_en.htm
15. EU Strategic Partnership with the Mediterranean and the Middle East. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до статті : <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Partnership%20Mediterranean%20and%20Middle%20East.pdf>.
16. European Neighbourhood and Partnership Instrument Eastern Regional Programme Strategy. Paper 2007– 2013 [Електронний

- ресурс]. – Режим доступу до статті : http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_eastern_rsp_en.pdf.
17. European Neighbourhood Policy Strategy Paper. Brussels, 12.5.2004 COM(2004) 373 final. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до статті : http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf.
18. Regional Project List. Ukraine [Електронний ресурс]. – Режим доступу до статті http://www.enpi-info.eu/main.php?id=18293&id_type=4.

The article deals with the problems of analytical studies EU regional policy, which paid particular attention to all the institutions of the European Union. It is emphasized that the majority of European countries have significant achievements in this direction. The author describes the features of the regional programs of the European Union and the structure of EU regional policy, which covers not only the European integration process, and global aspects of internal and external EU regional policy. Attention is drawn that the European territorial cooperation aims at strengthening cross-border, transnational and interregional cooperation.

Key words: EU regional policy, the institutions of the European Union, the regional programs, the structure of EU regional policy, European integration process, the cross-border, transnational and interregional cooperation.

Статья посвящена проблемам аналитического исследования региональной политики ЕС, особое внимание которой уделяют все институты Европейского Союза. Подчеркивается, что большинство стран Европы имеют значительные достижения в этом направлении. Автор характеризует особенности реализации региональных программ Европейского Союза и структуру региональной политики ЕС, которая охватывает не только европейский интеграционный процесс, а и глобальные аспекты внутренней и внешней региональной политики ЕС. Акцентируется внимание, что европейское территориальное сотрудничество

предусматривает укрепление трансграничного, транснационального и межрегионального сотрудничества.

Ключевые слова: региональная политика ЕС, институты Европейского Союза, региональные программы, структура региональной политики ЕС, европейский интеграционный процесс, трансграничное, транснациональное и межрегиональное сотрудничество.