

Интернет. Сами представители IT-сферы утверждают, что на сегодняшний момент ощущается острая необходимость привлечения к интернет-разработкам представителей гуманитарного знания, т. к. инфраструктуры управления Интернетом становятся все более политизированными, а сами по себе они не способны выполнить основную задачу, что может привести к непредсказуемым негативным последствиям для стабильности и безопасности самой Сети и прав человека.

#### Литература

1. Бернерс-Ли, Тим. Плетя паутину: истоки и будущее Всемирной паутины / Тим Бернерс-Ли, Марк Фискетти. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://web.archive.org/web/20100103001427> – Дата доступа (архивная копия от 03.01.2010 на Wayback Machine (англ.): 18.05.2019.

2. Перри Барлоу, Джон Декларация независимости киберпространства. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://akaada.narod.ru/dekl.html>. – Дата доступа: 18.05.2019.

3. Zuckerberg, Mark. Four Ideas to Regulate the Internet. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://newsroom.fb.com/news/2019/03/four-ideas-regulate-internet>. – Дата доступа: 18.05.2019.

4. Керр, А. Отстаивание прав и ценностей в интернет-политике по всему миру / А. Керр, Ф. Мусиани, Ю. Пол. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://policyreview.info/articles/analysis/commun>. – Дата доступа: 18.05.2019.

В статье рассмотрены вопросы становления и развития научных исследований в области регулирования Интернета. В хронологическом порядке отмечены приоритеты и содержание основных направлений изучения практик и создания институтов управления Сетью в аспекте развития ее технологических, коммуникационных и социальных возможностей.

УДК 341.217(4)

## СУБЪЕКТЫ ПОЛИТИКИ СПЛОЧЕНИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

О. В. ИПАТОВА

*Брестский государственный технический университет,  
г. Брест, Беларусь*

Реализация политики сплочения Европейского союза требует вовлечения множества субъектов в процесс программирования, разработки оперативных программ, а также в процесс реформирования трёх главных фондов – Европейского фонда регионального развития, Европейского социального фонда, Фонд сплочения. Главными субъектами политики сплочения ЕС являются Европейская комиссия, Совет Европейского союза, Европейский совет, Европейский парламент. Должностные лица государств-членов на национальном и субнациональном уровнях также участвуют в реализации политики сплочения на местах. Другими важными участниками являются Комитет регионов и Экономический и социальный комитет (хотя только в качестве консультантов), Европейский суд аудиторов (Европейская счётная плата) и Европейский инвестиционный банк. Многие неинституциональные субъекты, такие как региональные ассоциации и лоббистские группы, также мобилизуются вокруг политики сплочения. В статье даётся характеристика правового статуса и результатов деятельности субъектов политики сплочения, показана роль каждого из субъектов в согласовании, реализации и оценке политики, принципы их взаимодействия.

Политика сплочения (региональная политика) осуществляется посредством совместных действий Европейской комиссии и государств-членов. Вице-президент Комиссии является комиссаром по региональной политике и возглавляет Департамент (Генеральный директорат, DG) по региональной и городской политике, широко известный как DG REGIO, в котором работает около 700 человек, и который состоит из 2 отделов с 8 подчиненными структурами [1]. Первый отдел занимается управлением, бюджетом, общими вопросами и аудитом. Второй отдел – более обширный – занимается исполнением решений. Каждый отдел охватывает круг вопросов, имеющих как проблемную, так и географическую направленность: территориальное сотрудничество и макрорегионы, включая Северо-Западную Европу; разумный и устойчивый рост и Южная Европа и др. DG REGIO работает с государствами-членами и регионами. Его целью является определение потребностей в административных и финансовых ресурсах, осуществление мониторинга. Департамент по региональной и городской политике отвечает за Европейский фонд регионального развития (ERDF) и Фонд сплочения (CF), в то время как Европейский социальный фонд (ESF) находится под управлением Генерального директората Комиссии по вопросам занятости, социальным вопросам и вовлеченности (DG EMPL).

28 государств-членов, тысячи национальных министерств и региональных и местных органов власти, а также частных лиц получают финансирование из средств Структурных фондов (ERDF, ESF) и Фонда сплочения. Более того, именно органы национальных государств проводят консультации в преддверии нового 7-летнего периода программирования, чтобы определить новые приоритеты политики сплочения, согласно которым должны разрабатываться оперативные программы на уровне государств-членов, будь то оперативные программы отдельных государств-членов или программы, объединяющие несколько государств-членов (межрегиональные программы, программы трансграничного и транснационального сотрудничества).

На региональные и национальные оперативные программы (ROPs и NOPs) приходится подавляющее большинство расходов. Ключевыми субъектами являются органы управления (the managing authorities, MAs), чьи функции перечислены в ст. 125 Регламента Европейского парламента и Совета 2013а об общих положениях (Common Provisions Regulation, CPR) [2], органы по сертификации (ст. 126), органы аудита (ст. 127) и посреднические органы. Органы управления – это министерства и ведомства на национальном или региональном уровнях. Они несут ответственность за точность и законность платёжных операций; информирование об оперативных программах; оценку программ и др. Органы сертификации – за составление документов на оплату и подачу их в Комиссию. Органы аудита отвечают за проведение проверок систем управления и контроля оперативных программ и за аудит предлагаемых проектов в течение действия программы (контроль второго уровня).

Большинство задач по реализации на самом деле выполняются не MAs, а посредническими структурами (the intermediate bodies, IBs). Министерства и региональные органы власти могут выступать в качестве IBs, но внешние агентства и органы технической помощи (т. е. консультанты) часто берут на себя

эту задачу. IVs нижнего уровня являются «первыми получателями» заявок и первым уровнем, на котором анализируется и улучшаются правила отбора заявок на финансирование проектов. Будучи ближе к конечным бенефициарам, они лучше всех знают основные проблемы, которые необходимо решить [3, p. 209]. Комитеты по мониторингу (статьи 47-49 CPR), в состав которых входят субъекты, участвующие в реализации программы, и партнёры программы, осуществляют наблюдение за деятельностью MAs. Заметным изменением, внесенным CPR на период 2014-2020 гг., стало предоставление представителям партнёров права голоса в MAs, что, таким образом, потенциально усиливает действие принципа партнёрства при реализации программы [4, 138 p.].

Для решения некоторых вопросов трансграничного сотрудничества были созданы новые правовые структуры, в частности Европейские объединения территориального сотрудничества (The European Groupings for Territorial Cooperation, EGTC). EGTC являются юридическими лицами, цель которых заключается в содействии развитию трансграничного, транснационального и межрегионального сотрудничества их членов. Объединения состоят из государств-членов, региональных органов власти, местных органов власти и/или субъектов публичного права. Их компетенция закреплена в обязательных конвенциях о сотрудничестве.

В Европейском парламенте, помимо Комитета по бюджету («сильный» комитет), отвечающего за формирование бюджета ЕС и Долгосрочный бюджет ЕС и Комитета по бюджетному контролю («более слабый», законодательный орган), основным законодательным органом, отвечающим за политику сплочения, является Комитет Европейского парламента по региональным вопросам (The European Parliament's Committee on Regional Development, EP REGI). Он координирует структурные инструменты ЕС. Комитет исследует вопросы: относящиеся к географии политики сплочения (маргинальные сообщества, городское измерение, стратегия для Адриатики, Инструмент помощи перед вступлением; вопросы управления политикой сплочения (взаимодействие государственных администраций, статистика макроэкономического дисбаланса, корректировка ставок прямых платежей); эффективности политики сплочения (рассмотрение стратегии «Европа 2020», исполнение бюджета). Генеральный директорат Парламента по внутренней политике (The Parliament's Directorate- General for Internal Policies, Directorate B) отвечает за организацию работы комитетов EP и состоит из 6 управлений. Данный директорат занимается политикой сплочения и поддерживает работу REGI путём подготовки исследований и отчётов о них [5].

Комитет регионов (CoR) был создан в 1994 г. после заключения Маастрихтского договора с целью приблизить Европу к своим гражданам, а также дать возможность выразить своё мнение на европейском уровне представителям местных и региональных властей, т. к. именно они призваны превращать в жизнь большую часть европейского законодательства. В Комитет входят 353 члена – представители региональных и местных властей Европы, избранные в 28 государствах-членах. В Комитете регионов создано 6 комиссий, одна из которых – Комиссия территориальной политики сплочения и бюджета ЕС (Commission for Territorial Cohesion Policy and EU Budget, COTER). Европейская комиссия, а также Совет министров обязаны консультироваться с

CoR по вопросам, которые будут иметь непосредственное значение для местного и регионального уровней в следующих областях политики. По некоторым вопросам Комитет регионов выступает с инициативными мнениями, а также следит за соблюдением принципа субсидиарности, согласно которому, решения должны приниматься на уровне, наиболее близком к гражданам. Комитет имеет право вмешаться в политический процесс в любой момент.

На политику сплочения приходится почти треть всего бюджета ЕС, т. е. 351,8 млрд евро на период 2014-2020 гг. (32,5 % бюджета ЕС), хотя эта цифра возрастает до 453,2 млрд евро, если учитывать и средства на развитие сельских районов [6]. Европейский суд аудиторов проводит финансовые проверки (на правильность: складываются ли суммы?), проверки соответствия (на законность: деньги были потрачены в соответствии с предписаниями?) и проверки эффективности (на соотношение цены и качества: были ли деньги использованы эффективно?). Суд проводит эти проверки совместно с национальными ревизионными управлениями. Он является институтом ЕС с момента подписания Маастрихтского договора (1992), состоит из представителей каждого из государств ЕС. Суд аудиторов полностью независим в своих действиях. Он обладает полномочиями докладывать обо всех нарушениях напрямую Европейскому парламенту и Европейскому совету. Кроме того, в его обязанности входит контроль фондов ЕС и средств ЕИВ. Тем не менее Суд аудиторов не уполномочен налагать взыскания.

Европейский инвестиционный банк (ЕИВ) играет активную роль в создании рабочих мест и экономическом росте, в т. ч. путём поддержки политики сплочения. ЕИВ является банком ЕС и фактически принадлежит 28 государствам-членам. Это крупнейший в мире многосторонний кредитор и заёмщик, предоставляющий финансирование и экспертные знания для инвестиционных проектов. В 2007-2013 гг. финансовая поддержка ЕИВ для достижения целей политики сплочения составила 147 млрд евро (38 % от общего объема кредитования в ЕС) [7].

Множество организаций и структур стремятся формировать политику сплочения и участвовать в финансируемых ею проектах. Многие из них имеют географическую или тематическую направленность, выступая в качестве федераций или зонтичных структур, чтобы их голос громче звучал в Брюсселе. Институциональные группы интересов – это объединения с определённой организационной структурой, устоявшимися функциями и административным аппаратом. Следует выделить три важные институциональные группы: Совет европейских муниципалитетов и регионов (CEMR), Конференция периферийных приморских регионов (Conference of Peripheral Maritime Regions, CPMR), Eurocities.

Политика сплочения изучается многими учёными и практиками во всём мире. Они привлекаются к разработке законопроектов и оценке политики Брюсселя и государств-членов, предоставляют общественности статистических данные и обучают чиновников, тем самым внося свой вклад в совершенствование политики сплочения. Среди академических сообществ – Ассоциация региональных исследований (The Regional Studies Association, RSA) и Европейская сеть обсерваторий пространственного планирования (The European Spatial Planning Observatory Network, ESPON).

Учитывая множественность и сложность организационных механизмов политики сплочения, представить её архитектуру можно как политическую сеть с участием акторов разного уровня, а также групп экспертов, лобби, учёных, неправительственных организаций. Структура политики сплочения является многоуровневой – в ней есть наднациональный, национальный и субнациональный уровни. Политика сплочения проводится в соответствии с ролями и задачами каждого актора как на программном уровне (стратегическом и оперативном), так и на проектном уровне (разработка, оценка, управление). На уровне разработки проекта может происходить пересечение нескольких проблемных полей. На программном уровне иногда происходит децентрализация и делегирование полномочий посредническим органам. Поэтому мы видим значительную агенсификацию. Структуры и организационные связи зависят от ролей, которые выполняют участники каждого уровня в процессе реализации политики. С функциональной точки зрения политика сплочения – это основанный на задачах, ориентированный на акторов институционализм. С учётом того, что государствам-членам предоставляется возможность разрабатывать свои собственные механизмы технической помощи, можно считать, что политика сплочения является выражением экспериментального управления, в соответствии с которым правила, процедуры и операционные рамки устанавливаются Европейская комиссия и государства-члены в соответствии с их конкретными географическими и тематическими потребностями. При таком управлении для институтов более низкого уровня предоставляется значительная автономия для решения текущих вопросов.

#### Литература

1. Directorate General for Regional and Urban Policy [Electronic resource]. – Access mode : [https://ec.europa.eu/info/departments/regional-and-urban-policy\\_en#leadership](https://ec.europa.eu/info/departments/regional-and-urban-policy_en#leadership). – Access date : 20.05.2019.
2. Regulation (EU) № 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 laying down common provisions [Electronic resource]. – Access mode: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013R1303>. – Access date: 02.03.2019].
3. Molle, W. European Cohesion Policy / Molle, W. – London: Routledge, 2007. – 348 p.
4. Baun, M. Cohesion Policy in the European Union / M. Baun, M. Dan. – London: Palgrave, 2014. – 272 p.
5. The Secretary-General / European Parliament [Electronic resource]. – Access mode: <https://www.europarl.europa.eu/the-secretary-general/en/directorates-general/ipol>. – Access date : 20.05.2019.
6. The EU's main investment policy / European Commission [Electronic resource]. – Access mode: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/what/investment-policy/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/investment-policy/). – Access date : 20.05.2019.
7. Projects to be financed / The European Investment Bank [Electronic resource]. – Access mode: <https://www.eib.org/en/projects/pipelines/index.ht>. – Access date : 20.05.2019.

Реализация политики сплочения Европейского союза требует вовлечения множества субъектов в процесс программирования, разработки оперативных программ, а также в процесс реформирования трёх главных фондов политики сплочения. В статье даётся характеристика правового статуса и результатов деятельности субъектов политики сплочения, показана роль каждого из субъектов в согласовании, реализации, оценке политики, а также принципы их взаимодействия.