

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПА МУЛЬТИРЕГУЛИРОВАНИЯ ПОЛИТИКИ СПЛОЧЕНИЯ КАК ФАКТОР ТРАНСФОРМАЦИИ ГОСУДАРСТВА И ОБЩЕСТВА

О. В. ИПАТОВА

Брестский государственный технический университет, г. Брест, Беларусь

Политика сплочения (Cohesion policy, CP) является одной из самых важных политик Европейского союза. В силу своей важности данная политика – одна из наиболее значимых в финансовом отношении. Она сегодня по-прежнему составляет примерно одну треть бюджета ЕС. Через нее Сообщество/Союз обратились к некоторым своим самым насущным проблемам – от проблемы экономического развития до социального и территориального сплочения. Политика сплочения способствовала достижению некоторых из наиболее важных целей Союза – от завершения создания единого рынка до возможности включения новых членов. CP задает общую цель и общее направление развития территорий Европы, стремясь к сближению их экономических, социальных и административных стандартов, тем самым способствуя чувству общности.

В рамках отношений по сплочению Европейского союза проясняется его природа, место публичных структур власти, акторов политики и правовых отношений. Евросоюз в политике сплочения выступает как актор социально-экономического регулирования, способный к такому роду действия только в процессе разделения власти с иными акторами. CP представляет собой политику, направленную на мобилизацию большого количества институциональных и неинституциональных акторов на наднациональном, национальном и субнациональном уровнях. Присутствие столь масштабных и многочисленных структур ставит вопрос о методах, инструментах и принципах их взаимодействия, исключающих иерархические принципы, но обращающихся к идеям неиерархического, партнерского взаимодействия. В рамках политики сплочения ЕС оказывается связан не только с публичными властными структурами национальных государств, но с отдельными людьми и их объединениями. Европейский союз развивается как сложное многоуровневое образование, с глубоким перераспределением политической ответственности и власти на основе принципа мультирегулирования.

Построение системы столь сложных взаимодействий является причиной, что Европейский союз существует в большей степени как процесс, а не как форма. Поэтому и внимание исследователя должно быть главным образом сосредоточено на процессах в рамках политики сплочения. Можно развивать долгую догматическую дискуссию относительно формы ЕС, но можно изменить сам метод исследования и рассмотреть, как и с помощью чего ЕС осуществляет власть и обеспечивает свое единство.

Такой подход возвращает нас к широкому пониманию политики, которая осуществляется не только на уровне публичных институтов, но и на частном уровне, в том числе и на уровне экономических взаимодействий. Политические

процессы не ограничиваются распределением или перераспределением формальных государственных властей: они – часть реструктурирования способов управления и регулирования, которые производят изменения в отношениях между государством и обществом и отдельным человеком и преобразует их влияние на пространственные отношения.

Неровности в экономическом и социальном развитии предельно обостряют проблему обеспечения единства и взаимодействия. Методы публичных интервенций в проблемные области во многом определяют будущее самого Союза. Они позволяют сформировать институциональную инфраструктуру и систему учреждений, осуществляющих такую политику и способных предельно гибко трансформироваться и изменяться. В таких условиях политика является одновременно экспериментом, производящим формы, находящиеся в непрерывном становлении и корректировке. Управление и взаимодействие между акторами в процессе осуществления политики становятся существенно важными. Взаимодействие акторов развивается как в горизонтальном разрезе, так и в вертикальном. Государство и публичные институты прибегают к мультирегулированию для того, чтобы такого рода политика сплочения могла бы осуществляться. Политика сплочения провоцирует реструктурирование государства, его трансформацию и реформирование, в рамках которого государство превращается из суверена в партнера.

Мультирегулирование – это разнообразие акторов, мер, соглашений, методов и инструментов. В данной статье мы более подробно остановимся на инструментах, разнообразие которых требует согласования как между собой, так и с другими инструментами Европейского союза.

Политика сплочения имеет три основных инструмента финансирования, а именно Европейский фонд регионального развития (European Regional Development Fund, ERDF), Европейский социальный фонд плюс (The European Social Fund Plus, ESF+) и Фонд единства (The Cohesion Fund, CF) [1, с. 188]. ERDF является основным инструментом финансирования политики. Средства из ERDF, как правило, инвестируются в традиционные мероприятия по региональному развитию, включая обеспечение или модернизацию транспортной инфраструктуры, предоставление или совершенствование инфраструктуры НИОКР, в развитие человеческого капитала и повышение квалификации, предоставление кредитных потоков для малого и среднего предпринимательства. Финансируются из ERDF и проекты, связанные с окружающей средой и энергетикой, а также в сфере землепользования и жилищного строительства.

Инструмент финансирования ESF был преобразован в Европейский социальный фонд плюс (ESF+), который будет действовать в течение 2021–2027 гг. и иметь общий бюджет в размере 99,3 млрд евро, путем слияния в 2021 г. четырех инструментов, которые были отдельными в программном периоде 2014–2020 гг.: ESF, Европейского фонда помощи наиболее обездоленным (Fund for European Aid to the most Deprived, FEAD), Инициативы занятости молодежи (The Youth Employment Initiative, YEI) и Программы ЕС по занятости и социальным инновациям (The European Programme for Employment and Social Innovation, EaSI) [2]. ESF+ ориентирован на борьбу с социальной депривацией, социальной изоляцией, бедностью, а также на поддержку здоровья и благополучия

людей. Проекты, финансируемые ESF+, направлены на повышение навыков трудоустройства, навыков социальной интеграции и обеспечение учреждений и систем социального обеспечения отдельных групп, семей или отдельных лиц.

ESF+ объединяет Европейский социальный фонд (ESF) Европейский фонд помощи наиболее обездоленным (FEAD), и Европейскую программу занятости и социального обеспечения. Инновации (EaSI).

CF имеет дело с проблемами развития, решение которых окажут значительное влияние на национальные бюджеты и бюджетные позиции. Речь идет о финансировании CF крупномасштабных проектов в сфере транспортного сообщения, энергетики и экологии. В то время как ERDF и ESF в основном работают на региональном уровне, CF ориентирован на национальный уровень.

Инструменты политики сплочения для достижения целей долгосрочного бюджета 2021–2027 гг. используются совместно с другими инструментами ЕС:

1. Европейский фонд регионального развития (European Regional Development Fund, ERDF) / Horizon Europe. Программа «Горизонт» на период 2021–2027 гг. является самой амбициозной программой исследований и инноваций. В приоритете – оказания помощи регионам в принятии инноваций. Европейский фонд регионального развития поддерживает создание в государствах-членах исследовательских и инновационных систем для решения проблем, связанных с инфраструктурой, человеческими ресурсами, модернизацией государственного и частного секторов и (меж)регионального сотрудничества, создания кластерных сетей. Управляющие органы и другие партнеры по проекту Interreg Europe могут использовать возможности новой программы Horizon Europe.

Программа Horizon Europe осуществляется с помощью стратегий умной специализации (концепции Smart Specialization) на информационной и обучающей Платформе S3 (Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation/Strategies for Smart Specialisation, RIS3/S3). Данная платформа помогает странам и регионам ЕС разрабатывать, внедрять и пересматривать свои стратегии исследований и инноваций для интеллектуальной специализации.

2. Фонд сплочения (Cohesion Fund, CF) / Механизм соединения Европы (Механизм развития транспортной, энергетической и телекоммуникационной инфраструктуры, Connecting Europe Facility, CEF): в рамках взаимодействия двух фондов предполагается перевод 10 млрд евро из CF в CEF [Connecting Europe Facility (CEF) [Electronic resource]. – Access mode: <https://eufundin-goverview.be/funding/cef-connecting-europe-facility>. – Access data: 06.06.2022.]. Проекты трансевропейских транспортных сетей будут финансироваться как посредством совместного, так и прямого инвестирования.

3. Все фонды политики сплочения ЕС (ERDF, CF, ESF+) / Фонда убежища, миграции и интеграции (Asylum, Migration and Integration Fund, AMIF): третьей точкой соприкосновения является миграция. Все фонды политики сплочения будут заниматься долгосрочными потребностями, связанными с интеграцией, в то время как AMIF будет фокусироваться на краткосрочных потребностях.

4. Европейский социальный фонд плюс (The European Social Fund Plus, ESF+) / Европейский фонд адаптации к глобализации (The European Globalisation Adjustment Fund for Displaced Workers, EGF). В долгосрочном бюджете ЕС на 2021–2027 гг. социальное измерение Союза еще больше будет укреплено

с помощью нового и улучшенного Европейского социального фонда – Европейского социального фонда плюс (ESF+) и более эффективного Европейского фонда адаптации к глобализации.

Европейский социальный фонд плюс

Развивающиеся технологии, производительность и глобализация требуют адаптированных систем образования и обучения. Кроме того, изменения коснутся сферы занятости. В ЕС произошло улучшение ситуации с занятостью, но все еще актуальна долгосрочная безработица (безработица в течение относительно продолжительного периода времени, например, одного года или более) и безработица среди молодежи. Проблема бедности также еще не решена. Процент людей, находящихся в зоне риска бедности и социальной изоляции, все еще высок. Остаются на повестке дня и демографические проблемы: старение населения и миграция, влияющие на общество и сферу труда.

Комиссар по вопросам занятости, социальных вопросов, навыков и трудовой мобильности сказала: «Европа хочет расширить возможности людей... Наши новые, гибкие и доступные социальные фонды нацелены на инвестирование в людей: чтобы они обладали необходимыми навыками, чтобы они имели социальную защиту, адаптированную к новым формам работы, и демонстрировали солидарность с теми, кто в ней больше всего нуждается» [3; 4].

Предполагается, что объединение ресурсов позволит ЕС и государствам-членам оказывать более комплексную и целевую поддержку в ответ на возникновение социальных и трудовых проблем рынка, с которыми люди в Европе сталкиваются сегодня.

ESF+ «дополняет» не только Европейский фонд адаптации к глобализации (The European Globalisation Adjustment Fund, EGF), но и Фонд убежища, миграции и интеграции (Asylum, Migration and Integration Fund, AMIF), Европейский фонд регионального развития (European Regional Development Fund, ERDF), программу Erasmus и программы здравоохранения ЕС (The EU Health programme) [5] и инвестиционную программу InvestEU [6].

Регламент ESF+ определяет концентрацию ресурсов на обозначенных ключевых проблемах. Так, ESF+ будет поддерживать принципы Европейской опоры социальных прав [7]. Будет продолжать бороться с безработицей, бедностью и изоляцией, поддерживая тех, кто ищет работу, бедных, маргинальных и обездоленных людей. ESF+ также останется основным инструментом ЕС, инвестирующим в политические реформы и реформы систем повышения квалификации и уровня образования людей, включая навыки работы с цифровыми технологиями, которые позволят им адаптироваться к меняющемуся рынку труда.

Государства-члены с уровнем NEET (Not in Employment, Education, Training – термин используется в отношении молодежи, которая не работает, не учится и не проходит стажировки и практики), выше среднего. По ЕС должны выделить не менее 10 % отложений ESF+ в рамках совместного управления на целевые действия и структурные реформы для поддержки занятости молодежи. Это направлено на то, чтобы государства-члены, сталкивающиеся с проблемами в этой программной области политики, выделяли адекватную долю ресурсов ESF+ для поддержки молодых людей, нуждающихся в помощи. Дополнительная поддержка в этой области будет оказана удаленным и малонаселенным районам.

Регулирование потребует, чтобы, по крайней мере, 25 % ESF+ были выделены для содействия социальной интеграции. Это будет способствовать развитию социального измерения Европы, обеспечивая минимальный объем ресурсов для тех, кто больше всего нуждается, и предоставляя материальную поддержку тем, кто находится в состоянии депривации (лишен возможности удовлетворять основные потребности – психофизиологические либо социальные).

Фонд поддерживает действия Союза и в области социальных инноваций, мобильности и здравоохранения. Поддерживается мобильность рабочей силы в Европе и модернизируются системы здравоохранения в государствах-членах.

Программирование и управление фондами в 2021–2027 гг. будет упрощено, чтобы уменьшить административную нагрузку на национальные органы власти или организации, получающие выгоду от мер ESF +.

InvestEU

Расширение использования финансовых инструментов ЕС станет возможным благодаря ряду упрощений. Предусмотрены более легкие предварительные оценки проектов, единые правила для грантов и финансовых инструментов (простые правила, в т. ч. о комбинировании инструментов), более простые критерии отбора проектов и системы платежей и сборов, отсутствие отчетности.

Доступность инструментов ЕС станет возможным также благодаря добровольному взносу, как правило, до 5 % каждого фонда в новый инструмент InvestEU. InvestEU – это флагманская инновационная программа, которая объединит под одной крышей множество финансовых инструментов ЕС, доступных в настоящее время для поддержки инвестиций в ЕС, что сделает финансирование инвестиционных проектов более простым, более эффективным и более гибким. Программа InvestEU состоит из фонда InvestEU, консультативного центра InvestEU и портала InvestEU [8]. Консультативный центр InvestEU оказывает техническую поддержку и помощь в подготовке, разработке, структурировании и реализации проектов, включая наращивание потенциала. Портал InvestEU собирает инвесторов и промоутеров проектов, предоставляя легкодоступную и удобную базу данных.

Это будет стимулировать создание новых рабочих мест и поддержку инвестиций и инноваций в ЕС. При этом будут применяться правила InvestEU, но преследоваться цели политики сплочения.

InvestEU будет работать в период с 2021 по 2027 г. и будет опираться на Европейский фонд стратегических инвестиций (EFSI, план Юнкера). EFSI – это гарантия Группы Европейского инвестиционного банка и бюджета ЕС на 26,2 млрд евро для поддержки инвестиций и доступа к финансированию. Фонд InvestEU объединяет EFSI и 13 других (ранее независимо управляемых) финансовых инструментов ЕС и, как ожидается, будет стимулировать более 372 млрд евро государственных и частных инвестиций [9].

Фонд InvestEU будет поддерживать четыре направления политики: устойчивая инфраструктура; исследования, инновации и дигитализация; малый и средний бизнес; социальные инвестиции и навыки. Однако InvestEU – гибкий инструмент: он будет способен реагировать на рыночные изменения и политические приоритеты, которые меняются со временем.

Horizon Europe

Европейская комиссия представила свое предложение по Horizon Europe, следующей программе исследований и инноваций, которая последовала за Horizon 2020. В рамках долгосрочного бюджета ЕС на 2021–2027 гг. Horizon Europe имеет бюджет в размере 95,5 млрд евро, что делает его самой амбициозной программой исследований и инноваций [10].

Horizon Europe опирается на успех предыдущих рамочных программ, но также вводит ряд новых компонентов:

1) создание Европейского совета по инновациям (был запущен в 2018 г.), поддерживающего прорывные инновации и помогающего стартапам и компаниям расширять свои идеи;

2) исследовательские и инновационные миссии в рамках ЕС, направленные на решение социальных проблем и конкурентоспособности промышленности, которые разрабатываются совместно с гражданами, заинтересованными сторонами, Европейским парламентом и государствами-членами;

3) акцент на открытости, поскольку принцип «открытой науки» занимает центральное место в Horizon Europe, что требует открытого доступа к публикациям, данным и планам управления данными исследований;

4) новый подход к партнерским отношениям: целенаправленное и более амбициозное партнерство промышленности, гражданского общества и фондов финансирования в поддержку целей политики ЕС;

5) снижение административной нагрузки для бенефициаров и администраторов программ благодаря более простым правилам.

Программа Horizon Europe будет реализовываться через три компонента:

– компонент «Открытая наука» (The Open Science Pillar) поддерживает передовые исследовательские проекты;

– компонент «Глобальные вызовы и конкурентоспособность промышленности» (the Global Challenges and Industrial Competitiveness pillar) предназначен для решения социальных проблем и промышленных технологий;

– компонент «Открытые инновации» (the Open Innovation pillar) ориентирован на расширение масштабов инновационного прорыва и рыночные инновации.

Эти три опоры будут подкреплены мероприятиями по укреплению Европейского исследовательского пространства [11].

Кроме того, можно будет использовать новый, основанный на миссии, подход. Это выражается в стратегиях S3. Платформа S3 помогает странам и регионам ЕС разрабатывать, внедрять и пересматривать свои стратегии исследований и инноваций для интеллектуальной специализации (Research and Innovation Strategies for smart specialisation/Strategies for Smart Specialisation, RIS3/S3). Платформа S3 основана в 2011 г. после доклада «Региональная политика, способствующая умному росту в Европе 2020» [12]. Роль платформы S3 заключается в предоставлении информации, методологий, экспертных знаний и рекомендаций для национальных и региональных политиков, а также в содействии взаимному обучению, трансграничному обучению, национальному сотрудничеству и участию в академических дискуссиях вокруг концепции Smart Specialization. Регистрация на Платформе S3 открыта для региональных и национальных администраций ЕС, кандидатов, соседних стран и для любых других

национальных или региональных администраций третьих стран, не входящих в ЕС, которые желают участвовать в Платформе S3. Платформа размещена в Управлении роста и инноваций, которое состоит из трех основных отделов: команды управления проектом и исследованиями; руководящей группы; «зеркальной» группы (Mirror Group), которая состоит из ведущих ученых и экспертов в области инноваций и регионального развития, а также представителей таких сетей, как EURADA, ERRIN, EBN, OECD, Европейская кластерная обсерватория и Европейский кластерный альянс.

Есть некоторые ключевые проблемы для успеха Horizon Europe. Например, существует острая потребность в ряде акторов. Кроме того, выделяется пять групп проблем, которые являются приоритетными для финансирования их решения: нахождение путей эффективного лечения рака; адаптация к изменениям климата, включая процесс необходимых социальных трансформаций; обеспечение и поддержание чистых океанов, морей, прибрежных и внутренних вод; создание и развитие климатически нейтральных и умных городов; обеспечение здоровой почвы и питания.

Регионы располагают хорошими возможностями для сбора и выражения потребностей в исследованиях и инновациях с точки зрения «снизу вверх» и с учетом спроса. В качестве дополнений к совместной деятельности, поддерживаемой Interreg Europe, – программы обмена инновационными и устойчивыми решениями проблем регионального развития [13], обсуждения в рамках проектных партнерств могут также помочь определить, какие виды и инструменты финансирования создают региональную и добавленную стоимость ЕС. Межрегиональные обмены могут также помочь в этом при поддержке Платформы S3. Платформа S3 будет способствовать осведомленности о Horizon Europe и обеспечит взаимодействие между различными инструментами финансирования.

Эффективные и оперативные связи Horizon Europe с другими программами ЕС в рамках политики сплочения говорят о приоритете исследований и инноваций, важности оказания помощи регионам в принятии инноваций. В предложении Horizon Europe говорится, что Европейский фонд регионального развития (ERDF) будет поддерживать создание в государствах-членах исследовательских и инновационных систем для решения проблем, связанных с инфраструктурой, людскими ресурсами, модернизацией государственного и частного секторов и (меж) регионального сотрудничества, создания кластерных сетей [14]. Управляющие органы и другие партнеры по проекту Interreg Europe могут использовать возможности новой программы Horizon Europe.

Структура многоуровневого управления политики сплочения способствует общей демократической легитимности ЕС. Причиной и одновременно следствием многоуровневой территориальной системы ЕС – разнообразие инструментов политики. Это приводит к увеличению числа моделей управления и взаимодействия и «перекрытия», наложения одной на другую территориальных юрисдикций. Эти модели обладают восприимчивостью к институциональным реформам и инновационному стратегическому действию.

Понимая демократию как «делегирование с подотчетностью», нельзя не сказать о разрывах в цепочках делегирования и подотчетности, когда есть несколько принципалов и несколько акторов. В условиях многоуровневой или

транснациональной демократии ЕС принцип мультирегулирования позволяет устранять эти разрывы в цепочках, децентрализуя систему управления, наделяя множество акторов различного уровня (в первую очередь регионального и локального) правом выбора программы развития и ответственностью. Можно сказать, что политика сплочения – это язык, с помощью которого ЕС стремится создать чувство солидарности и доброй воли, несмотря на некоторые реальные противоречия.

Политика сплочения является парадигмой связей между структурными измерениями (децентрализация, передача полномочий и конституционные изменения в отношении) и подход к управлению как процессу (вовлечение и мобилизация общественно-экономических интересов по территориальному признаку в рамках деятельностно-ориентированных форм партнерства, например, программирование и реализация средства фондов). Доступ субнациональных органов власти и представителей местных сообществ к разработке политики – в частности, в областях политики, где значительную роль играют наднациональные институты – переформулирует отношения в терминах, не понятных исключительно в вертикальных (иерархических) межгосударственных отношениях, но связывающие интересы и действия различных секторов общества (государственного и частного) и различных институциональных уровней (национального и наднационального) по-новому – путем переговоров [15; 16]. Так микромеханизмы приводят к макроэффектам благодаря тому, что множество акторов, благодаря возможности использования множества инструментов ЕС, вовлечены в экспериментальные институциональные формы реструктуризации государства и новые конфигурации пространственного управления.

Литература

1. Бреский, О. В. Политика сплочения Европейского союза: новая модель интеграции и регионального развития: монография / М. О. Бреская, О. В. Бреский, О. В. Ипатова; под общей ред. О. В. Бреского. – Москва : КРОКУС, 2021. – 268 с.
2. What is ESF+? / European Social Fund Plus // An official website of the European Union [Electronic resource]. – Access mode: <https://ec.europa.eu/european-social-fund-plus/en/what-esf>. – Access date: 06.06.2022.
3. ESF News, EU budget: a new European Social Fund Plus, 2018 [Electronic resource]. – Access mode: <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=67&langId=en&newsId=9118>. – Access date: 03.06.2022.
4. A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends. The Multiannual Financial Framework for 2021–2027 [Electronic resource]: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 2.5.2018, COM/2018/321 final. – Access mode: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A321%3AFIN>. – Access date: 03.06.2022.
5. EU4Health programme 2021-2027 / Public Health // An official website of the European Union [Electronic resource]. – Access mode: https://health.ec.europa.eu/funding/eu4health-programme-2021-2027-vision-healthier-european-union_en. – Access date: 06.06.2022.

6. Shared management / European Social Fund Plus // An official website of the European Union [Electronic resource]. – Access mode: <https://ec.europa.eu/european-social-fund-plus/en/shared-management>. – Access date : 06.06.2022.

7. ESF+ in partnership / European Social Fund Plus // An official website of the European Union [Electronic resource]. – Access mode: <https://ec.europa.eu/european-social-fund-plus/en/esf-partnership>. – Access date: 06.06.2022.

8. Shared management / European Social Fund Plus // An official website of the European Union [Electronic resource]. – Access mode: <https://ec.europa.eu/european-social-fund-plus/en/shared-management>. – Access date: 06.06.2022.

9. InvestEU / European Investment Bank [Electronic resource]. – Access mode: <https://www.eib.org/en/products/mandates-partnerships/investeu/index.htm>. – Access date: 06.06.2022.

10. What is Horizon Europe? / Horizon Europe // An official website of the European Union [Electronic resource]. – Access mode: https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe_en. – Access date: 06.06.2022.

11. European research area (ERA) // An official website of the European Union [Electronic resource]. – Access mode: https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/strategy/strategy-2020-2024/our-digital-future/era_en. – Access date: 06.06.2022.

12. Europe 2020. A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth [Electronic resource]. – Access mode: https://ec.europa.eu/info/index_en. – Access date: 06.06.2022.

13. Interreg Europe [Electronic resource]. – Access mode: <https://www.interregeurope.eu/> – Access date: 06.06.2022.

14. EU budget for the future: Horizon Europe: EU funding for research and innovation 2021-2027 / European Commission, Directorate-General for Research and Innovation. [Electronic resource – Publications Office, 2018-10-15. – Access mode: <https://data.europa.eu/doi/10.2777/757994>. – Access date: 06.06.2022.

15. Kohler-Koch, B. Catching up with change: the transformation of governance in the European Union / B. Kohler-Koch // Journal of European Public Policy. – 1996. – 3 (3). – P. 359–380.

16. Piattoni, S. Blurring political and functional representation: subnational territorial interests in European multi-level governance / S. Piattoni // The Politics of Representation in the Global Age: P. Hall, W. Jacoby, J. Levy and S. Meunier (eds). – New York: Cambridge University Press, 2014. – P. 155–175.

В рамках отношений по сплочению Европейского союза проясняется его природа, место публичных структур власти, акторов политики и правовых отношений. Евросоюз в политике сплочения выступает как актор социально-экономического регулирования, способный к такому роду действия только в процессе разделения власти с иными акторами. Политика сплочения мобилизует большое количество институциональных и неинституциональных акторов на наднациональном, национальном и субнациональном уровнях. В рамках политики сплочения ЕС оказывается связан не только с публичными властными структурами национальных государств, но с отдельными людьми и их объединениями. Присутствие столь масштабных и многочисленных структур ставит

вопрос о методах, инструментах и принципах их взаимодействия, исключая иерархические принципы. Государство и публичные институты прибегают к мультирегулированию для того, чтобы такого рода политика сплочения могла бы осуществляться. Политика сплочения провоцирует реструктурирование государства, его трансформацию и реформирование, в рамках которого государство превращается из суверена в партнера.

Within the framework of relations to unite the European Union, its nature, the place of public power structures, political actors and legal relations is clarified. In the policy of cohesion, the European Union acts as an actor of socio-economic regulation, capable of such action only in the process of sharing power with other actors. Cohesion politics mobilizes a large number of institutional and non-institutional actors at the supranational, national and subnational levels. As part of the cohesion policy, the EU is connected not only with the public power structures of nation states, but with individuals and their associations. The presence of such large-scale and numerous structures raises the question of methods, tools and principles of their interaction, excluding hierarchical principles. The state and public institutions resort to multi-regulation so that this kind of cohesive policy can be carried out. The policy of cohesion provokes the restructuring of the state, its transformation and reform, in which the state is transformed from a sovereign into a partner.