

Зудова Е. О. Региональная политика Европейского союза в Испании и Португалии в XXI веке : проблемы и перспективы / Е. О. Зудова // Научный диалог. — 2017. — № 12. — С. 309—318. — DOI: 10.24224/2227-1295-2017-12-309-318.

Zudova, E. O. (2017). Regional Policy of European Union in Spain and Portugal in 21st Century: Problems and Prospects. *Nauchnyy dialog*, 12: 309-318. DOI: 10.24224/2227-1295-2017-12-309-318. (In Russ.).



Журнал включен в Перечень ВАК

УДК 93+327(460+469)

DOI: 10.24224/2227-1295-2017-12-309-318

Региональная политика Европейского союза в Испании и Португалии в XXI веке: проблемы и перспективы

© Зудова Екатерина Олеговна (2017), ассистент кафедры новой истории и мировой политики, Тюменский государственный университет (Тюмень, Россия), e.o.zudova@utmn.ru.

Рассматриваются основные аспекты и направления региональной политики Европейского союза в странах Пиренейского полуострова (Испании и Португалии) в начале XXI века. Автор анализирует социально-экономическое развитие территорий, исследует состояние таких сфер, как охрана окружающей среды, поддержка культуры и инноваций, развитие международных связей со странами и регионами Ближнего Востока и Северной Африки в рамках политики добрососедства. Ставится проблема эффективности реализации региональных программ в Испании и Португалии. Охарактеризованы программы «Мадейра — Азоры — Канарские острова», «INTERREG MED», «Юго-Западная Европа», «Программы трансграничного сотрудничества в средиземноморском бассейне». Проводится оценка успешности регионального сотрудничества на данной территории. Перечислены проекты и инициативы, реализуемые Европейским союзом в испанских и португальских регионах: проект развития района Порту-Гондомар, проект «CupFire», проект «MedPAN», проекты «MEET: Средиземноморский опыт экотуризма» и «СЛОУМЕД: “неторопливая” еда как средство диалога в средиземноморском контексте». Анализируется их влияние на социально-экономическое развитие территории. Делается вывод о том, что испанские и португальские регионы заинтересованы в достижении результатов в рамках реализации региональной политики, а также в укреплении связей в контексте европейской интеграции.

Ключевые слова: Европейский союз; Испания; Португалия; региональная политика; межрегиональное сотрудничество.

1. Введение

Современный Европейский союз объединяет 28 стран, 98 макрорегионов и 273 региона среднего уровня, формирующих модель территориально-регионального управления и реализации инициатив Сообщества. Сегодня регионы получают главную роль в планировании и соучастии в управлении политикой сплочения ЕС.

За годы формирования региональная политика Европейского союза претерпела значительные изменения в плане ее реализации и структуры. Как отмечают современные исследователи В. Б. Белов и А. А. Язькова, долгое время она строилась на выравнивании уровней хозяйственного и социального развития отдельных стран и их внутритерриториальных образований [Большая Европа ..., 2014, с. 620].

Сама идея ее осуществления возникла с первых этапов процесса европейской интеграции еще в первой половине 1950-х годов. Преамбула Римского договора о создании Европейского Экономического Сообщества зафиксировала стремление его участников «укрепить единство экономики своих стран и обеспечить путем уменьшения разрыва между различными районами и преодоления отсталости районов, находящихся в менее благоприятных условиях, ее гармоничное развитие» [Договор, учреждающий Европейское ...].

Начало современному процессу перехода от «Европы государств к Европе регионов» было положено в конце 1960-х годов [Александров, 2010, с. 128]: от простого механизма перераспределения экономических ресурсов европейская региональная политика перешла к подлинной политике развития, которая опирается на цели и приоритеты ЕС и систему, включающую механизм тесного сотрудничества между наднациональными, национальными и региональными акторами. Кроме того, региональная политика ЕС стала носить целенаправленный и адресный характер.

2. Страны Пиренейского полуострова в фокусе региональной политики

Страны Пиренейского полуострова попали в объектив европейской региональной политики сразу же после вступления в Европейские Сообщества, став, наряду с Италией и Грецией, основными бенефициариями субсидий структурных фондов.

В 1990-е годы испанские и португальские регионы находились в фокусе европейских инициатив «Энвирег» (ENVIREG), «Регис» (REGIS), «Реген» (REGEN), «Речар» (RECHAR) и «Интеррег» (INTERREG), в рамках которых ЕС выделял средства на улучшение окружающей среды и эколо-

гической обстановки, развитие энергетической инфраструктуры, усиление социально-экономической интеграции испанских и португальских регионов в Сообщество, развитие регионального сотрудничества и другие проекты. Их реализация на иберийском пространстве была довольно успешной и позволила значительно укрепить социально-экономическую сферу, улучшить инфраструктуру и наладить основные пути взаимодействия с другими территориями [EU Cohesion Policy ...].

В начале XXI века в ходе реструктуризации региональной политики, а также после глобального расширения ЕС и вступления в него стран с более низким уровнем дохода и развития экономики Испания и Португалия покинули ряды основных дотационных регионов. Тем не менее финансирование региональных проектов в странах Пиренейского полуострова позволяет успешно развивать начатые ранее программы, а также инициировать новые проекты в различных сферах.

Стоит более подробно остановиться на тех направлениях региональной политики, которые в силу исторических, географических, политических и других причин остаются для Испании и Португалии приоритетными.

В первом программном периоде ЕС нового тысячелетия, рассчитанном на период 2000—2006 годов, в ЕС действовали три основные цели региональной политики. Территории Испании и Португалии логично попадали в приоритет Цели 1 (поддержка отстающих регионов) и Цели 2 (осуществление социальной и экономической конверсии регионов, зависимых от определенных секторов экономики) [The Cohesion Fund ...].

В первую очередь это касалось регионов, ориентированных на сельское хозяйство. Сельские территории, такие как, например, испанская Андалусия, которая является одним из мировых лидеров в производстве оливкового масла и экспортирует значительный объем фруктов и овощей на европейский рынок, были не приспособлены к современным условиям ведения фермерского хозяйства и нуждались в экономической диверсификации для обеспечения внутреннего дохода. Поддержка ЕС позволила увеличить конкурентоспособность и занятость в таких районах, улучшить инфраструктуру и повысить качество производства [Objective 1 Programme].

Также одной из задач политики сплочения ЕС в Пиренейском регионе является снижение безработицы и улучшение социально-экономического климата. В начале 2000-х годов ЕС принял активное участие в региональном развитии Португалии, оказав значительную поддержку национальной программе «Экономика». В частности, в рамках иници-

ативы городского развития URBAN II в первом программном периоде XXI века в Португалии было реализовано несколько программ, включая специальный проект развития района Порту-Гондомар (Северный регион). Урбанизация Порту-Гондомар объединяет часть двух португальских фрегезий с общим населением около 27 тыс. человек. Территория находится на административной границе двух муниципалитетов и характеризуется общими для них проблемами: разрушением жилищного сектора, социальными трудностями и обострением наркотрафика. Публичное пространство и городская среда здесь пребывали в состоянии деградации. Программа развития открыла возможности для совместной работы по улучшению качества жизни и «оздоровлению» данной области. Более 10 млн евро из общего бюджета программы было обеспечено финансированием из ресурсов Европейского фонда регионального развития [URBAN II Porto ...].

Кроме того, отличительной особенностью стран Пиренейского полуострова является наличие островных архипелагов, которые в силу географических причин испытывают определенные социально-экономические трудности. В 2000-е годы при содействии ЕС получила развитие «Программа транснационального территориального сотрудничества архипелагов Мадейра и Азорские острова (Португалия) и Канарских островов (Испания)» («Transnational Cooperation Programme Madeira-Açores-Canarias (MAC) 2007—2013»).

Программа объединила три островные территории в Атлантическом океане с долгосрочной целью не только повысить объем и качество сотрудничества между данными регионами, но также усилить их социально-экономические и культурные связи с ближайшим географическим окружением (Европа и Африка).

Финансирование Программы «Мадейра — Азоры — Канарские острова» осуществлял Европейский фонд регионального развития (55 млн евро) и национальные и региональные агенты (10 млн евро). Программа действует по настоящее время и развивает проекты, в частности, ориентированные на Евро-Африканское партнерство в портовом секторе [Зудова, 2015, с. 9].

Также стоит упомянуть об экологических проблемах, с которыми сталкиваются страны Пиренейского полуострова: это, в первую очередь, предотвращение лесных пожаров и сохранение морских ресурсов. В рамках территориального сотрудничества в Средиземноморском регионе области Испании и Португалии участвуют в Программе сотрудничества «INTERREG MED». Программа представляет собой транснациональный

проект европейского территориального сотрудничества в Средиземноморском регионе, финансируемый ЕС.

Примечательной инициативой Программы является проект «CupFire» («Организация защитных барьеров и высадка кипарисов против лесных пожаров: целесообразное экологическое и экономическое решение в рамках защиты Средиземноморских регионов»), объединивший 12 партнеров из 9 стран с целью развития новой стратегии противостояния лесным пожарам в Средиземноморском регионе. Проект получил софинансирование ЕС и инициировал высадку защитной полосы кипарисов как наиболее устойчивых к пожарам деревьев. Проект «CupFire» развивался как интегрированная модель, основанная на научных знаниях и информации, полученных в ходе анализа деятельности на экспериментальном участке кипарисов, выживших при пожаре в Валенсии (Испания). Целью проекта стало создание технологии регионального уровня для борьбы с лесными пожарами в Средиземноморье. Реализация проекта осуществлялась в 4 этапа от изучения и разработки инновационных технологий по борьбе с лесными пожарами до их применения на практике и действует по настоящее время [Там же, с. 7].

Стоит уделить внимание и реализации в Пиренейском регионе программы «Юго-Западная Европа» (SUDOE), объединившей Испанию, Португалию, Францию и Великобританию. В частности, в рамках данной программы был осуществлен трехлетний проект MedPAN (2005—2007), затрагивающий сферу охраны морских зон. Проект привлек к участию 23 партнера из 11 стран Средиземноморья, включая 14 партнеров из Франции, Италии, Греции, Испании, Мальты и Словении и 9 неевропейских партнеров из Марокко, Туниса, Алжира, Хорватии и Турции. Дополнительное финансирование Международного союза охраны природы (International Union for Conservation of Nature, IUCN) позволило включить в число участников партнеров из Ливана, Ливии и Египта. Результатом совместной работы партнеров из разных стран стал менеджмент более чем 20 охраняемых морских территорий и функциональный и регуляторный контроль над несколькими новыми зонами в Средиземном море. Проект помог реализовать широкий диапазон задач в области планирования, управления туризмом и рыбной ловлей, финансирования охраняемых зон и т. д. Также был проведен ряд исследований и разработаны методологические и коммуникационные инструменты, необходимые для создания глобальной базы данных об охраняемых морских территориях Средиземного моря [Network of marine ...].

Страны Пиренейского полуострова, Испания и Португалия, проявляют высокую заинтересованность в международном партнерстве и региональ-

ном сотрудничестве и являются активными участниками программ социально-экономического и культурного развития регионов, а также проектов по повышению мобильности товаров, услуг и специалистов и установлению культурного диалога с государствами Северной Африки и Ближнего Востока.

Кооперация Испании и Португалии со странами Североафриканского и Ближневосточного региона происходит в рамках многолетней «Программы трансграничного сотрудничества в средиземноморском бассейне» (Mediterranean Sea Basin Programme), которая позволяет реализовывать совместные проекты с такими странами, как Египет, Израиль, Иордан, Ливан, Палестина, Сирия, Тунис. Программа была запущена в 2007 году и в настоящее время переживает второе поколение [Нестерова, 2016, с. 176].

В Испании к регионам-участникам программы сотрудничества в средиземноморском бассейне относятся: Каталония, Валенсия, Мурсия, Андалусия, Балеарские острова, автономные города Сеута и Мелилья. В Португалии — регион Алгарве. Партнеров программы объединяет прежде всего социально-экономический контекст, а именно гетерогенность средиземноморских стран по экономическим, географическим и культурным критериям; центральное положение в мировом морском пути; богатые природные ресурсы и культурное наследие (значимые, но уязвимые в связи с демографическими, экономическими и другими проблемами) [Там же].

Значимые реализованные и действующие проекты в области социально-экономического и культурного развития, а также в сфере охраны окружающей среды и устойчивого роста территорий доказывают успешность применения данной европейской программы в Пиренейском регионе. В качестве примера можно выделить проекты «MEET: Средиземноморский опыт экотуризма» и «СЛОУМЕД: “неторопливая” еда как средство диалога в средиземноморском контексте» (Slow Food as a means of dialogue in Mediterranean Contexts, SLOWMED), поскольку Средиземноморский регион открывает большие перспективы и имеет обширный потенциал в данной области. В условиях растущей глобализации природные парки и местная кухня являются важными факторами в сохранении богатства и разнообразия Средиземноморского региона. Вклад обозначенных проектов в данный процесс выражается в поощрении трансферта традиций между регионами и привлечении специалистов к сохранению и продвижению кулинарного и природного наследия [Там же, с. 177].

3. Выводы

Рассматривая региональную политику ЕС в ее исторической ретроспективе, можно отметить ее радикальную трансформацию за последние шестьдесят лет, значительно более существенную по сравнению с другими направлениями политики сообщества. Основные направления этой трансформации можно наблюдать в структурном, финансовом, стратегическом и операционном измерении.

Большое число разнообразных комитетов, сетей, разрабатываемых директив и стратегий в области регионального развития гарантирует непрерывное сотрудничество на всех уровнях и установление в Европейском союзе тесной взаимосвязи между самим ЕС, национальными и государственными институтами и частными и общественными акторами, которые говорят на одном техническом языке и имеют схожие взгляды на проблему.

Все это вносит огромный вклад не только в снижение диспаритетов внутри ЕС, но и в развитие международного сотрудничества: в последние годы европейская политика сплочения вышла на глобальный уровень и инициирует диалог с неевропейскими странами (Бразилией, Китаем, Россией) и другими международными организациями (в частности, с МЕРКОСУР (Mercado Comun del Sur, MERCOSUR)).

Постепенная эволюция политики сплочения привела к укрупнению ее направлений, реорганизации системы «инициатив» Сообщества и их финансирования посредством структурных фондов. На данном этапе развития ЕС региональная политика подчиняется трем приоритетным целям: «Конвергенция», «Региональная конкурентоспособность и повышение занятости» и «Европейское территориальное сотрудничество». Их основные задачи — это улучшения условий для роста и повышения занятости; развитие инноваций; повышение конкурентоспособности и привлекательности регионов; расширение доступа к транспортным и телекоммуникационным услугам; а также укрепление сотрудничества на трех уровнях: трансграничное сотрудничество, кооперация между транснациональными зонами и развитие сети для сотрудничества и обмена опытом, покрывающих всю территорию ЕС [EU Cohesion Policy ...].

Что касается реализации политики сплочения в странах Пиренейского полуострова, основные ее задачи остаются неизменными: это укрепление социально-экономического развития регионов, поддержка аграрных территорий, улучшение качества окружающей среды, повышение конкурентоспособности территорий, укрепление межрегионального сотрудничества.

Успешность реализуемых проектов, в которых принимают участие испанские и португальские регионы, доказывает их заинтересованность в достижении данных целей и укреплении связей в контексте европейской интеграции. Опыт применения региональных программ на Иберийском пространстве является примером эффективного менеджмента как обще-европейских, так и национальных структур и может быть взят на вооружение другими странами, испытывающими схожие трудности и проблемы.

Источники

1. *Договор*, учреждающий Европейское Сообщество (Рим, 25 марта 1957 г.) (консолидированный текст с учетом Ниццких изменений) (с изменениями от 16 апреля 2003 г.) [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://eulaw.ru/content/ 2001>.
2. *EU Cohesion Policy 1988—2008 : Investing in Europe's future* [Electronic resource]. — Access mode : http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag26/mag26_en.pdf.
3. *Network of marine protected area managers in the Mediterranean Sea* [Electronic resource]. — Access mode : <http://www.medpan.org/en/le-projet-interreg-iiic>.
4. *Objective 1 Programme «Technical Assistance»* [Electronic resource]. — Access mode : http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/country/prordn/details.cfm?gv_PAY=ES&gv_reg=ALL&gv_PGM=218&LAN=7&gv_PER=1&gv_defL=7.
5. *The Cohesion Fund: A boost for European solidarity* [Electronic resource]. — Access mode: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag14/mag14_en.pdf.
6. *URBAN II Porto/Gondomar* [Electronic resource]. — Access mode : http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/country/prordn/details.cfm?gv_PAY=PT&gv_reg=ALL&gv_PGM=363&LAN=7&gv_PER=1&gv_defL=7.

Литература

1. *Александров О. Б.* Россия — ЕС : проблемы формирования новой европейской архитектуры : учебно-методический комплекс / О. Б. Александров, К. А. Черевых. — Москва : Евразийский открытый институт, 2010. — 197 с.
2. *Большая Европа : идеи, реальность, перспективы* / ред. А. А. Громыко, В. П. Федоров. — Москва : Весь мир ; Институт Европы РАН, 2014. — 704 с.
3. *Зудова Е. О.* Реализация региональной политики Европейского союза и участие регионов Испании и Португалии в программах территориального сотрудничества / Е. О. Зудова // Известия Уральского федерального университета. Серия 3, Общественные науки. — 2015. — № 4 (146). — С. 6—11.
4. *Нестерова Т. П.* Региональное и трансграничное сотрудничество Испании и Португалии со странами Северной Африки и Ближнего Востока в рамках Европейской политики соседства в начале XXI века / Т. П. Нестерова, Е. О. Зудова // Научный диалог. — 2016. — № 6 (54). — С. 173—181.

Regional Policy of European Union in Spain and Portugal in 21st Century: Problems and Prospects

© **Zudova Ekaterina Olegovna (2017)**, assistant lecturer, Department of Newest History and World Policy, Tyumen State University (Tyumen, Russia), e.o.zudova@utmn.ru.

The main aspects and directions of the regional policy of the European Union in the countries of the Iberian Peninsula (Spain and Portugal) in the beginning of the 21st century are examined. The author analyses the socio-economic development of territories, explores the condition of such areas as environmental protection, culture and innovations support, development of international relations with countries and regions of the Middle East and North Africa in the framework of the neighbourhood policy. The problem of the effectiveness of the implementation of regional programmes in Spain and Portugal is raised. The programmes "Madeira — Azores — Canary Islands," "INTERREG MED," "Southwestern Europe," "Programme of Cross-border Cooperation in the Mediterranean Basin" are characterized. The success of regional cooperation in this area is assessed. Projects and initiatives implemented by the European Union in the Spanish and Portuguese regions are listed: project for the development of Porto-Gondomar, project "Cyp-Fire," project "MedPAN," projects "MEET: the Mediterranean experience of ecotourism" and "SLOWMED: "slow" food as a means of dialogue in Mediterranean contexts." Their impact on the socio-economic development of the area is analysed. It is concluded that Spanish and Portuguese regions are interested in achieving results within the framework of regional policy implementation and the strengthening of relations in the context of European integration.

Key words: European Union; Spain; Portugal; regional policy; cross-regional cooperation.

Material resources

- Dogovor, uchrezhdayushchiy Evropeyskoye Soobshchestvo (Rim, 25 marta 1957 g.) (konsolidirovannyi tekst s uchetom Nitshtskikh izmeneniy) (s izmeneniyami ot 16 aprelya 2003 g.)*. Available at: <http://eulaw.ru/content/> 2001. (In Russ.).
- EU *Cohesion Policy 1988—2008: Investing in Europe's future*. Available at: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag26/mag26_en.pdf.
- Network of marine protected area managers in the Mediterranean Sea*. Available at: <http://www.medpan.org/en/le-projet-interreg-iii-c>.
- Objective 1 Programme «Technical Assistance»*. Available at: http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/country/prordn/details.cfm?gv_PAY=ES&gv_reg=ALL&gv_PGM=218&LAN=7&gv_PER=1&gv_defl=7.
- The Cohesion Fund: A boost for European solidarity*. Available at: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag14/mag14_en.pdf.
- URBAN II Porto / Gondoma*. Available at: http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/country/prordn/details.cfm?gv_PAY=PT&gv_reg=ALL&gv_PGM=363&LAN=7&gv_PER=1&gv_defl=7.

References

- Aleksandrov, O. B., Cherevyk, K. A. 2010. *Rossiya — ES: problemy formirovaniya novoy evropeyskoy arkhitektury: uchebno-metodicheskiy kompleks*. Moskva: Evraziyskiy otkrytyy institut. (In Russ.).
- Gromyko, A. A., Fedorov, V. P. (eds.). 2014. *Bolshaya Evropa: idei, realnost', perspektivy*. Moskva: Ves' mir; Institut Evropy RAN. (In Russ.).
- Nesterova, T. P., Zudova, E. O. 2016. Regionalnoye i transgranichnoye sotrudnichestvo Ispanii i Portugalii so stranami Severnoy Afriki i Blizhnego Vostoka v ramkakh Evropeyskoy politiki sosedstva v nachale XXI veka [Regional and Cross-Border Cooperation of Spain and Portugal with Countries of North Africa and the Near East in Framework of the European Neighbourhood Policy in the Beginning of XXI century]. *Nauchnyy dialog*, 6 (54): 173—181. (In Russ.).
- Zudova, E. O. 2015. Realizatsiya regionalnoy politiki Evropeyskogo soyuza i uchastiye regionov Ispanii i Portugalii v programmakh territorialnogo sotrudnichestva. *Izvestiya Uralskogo federalnogo universiteta. Seriya 3, Obshchestvennyye nauki*, 4 (146): 6—11. (In Russ.).