

Жилина И.Ю.

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА: УРОКИ ДЛЯ РОССИИ

В настоящее время существует множество подходов к определению региональной политики, обобщая которые, некоторые исследователи определяют региональную экономическую политику как «действия центральных органов власти, цель которых – избирательное воздействие на социально-экономическое развитие отдельных территорий» (11). Однако поскольку избирательно влияют на развитие регионов почти все действия центральных органов власти, однозначно отнести те или иные действия к региональной экономической политике невозможно. Особенно это касается разделения мер экономической политики между региональной и структурной (отраслевой) политикой.

В зарубежных странах в большинстве случаев под региональной экономической политикой понимается инвестиционная поддержка регионов, в то время как предоставление финансовой помощи регионам в рамках межбюджетных отношений носит характер текущей поддержки¹ (11). При этом региональная политика может рассматриваться, с одной стороны, как восполнение пробелов и недостатков регионов (узкий традиционный подход), а с другой – как конкурентная политика и политика развития (динамичный, широкий и обобщенный подход) (22).

Формирование региональной политики как самостоятельного и важнейшего элемента социально-экономической политики большинства западных государств началось сравнительно недавно – в 20–30-х годах прошлого века. В настоящее время проблемы социаль-

¹ В России межбюджетные отношения традиционно относят к региональной политике.

но-экономического развития регионов привлекают все большее внимание, что в немалой степени связано с начавшимся в 70–80-е годы XX в. переходом от фордистской модели организации производственных процессов к гибкой специализации (18, с. 2).

Большое влияние на региональную политику оказывает процесс глобализации экономики, поскольку сегодня международная конкурентная борьба ведется на региональном уровне (18, с. 4). Регионализм и региональная экономическая политика не означают оппозиции глобализму: это взаимосвязанные явления. От конкурентоспособности региона зависят не только перспективы экономического роста и занятости, но и его способность к самовоспроизводству в качестве экономического, политического и общественного пространства (22).

Страны, значительно отличающиеся друг от друга, часто сталкиваются со сходными проблемами на региональном уровне, что обуславливает наличие многих общих черт в подходах разных государств к их решению.

Общие подходы к региональной политике

Количество целей региональной экономической политики невелико. К ним относится: 1) выравнивание региональных диспропорций для достижения экономической эффективности, политической стабильности или социальной справедливости; 2) влияние на демографические показатели и степень экономической активности населения в регионах; 3) развитие сырьевой периферии; 4) повышение эффективности использования ресурсов в результате снижения безработицы и низкопродуктивной занятости, активизации предпринимательской деятельности и развития современных отраслей.

Как цели, так и масштабы региональной экономической политики различаются пространственно и хронологически. Они зависят от уровня социально-экономического развития стран и стадии экономического цикла. В годы благоприятной экономической конъюнктуры средства направляются главным образом на поддержку отсталых районов, в годы кризисов – на структурную перестройку в целях повышения конкурентоспособности. Имеет значение политика правящих партий и господствующая экономическая школа; в некоторых странах – острота этнических проблем. Необходимым условием широкомасштабной региональной экономической политики служит наличие достаточных финансовых ресурсов (11).

Важной характеристикой региональной политики считается ее централизм. При этом сами регионы наилучшим образом используют представившиеся возможности в рамках заданных центром ограничений. Поэтому в ряде стран роль центрального правительства смещается в сторону разработки и координации политики, а не ее проведения. Мировая практика показывает, что помимо центра, функции которого, как правило, выполняет специальное министерство региональной политики, могут существовать также комитеты и агентства регионального развития.

Конкретная институциональная модель, выбираемая для разработки и реализации региональной политики, зависит от множества факторов. В целом государственная региональная политика экономически развитых стран в настоящее время направлена на выравнивание уровней экономического развития и инвестиционных потенциалов регионов страны путем стимулирования притока инвестиций в отсталые регионы и предоставления им финансовой помощи. Иной подход характерен для крупных стран с переходной экономикой, в частности Китая. Здесь предусматривается приоритетная поддержка одного или нескольких выделенных регионов, имеющих наиболее высокий экономический и инвестиционный потенциал, в ущерб другим регионам. Это позволяет обеспечить приток инвестиций в выделенные регионы, превратить их в своеобразные «локомотивы» развития всей экономики, а общий экономический рост приводит к постепенному подъему экономики отсталых регионов. Однако такая стратегия усиливает имущественное и социальное расслоение населения, живущего в различных регионах страны (4).

Механизмы стимулирования инвестиционной активности

Существуют различные механизмы создания благоприятного климата для инвесторов. Анализ международного опыта стимулирования инвестиционной активности показывает определенную зависимость между оснащенностью региональных властей механизмами воздействия на инвестиционную привлекательность региона и административно-территориальным устройством государства. В унитарных государствах большими полномочиями в сфере финансового и нефинансового стимулирования инвестиций обладают местные власти, тогда как в классических федерациях (Кана-

да, США) стимулирование инвестиционной активности ложится именно на региональные власти.

Характер использования региональных инструментов стимулирования инвесторов различается в зависимости от уровня экономического развития стран. Если в развивающихся странах они ориентированы на привлечение любых прямых инвестиций либо преимущественно в обрабатывающую промышленность, либо тех, которые могут обеспечить сокращение безработицы, то в развитых странах основной эффект ожидается от привлечения инвестиций в важные для региона высокотехнологичные или ресурсные отрасли. Кроме того, в развитых странах особое внимание уделяется малому и среднему бизнесу, для поддержки которого предусмотрены специальные инструменты, а также проектам частно-государственного партнерства на региональном уровне, ориентированным на содержание коммунального хозяйства и модернизацию инфраструктурных объектов (8, с. 108).

Для развитых стран характерно преобладание финансовых стимулов, включая предоставление субсидий наиболее важным проектам. Для развивающихся стран более типичны нефинансовые стимулы (бесплатное выделение земельных участков, информационное обеспечение и др.), а также льготное налогообложение и различные гарантии (8, с. 108–109). В проблемных регионах помимо адресной помощи фирмам создаются благоприятные условия для ведения бизнеса (физическая инфраструктура на локальном уровне) и для изменения направлений инвестиций: поддерживаются информационные сети, консалтинговая деятельность, образование, научные исследования и технические разработки (24, с. 9). Немаловажную роль в привлечении инвестиций играет наличие специальных организационных структур, которые должны разрабатывать и предоставлять экспертную оценку инвестиционных проектов, содействовать инвесторам в получении таможенных и других льгот, проводить соответствующие информационные и PR-компания (8, с. 111).

Привлечению инвестиций в регионы способствует создание в них свободных экономических зон, а также участие государства в программах подготовки кадров, совершенствования производственной и социальной инфраструктуры и т.д.

Одним из важнейших факторов привлечения инвестиций в регион является качество информации о его конкурентных преимуществах. Поэтому в крупных странах как на центральном, так и на региональном уровнях создается сеть агентств по привлечению пря-

мых иностранных инвестиций (ПИИ). Благодаря поддержке центральных и местных органов власти некоторые региональные ПИИ-агентства создают свои отделения не только внутри страны, но и за рубежом. Например, штат Калифорния имеет 12 зарубежных представительств отдела международной торговли и инвестиций.

Хотя уровень регионального развития во многом зависит от возможностей местных органов власти привлекать дополнительные источники капитала, экономический потенциал регионов лучше реализуется в тех странах, где создана сбалансированная система финансовых взаимоотношений и государственного регулирования, а также достигнут уровень эффективной фискальной и административной децентрализации (15).

Региональная политика ЕС¹

Европейский союз (ЕС) – одно из наиболее экономически развитых и богатых региональных объединений мира, объединяющий потенциал 27 стран, в которых проживают около 500 млн. человек ЕС – наиболее институционализированное интеграционное объединение. Уровень организованности деятельности его национальных институтов можно сравнить с механизмом государственного аппарата. Можно предположить (хотя бы чисто теоретически), что одним из вариантов развития ЕС будет создание Европейской Федерации, т.е. единого государства. Поэтому в настоящее время ЕС можно рассматривать как некую форму перехода к федеративной структуре. Кроме того, именно в рамках европейской интеграции возник и развивается процесс внутренней регионализации. Регионы как составные части европейских национальных государств все активнее демонстрируют стремление к принятию автономных решений и представлению своих интересов на общеевропейском уровне (8). В связи с этим отдельные элементы европейского опыта региональной политики могут, по нашему мнению, оказаться весьма полезными для России.

Важным уровнем в многослойной структуре ЕС является регион, поскольку на каком бы из этажей власти Союза ни принимались решения, реализуются они непосредственно в регионах, являющихся конкретным местом привязки инвестиций (24, с. 3).

¹ Национальные региональные политики в настоящем обзоре не рассматриваются.

Состав регионов ЕС очень разнообразен: промышленные, городские, сельские, приграничные и периферийные; динамично развивающиеся и переживающие экономический спад; проблемные, бедные, отстающие. Поэтому стратегия развития регионов в ЕС должна быть достаточно гибкой и охватывать очень широкий комплекс региональных проблем (17).

Особенностью региональной политики стран – членов ЕС является ее двухуровневый характер: национальные власти проводят региональную политику, направленную на содействие экономическому развитию неблагополучных регионов на их собственной территории, тогда как коммунитарная региональная политика ориентирована главным образом на неблагополучные в европейском контексте регионы и подчас распространяется на целые страны. При этом помощь регионам служит не только импульсом для обретения ими экономической и социальной самостоятельности, но и является мощным инструментом влияния Европейской комиссии (ЕК) на страны-участницы, поскольку от нее во многом зависит выбор страны или региона-получателя этой помощи (24, с. 3).

История формирования и основы региональной политики ЕС

Необходимость осуществления политики, направленной на уменьшение разрыва между разными регионами была впервые заявлена в преамбуле Римского договора (1957). Однако до вступления в ЕС Великобритании и Ирландии только Италия, учитывая низкий уровень развития юга страны, была по-настоящему заинтересована в проведении коммунитарной региональной политики. Поэтому некоторые специалисты относят начало ее реализации к 1975 г., т.е. году создания Европейского фонда регионального развития (ЕФРР) (Fonds europeen de developpement regional – FEDER) (3, 19, 21, 30), задача которого первоначально состояла в поддержке угасающих индустриальных регионов Британии.

Другие специалисты считают, что фундамент европейской региональной политики был заложен лишь в Едином европейском акте (1986), в котором отдельной главой была прописана необходимость экономического и социального единства. Действительная реализация началась с 1988 г. (12, с. 137), когда были выработаны четкие принципы региональной политики, в том числе: концентрация; партнерство в работе Европейской комиссии (ЕК) и соответствующих органов вла-

сти на страновом, региональном и местном уровнях на всех стадиях деятельности; дополняемость; программный характер.

Расходы на цели региональной политики к 1993 г. достигли 31% от расходов ЕС (33). Однако практика показала, что полностью соотнести каждый из выдвинутых принципов с целями и интересами стран – членов ЕС очень трудно (17).

После подписания Маастрихтского договора о Европейском союзе (1992) основной целью европейской региональной политики стало усиление экономической и социальной интеграции (19). Установив критерии экономической и бюджетной конвергенции для стран-членов, Маастрихтский договор ввел жесткий контроль за использованием средств ЕС. Таким образом, к перечисленным выше принципам региональной политики добавился принцип ее контроля и оценки.

В ответ на давление со стороны четырех самых бедных стран – членов организации, ходатайствовавших о дополнительной финансовой поддержке, в Маастрихте была достигнута договоренность о создании нового фонда – Фонда сплочения (ФС) (*Fonds de cohesion – FC*). Фонд работает со странами, где ВВП на душу населения составляет менее 90% среднего по ЕС уровня. Если деятельность ЕФРР направлена на сокращение региональных различий, то Фонда сплочения – различий между странами. ФС в отличие от ЕФРР финансировал проекты, а не программы. Таким образом, перед ФС не ставились явные регионально-политические цели (19). Фонд начал работать в конце 1993 г. Первоначально его ежегодный бюджет составлял 1,5 млрд. евро, а к 1999 г. достиг 2,6 млрд. евро. В 1999 г. обязательства ФС составили 3,15 млрд. евро, что покрывало 80–89% затрат по финансированию поддерживаемых проектов. В 2000–2006 гг. ФС было выделено 18 млрд. евро (17). Первоначально в сферу действия ФС входили только Португалия, Испания, Греция и Ирландия, затем его деятельность распространилась на Венгрию, Кипр, Латвию, Литву, Мальту, Польшу, Словакию, Словению, Чешскую республику и Эстонию, а с 1 января 2007 г. – и на Болгарию и Румынию.

Кроме этого, Маастрихтский договор документально закрепил еще один принцип региональной политики – принцип субсидиарности (ПС). Однако из-за отсутствия в документах ЕС четкого определения ПС, трактовка этого принципа зависит от конкретной интерпретации и ситуации, определяемой расстановкой политических сил в ЕС, что делает ПС удобным для большинства участников интеграционного процесса (3; 24, с. 3). ПС способствует развитию надна-

циональности, поскольку экономическое укрепление регионов позволяет структурировать их пространство за счет развития институциональной структуры. Национальные и субнациональные границы при этом становятся более «проницаемыми» для наднациональных политических решений, преодоление границ происходит как «сверху» – со стороны ЕС, так и «снизу» – со стороны регионов.

С 1994 г. активное участие в формировании политики на европейском уровне принимает специально созданный орган ЕС – Комитет регионов (Comité des régions), который является совещательным органом, участвующим в процессе принятия решений в различных областях. Входящие в Комитет представители всех регионов ЕС активно лоббируют интересы представляемых ими территорий.

Стремление ЕС к сокращению регионального неравенства было подтверждено в ратифицированном в 1999 г. Амстердамском соглашении, которое скорректировало и заменило предыдущие. В дополнение к более тесному политическому и экономическому союзу в качестве одной из задач, стоящих перед ЕС, было провозглашено достижение «экономического и социального сплочения», которое определялось как обеспечение достаточно высокого уровня доходов, конкурентоспособности и занятости (12, с. 138). В последние годы в документах ЕС термин «политика сплочения» (politique de cohésion) встречается все чаще и даже заменяет термин «региональная политика». Фактически политика сплочения означает переплетение региональной и социальной политики, т.е. одновременное сплочение по горизонтали (между регионами – региональная политика) и по вертикали (между слоями общества – социальная политика) (3).

Инструменты региональной политики

Инструментами поддержки регионов в ЕС является выделение средств структурными фондами (СФ). До 2007 г. к ним относились: ЕФРР – финансирует инфраструктуры, развитие мелких и средних предприятий, акции в области образования, здравоохранения, НИОКР в наиболее неблагополучных регионах; Европейский социальный фонд (ЕСФ или Fonds social européen – FSE) – финансирует профессиональное образование, создание рабочих мест и некоторые другие социальные мероприятия; Европейский фонд гарантии и развития сельского хозяйства (ЕФГРСХ или Section Orientation, Fonds européen d'orientation et de garantie agricole – FEOGA) – финансирует

модернизацию сельского хозяйства и развитие сельской местности; Финансовый орган по руководству рыбной отраслью (ФОРПО или Instrument financier d'orientation de la pêche – IFOP) – финансирует модернизацию рыболовной отрасли. Основную роль среди них играет ЕФРР, который наряду с ФС является основным финансовым инструментом осуществления политики экономического и социального сплочения в рамках Союза (26).

В ходе интеграционного процесса цели региональной политики ЕС неоднократно менялись. Так, на 1993–1999 гг.¹ были установлены следующие цели:

- 1) содействие развитию отсталых регионов;
- 2) перестройка в регионах, переживающих спад промышленного производства;
- 3) борьба с застойной безработицей и содействие вовлечению в сферу занятости женщин, а также лиц, покинувших рынок труда;
- 4) борьба с безработицей путем содействия адаптации работников к изменениям в промышленности и в производственных системах;
- 5а) модернизация и корректировка сельскохозяйственных структур;
- 5б) адаптация сельскохозяйственных и рыболовецких структур;
- 6) содействие (с 1995 г.) удаленным и малонаселенным регионам Швеции и Финляндии.

Отбор регионов поддержки на уровне ЕС осуществляется на основе системы учета территориальных единиц, построенной на так называемых стандартах NUTS (Nomenclature Territorial Units for Statistics), которые включают в себя пять уровней². Эта ранжированная универсальная система обеспечивает ЕС региональными

¹ С 1993 г. программируемый период составляет 7 лет.

²NUTS-1 – крупная территориальная единица (примерно соответствующая российскому региону или крупной области). В Германии такой единицей является федеральная земля, в Великобритании – крупный регион (например, Шотландия). Обычно на территории такой единицы проживают 5–10 млн. человек. Такие государства, как Швеция, Ирландия или Дания, вообще не делятся на такие регионы, и вся страна представляет единый регион NUTS-1. NUTS-2 – более мелкое территориальное образование, примерно соответствующее области в Европейской части России. Средняя площадь такого региона составляет 15,4 тыс. кв. км, средняя численность населения – около 1,8 млн. человек, хотя в данном случае средние цифры не очень показательны. Есть регионы NUTS-2, где живет 11 млн. человек, есть регионы с населением менее 100 тыс. жителей. NUTS-3 – еще более мелкое образование, примерно соответствующее российскому району. NUTS-4, NUTS-5 – небольшие местные самоуправления, соответствующие небольшому городу или волости (2).

статистическими данными, является общей базой для сбора, развития и гармонизации статистики, а также основой для определения регионального соответствия в рамках СФ. Конкретным критерием для выделения проблемных регионов является размер ВВП.

Однако, несмотря на существование четких количественных критериев, результаты любой типологизации должны получить если не одобрение, то хотя бы поддержку на уровне ЕК, национальном и региональном уровнях. Поэтому количественные критерии систематически дополняются «политическими предохранительными клапанами». Выделение проблемных регионов и предоставление поддержки осуществляется в непрерывном политическом диалоге ЕС и стран-членов. Несмотря на то, что ЕК придает большое значение надежности и прозрачности систем выделения проблемных регионов, в большинстве стран-членов при типологизации регионов используются качественные элементы.

В дополнение к перечисленным целям в 1993–1999 гг. в ЕС действовало 13 инициатив, ориентированных на определенные территории, отрасли промышленности, группы населения или на конкретные объекты, в том числе: Rechar II (социально-экономическая трансформация в угледобывающих зонах); Retex II (содействие экономической диверсификации на территориях, зависимых от текстильной промышленности и производства готовой одежды); Integreg II (содействие сотрудничеству между территориями, граничащими с существующими государственными границами, и завершению формирования энергетических сетей); Leader II (поддержка в формировании снизу сельских сетей, нацеленных на развитие); Urban (разрешение проблем городских территорий) и т.д. Цель этих инициатив – стимулировать сотрудничество стран ЕС, регионов, социально-экономических партнеров в осуществлении мер, представляющих общий интерес для ЕС. Каждая инициатива обычно финансируется только одним СФ.

На 1993–1999 гг. СФ было выделено 141,5 млрд. евро, при этом 74% направлялись регионам, подпадавшим под цель 1; 11% – под цели 3 и 4; оставшаяся часть примерно поровну распределялась на выполнение остальных целей. Только три из всех целей (1, 2, 5б) были исключительно региональными. Учитывая средства, выделенные для стран, вступивших в ЕС в 1995 г., в 1994–1999 гг. общий бюджет региональной политики вырос примерно до 150 млрд. евро. К 1999 г. четыре самые бедные страны ЕС (Греция,

Португалия, Испания и Ирландия) получили около 54% средств, выделенных для СФ и для ФС (17).

В 1999 г. по инициативе ЕК региональная политика ЕС была пересмотрена. ЕК исходила из того, что структурная помощь должна быть сконцентрирована на наиболее отсталых регионах. Это позволит странам-членам и их регионам лучше контролировать свое будущее и непосредственно управлять средствами, направляемыми из ЕС, роль которого сводится к общей координации и проверке правильности использования ресурсов. Кроме того, необходимо было наладить партнерство между ЕС, странами-членами, местными властями и частным сектором в интересах всего Союза. Для этого была внедрена система трехсторонних договоров между ЕС, странами-членами и региональными властями, в рамках которой определяются роли и возможности этих трех административных уровней в будущей региональной политике.

С пересмотром региональной политики тесно связано реформирование СФ, характер управления и функционирования которых постоянно подвергался критике. Реформа СФ основывалась на трех приоритетах – усиление концентрации и децентрализации, а также эффективности и контроля. В целом предложения сводились к сокращению числа целей и инициатив, а значит, уменьшению доли жителей ЕС, на которые они распространялись, при одновременном высвобождении большего объема средств для отстающих регионов. Если в 1994–1999 гг. численность населения, на которое распространялось действие программ ЕС, составляла около 51% от всего населения Союза, то на 2000–2006 гг. этот показатель был установлен в размере 35–40% (12, с. 143). Децентрализация обеспечила бы членам ЕС более активную роль в принятии конкретных решений.

Высказывалась идея об упрощении процедуры проверки дополняемости, а также введения принципа «оговоренной дополняемости», который подразумевал бы переговоры между ЕК и каждым членом ЕС по поводу структурных расходов на период действия конкретной программы. ЕК также стремилась упростить правила осуществления приемлемых расходов и выступила за создание среднесрочного резерва для вознаграждения тех членов организации, которые эффективно используют финансовые средства.

В рамках реформы СФ в плане действий на 2000–2006 гг., одобренном Советом министров и Европейским парламентом в 1999 г., количество целей было сокращено с 7 до 3, в том числе:

- 1) поддержка регионов, отстающих в развитии (уровень ВВП на душу населения ниже 75% среднего по ЕС);
- 2) структурная перестройка находящихся в упадке регионов;
- 3) развитие образовательных программ, систем переобучения и стимулирование программ занятости в регионах, не подпадающих под цель 1.

На цель 1 выделялись средства из всех четырех структурных фондов (ЕФРР, ЕСФ, ОРСФ, ФУРП) в объеме 135,9 млрд. евро (69,7% от общего объема средств структурных фондов). ЕС, как правило, берет на себя до 75% финансирования проектов согласно цели 1, в исключительных случаях этот объем может возрасти до 85%. Предоставление помощи территориям осуществляется поэтапно в течение периода до 6 лет. Финансирование распространяется на регионы восточной части Германии (за исключением Восточного Берлина), всю территорию Греции, 10 регионов Испании, заморские департаменты Франции, 3 региона Ирландии (Приграничный, Центральный и Прибрежный), юг Италии (кроме Молизе), Бургенланд в Австрии, Португалию (кроме Лисабона и долины р. Тежу), 6 слабо заселенных регионов Финляндии и Швеции, 4 территории Великобритании (Южный Йоркшир, Мерсисайд, Западный Уэльс и Долины, Корнуолл и острова Силли).

В соответствии с целью 2 помощь предоставлялась регионам, где требуется проведение неотложной социально-экономической реструктуризации. Это территории, где происходит трансформация промышленного сектора и сектора услуг; сельские территории, где налицо спад производства; городские территории, испытывающие трудности развития; депрессивные, зависимые от рыболовства территории. Под эту цель подпадало до 18% населения ЕС. Выделенные территории финансируются за счет ЕФРР, ЕСФ и отдела гарантии ОРСФ. ЕС предоставляет до 50% средств на проекты, подпадающие под цель 2.

Для территорий, охваченных финансированием согласно прежней цели номер 2, или 5б, и не подпавших на 2000 г. под цель 2, предполагался четырехлетний переходный период, на который ЕФРР, ЕСФ и отдел гарантии ОРСФ выделили 22,5 млрд. евро (11,5% от суммы финансирования СФ).

Цель 3 не имеет региональной привязки, поэтому в ее рамках не выделяются какие-то регионы. Она является основой всех мероприятий ЕС, касающихся человеческих ресурсов, в ней учитывают-

ся положения, относящиеся к трудовой занятости и внесенные в Амстердамский договор.

Из 13 инициатив ЕС осталось четыре (10). В то же время в ходе подготовки к грядущей волне расширения в 1989–1999 гг. были созданы три новые программы поддержки вступающих в ЕС стран: Программа PHARE (Poland, Hungary Aid for the Reconstruction of the Economy), первоначальной целью которой было предоставление финансовой поддержки Польше и Венгрии в период экономического перехода; ISPA (Структурный инструмент для подготовки к вступлению) для финансирования проектов по развитию инфраструктуры, которая поровну охватывает проблемы транспорта и окружающей среды, и SAPARD (Специальная программа для развития сельской местности). Эти программы имели огромное значение в процессе интеграции новых стран в состав ЕС. Важную роль здесь сыграли не только собственно финансовые средства, направляемые на поддержку необходимых преобразований, но и то, что региональные власти и представители бизнеса стран-новичков научились работать с программами ЕС, играть по общим для Европы правилам, мыслить и действовать в соответствии с логикой программ Союза.

В целом в 2000–2006 гг. около 94% средств СФ предназначалось для реализации целей Союза, около 5,35% – инициатив и около 0,65% – региональных инновационных акций (17). В рамках региональных инновационных акций в 2001–2005 гг. было реализовано 173 программы, направленные на поддержку НИОКР, разработку новых технологических услуг предприятиям, создание инкубаторов предприятий, поддержку электронной торговли, оказания интернет-услуг, управление энергией и отходами, туризм и т.д. Эти программы разрабатывались и осуществлялись региональными администрациями в сотрудничестве с частным сектором непосредственно в регионах. Ассигнования ЕФРР на их реализацию за тот же период составили 416 млн. евро, частного сектора 115 млн. евро (32).

В 2004 г. ЕК представила предложения по реформированию политики сплочения на 2007–2013 гг. Основные вызовы, стоящие перед ЕС в новом программном периоде, связаны с последствиями расширения Союза, выполнением Лисабонской стратегии занятости и роста, а также с повышением региональной конкурентоспособности. В связи с этим ЕК скорректировала цели региональной политики и политики сплочения, на выполнение которых выделяется 307,6 млрд. евро (5, с.3), в том числе:

Цель 1 (81,7% бюджета) – конвергенция (сближение) или сглаживание неравенств между странами и регионами. Помощь будет оказываться странам с душевым национальным доходом, меньшим, чем 90% от среднего по ЕС уровнем (20% средств), и регионам, где объем ВВП на душу населения менее 75% от среднего показателя по ЕС (58% средств). 4% средств будет израсходовано на постепенный вывод регионов с ВВП на душу населения меньше 75% от среднего по ЕС на уровень среднего для ЕС-25, а регионов с ВВП на душу населения больше 75% – на уровень среднего для ЕС-15.

Цель 2 (15,8% бюджета) – повышение региональной конкурентоспособности и занятости. В рамках выполнения этой цели основное внимание будет уделяться поддержке экономических и социальных реформ, внедрению инноваций и развитию социальной сферы для повышения экономической привлекательности регионов, не входящих в число поддерживаемых в рамках первой цели.

Цель 3 (2,44% бюджета) – укрепление трансграничного и межрегионального сотрудничества, развитие общей инфраструктуры, экономических связей и сетей компаний малого и среднего бизнеса (базируется на существующей программе Interreg) (5, с. 3).

Новые цели региональной политики и политики сплочения в большей степени, чем раньше, ориентированы на рост ВВП и повышение занятости. Предполагается, например, что к 2013 г. рост ВВП в большинстве новых членов ЕС составит около 10% (8,9% в Польше, более 10% в странах Балтии) и в них будет создано 2,5 млн. новых рабочих мест. В качестве ключевых направлений определены: инноватика и экономика, основанная на знаниях; экология и предотвращение природных катастроф; повышение качества и производительности труда; социальная вовлеченность (28, с. 1; 31, с. 2).

Параллельно для повышения эффективности региональной политики ЕК предложила: преобразовать два СФ – Европейский сельскохозяйственный фонд для развития (Fonds europeen agricole pour le developpement – ЕФГРСХ) и Европейский фонд для рыболовства (Fonds europeen pour la peche – ФОПРО), которые будут действовать вне рамок политики сплочения; сократить количество финансовых инструментов политики сплочения до трех (ЕФРР, ЕСФ, ФС); делегировать более широкую ответственность странам-членам и регионам, включая контрольные функции, при сохранении жесткого финансового контроля со стороны ЕС; осуществлять финансирование структурных программ каким-либо одним СФ – ЕФРР или ЕСФ (исключением остаются «инфраструктурные» про-

граммы, которые будут финансироваться совместно ЕФРР и ФС); изменить правила управления ФС (переход на программный принцип); упростить правила отбора регионов для участия в программах ЕС; дифференцировать коэффициенты софинансирования. ЕК также предложила использовать часть средств, выделяемых на реализацию первой и второй целей (по 1 и 3% соответственно) для создания национальных резервных фондов, позволяющих сгладить внезапные потрясения на секторальном или местном уровнях, например, при промышленной реструктуризации или для сглаживания отрицательных последствий европейских торговых соглашений (25; 28, с. 1, 5).

Результаты региональной политики ЕС

Многие специалисты подчеркивают, что по ряду причин последствия региональной политики ЕС оценить трудно (3, 17), хотя некоторые выводы сделать можно.

Бесспорным представлялось положительное воздействие инвестиций, осуществляемых ЕФРР, для развития регионов. С 1988 г. ЕС вложил в наиболее отсталые регионы 480 млрд. евро. 70% этих средств были направлены в регионы с уровнем ВВП на душу населения ниже 75% от среднего по ЕС (31, с. 1). По некоторым оценкам, в результате деятельности СФ в 1986–1996 гг. ВВП на душу населения 10 наименее благополучных регионов ЕС возрос с 41% до 50% от средней для ЕС величины. Ирландия, ВВП которой на душу населения составлял 64% от среднего по ЕС, поднялась по этому показателю на второе место. Андалузия (Испания) получила новые автодороги, скоростное железнодорожное сообщение между Мадридом и Севильей, новые промышленные предприятия. Во Франции в регионе Nord-Pas-De-Calais ЕС финансировал программы технологических инноваций и провел операцию под названием «Цифровые города и территории», в результате чего более 2 тыс. человек прошли профессиональную подготовку в области новых информационных и коммуникационных технологий. Помощь ЕС способствовала установлению трансграничного сотрудничества между регионами Lorraine (Франция) и Sarre (Германия), что позволило создать в этих регионах более 2 тыс. рабочих мест (26).

В то же время некоторые эксперты отмечают, что более высокие по сравнению с прочими регионами темпы экономического роста регионов, получавших помощь ЕС, в большей мере обуслов-

лены их исходным низким уровнем развития, чем воздействием региональной политики. Высказываются сомнения по поводу эффективности деятельности СФ в связи с тем, что, во-первых, инвестиции, реализованные с их помощью, были бы осуществлены в любом случае, но средства, полученные из Брюсселя, позволили странам-членам сэкономить на финансировании собственных отстающих регионов. Во-вторых, что помощь ЕС закрепляет рабочую силу в отстающих регионах и замедляет выравнивание доходов на душу населения, т.е. в большей мере способствует территориальному распределению деятельности, чем сближению уровней жизни. В-третьих, что финансирование СФ инфраструктур может привести к усилению эффекта агломерации (27, с. 6–7).

Хотя с помощью региональной политики в ЕС удается удерживать диспропорции приблизительно на одном уровне (3), этот уровень остается значительным. Конвергенция – это очень медленный процесс: некоторые регионы действительно добились успехов, другие стагнируют или даже переживают спад. В целом разрыв между странами в ЕС сокращался в последние два десятилетия существенно быстрее, чем разрыв между отдельными регионами. В 2002 г. соотношение ВВП на душу населения между самой бедной (Португалия) и самой богатой страной (Люксембург) в ЕС-15 составляло 1:2,5 (27, с. 1), а между самым бедным и самым богатым регионами – 1:5 (29, с. 6).

Вступление в ЕС десяти «новичков» усугубило ситуацию¹. Увеличив население Союза на треть, новые члены добавили к его ВВП только 5%. Появилась новая категория стран-членов: страны с доходом на душу населения менее 40% от среднего уровня (10, 33). Разница в доходах 10% самых богатых и самых бедных регионов в ЕС-15 составляла 2,6, в ЕС-25 она увеличилась до 4,4 (9). В нынешнем ЕС 123 млн. человек, или 27% от общего числа населения, живут в регионах, где ВВП на душу населения ниже 75% от среднего по ЕС. До расширения этот показатель составлял лишь 19%

¹ По данным Евростата, в 1998 г. из 53 регионов стран Центральной и Восточной Европы в 51 регионе доходы на душу населения были ниже 75% от среднего для ЕС уровня. Самый низкий показатель приходился на Юго-Центральный регион в Болгарии (22%), а самый высокий – на Прагу в Чехии (115%) и на Братиславу в Словакии (99%). Было предложено выделить этим странам помощь до вступления в ЕС в размере около 7 млрд. евро начиная с 2000 г. Она должна была направляться, в частности, на создание инфраструктуры, охрану окружающей среды, в производственный сектор и в человеческие ресурсы (17).

(16). Некоторые специалисты полагают, что даже если процесс регионального выравнивания будет идти существующими темпами, то для преодоления половины разрыва в ВВП на душу населения в ЕС потребуются 38 лет (27, с. 2).

С учетом вступления в Евросоюз Румынии и Болгарии, а в перспективе – Хорватии и Турции, прогнозируется усиление разбалансированности пространственного развития ЕС. Это неизбежно затруднит решение таких жизненно важных задач, как формирование единого внутреннего рынка и наиболее конкурентоспособной в мировом масштабе экономики.

Опыт ЕС для России

Опыт ЕС помогает России, в первую очередь, оценить преимущества и недостатки разных концептуальных подходов к анализу регионального развития и проведению соответствующей региональной политики. К плюсам подхода ЕС относятся: терпение в осуществлении политики, направленной на интеграцию; упор на поддержку беднейших районов (а не стран); создание единого правового пространства; распространение европейских институтов; солидарность в решении региональных проблем при ограничении масштабов перераспределения ресурсов. Минусами, выявившимися в ходе обсуждения и ратификации Конституции ЕС, являются: чрезмерный упор на политические и бюрократические решения; очень высокий темп изменений в последние годы условий повседневной жизни граждан Союза, результатом чего стала негативная реакция граждан на беспорные, на взгляд политиков, реформы.

Учитывая этот опыт, России следовало бы глубже прорабатывать и тщательнее готовить реформы; терпеливо разъяснять потенциальным участникам суть предлагаемых мер, в том числе в ходе публичного обсуждения; глубже анализировать и учитывать интересы различных социальных и региональных групп при проведении региональной политики в стране, столь неоднородной в социальном и экономическом отношении (6).

Концептуальный подход Евросоюза может быть использован крупным национальным государством (каким является Россия), обладающим соответствующими инструментами (в том числе механизмами контроля за выполнением государственных программ и легитимного принуждения) и политической волей. Европейский опыт может быть полезен при определении стратегии, целей и

принципов региональной политики, проработки инструментария для финансирования программ развития регионов, а также выделения ресурсов для их поддержки в интересах конкурентоспособности и устойчивого развития всей страны (11, 20). При этом сегодня особенно важно создать стратегические основы регионального развития для стимулирования экономического роста и целевого использования финансовых и людских ресурсов. Поскольку в настоящее время в России исчерпан ряд факторов поддержки ускоренного экономического роста (дешевый рубль, дешевая рабочая сила, дешевые энергоносители), целесообразен выбор стратегии «полюсов роста» (5, с. 8).

Документы ЕС, посвященные региональной политике, позволяют получить четкое представление о понятийном аппарате, которым Союз пользуется в этой области. На сегодняшний день в России нет однозначного определения региональной политики. До настоящего времени не разработаны законодательное определение, а также закон о региональной политике, без чего система территориального планирования в России не заработает (23). Большую пользу может принести опыт ЕС в области типологии регионов и районирования, поскольку предпринимавшиеся в России попытки районирования территории были либо неполными (выделяли лишь какой-то тип регионов), либо проводились не для целей региональной политики (3, 14).

Задачами федерального правительства является установление прозрачных правил и критериев отбора, выбор приоритетных регионов для оказания дополнительной поддержки с учетом их экономических потенциалов, создание общих программ финансовой помощи в дополнение к существующим межбюджетным трансфертам (5, с. 7).

В то же время регионы и муниципалитеты должны обладать определенными полномочиями в области разработки стратегии развития, создания для нее институциональных и других условий, а также контроля за выполнением программ на своих территориях (5, с. 7). Учитывая большое разнообразие региональных проблем в России, федеральному центру следует обеспечить гибкость региональных программ, оставляя, с одной стороны, открытым спектр возможных мероприятий финансовой поддержки, с другой – предоставляя регионам больше возможностей выбора из имеющихся инструментов в соответствии с их предпочтениями (19).

Поскольку в нашей стране активно разрабатываются идеи и модели новой региональной политики, было бы полезно использо-

вать опыт ЕС и входящих в него стран в области оценки проводимой региональной политики. Опыт СФ ЕС показывает, что качество оценки в значительной степени зависит от эффективности систем мониторинга социально-экономического развития регионов. Мониторинг также помогает политикам и программным менеджерам разрабатывать более точные критерии отбора проектов и дает основания для пересмотра политических мер или программ. При этом необходимо осознавать, что развитие систем мониторинга требует не только солидных вложений, но и широкого распространения «культуры» оценки, а также занимает определенное время (1).

Список литературы

1. Бачлер Дж. Оценка региональной политики в Европейском сообществе. – Режим доступа: <http://ieie.nsc.ru/~taxis/bachtler-rec.htm>.
3. Большаков С.Н. Современные проблемы регионов Центральной и Восточной Европы в политической практике Европейского союза. – Режим доступа: <http://conf.stavsu.ru/conf.asp?ReportId=458>.
3. Бусыгина И.М. Региональная политика Европейского союза: Итоги 40-летней деятельности; опыт для России. – Режим доступа: <http://www.edc.spb.ru/activities/conferences/40years/bussygina.html>.
4. Ветлугин С.Ю. Региональная политика зарубежных государств: Альтернативные подходы. – Режим доступа: <http://www.m-economy.ru/art.php3?artid=20493>.
5. Георгиева К. Региональное развитие в России: Уроки международного опыта. – Режим доступа: http://siteresources.worldbank.org/INTRUSSIANFEDERATION/147270-1109938296415/21138917/Regional_Development_Policy_rus.pdf.
6. Григорьев Л., Урожаева Ю. Региональное измерение: Тропинки развития. – Режим доступа: <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article.shtml?2005/06/21/93625>.
7. Донцова Л.В. Система регулирования инвестиционных процессов в развитых странах. – Режим доступа: <http://www.cfin.ru/press/management/1999-4/08.shtml>.
8. Инвестиционные возможности в России: (Инструменты федерального уровня. Инструменты регионального уровня. Барометр государственно-частного партнерства): Доклад Института региональной политики. – Режим доступа: <http://www.regionalistica.ru/files/invest/firi.pdf>.
9. Куда идут деньги Европейского союза: (Вызовы бюджетной политики ЕС). – Режим доступа: <http://liberty-belarus.info/content/view/353/54/>.
10. Кузнецов В. Стратегия пространственного развития Евросоюза. – Режим доступа: <http://www.rusrev.org/content/review/default.asp?shmode=8&ida=862&ids=61>.

11. Кузнецова О. Мировой и российский опыт региональной экономической политики. – Режим доступа: <http://regionalistica.ru/library/articles/kov1/>.
12. Лавровский Б.Л. Экономический рост и региональная асимметрия: (Эмпирический анализ) / Ин-т экономики и орг. пром. пр-ва СО РАН. – Новосибирск: Сиб. науч. изд-во, 2005. – 213 с.
13. Ларин С.Н., Богомолова Н.В. Основные тенденции инвестиционной деятельности в регионе: Зарубежный опыт и российская действительность. – Режим доступа: <http://www.finpress.ru/im/article.shtml?id=3413>.
14. Маркова Т. Региональная политика Европейского союза: Принципы, тенденции развития, сложности, опыт для России. – Режим доступа: http://eulaw.edu.ru/documents/scient_effort/conf_26-04-01/markova.htm.
15. Наумов Ю., Бикбаева Г. Расширение источников доходов на уровне региона. – Режим доступа: <http://www.review.uz/archive/article.asp?y=2005&m=77&id=311>.
16. Новое в работе Структурных фондов в бюджетном периоде 2007–2013. – Режим доступа: http://rus.aktiva.ee/590y/z0zPROV_My5235.html?PHPSESSID=5dd1f7a2e500c6b87f08b9c46648390b.
17. Обзор и главные особенности общей политики ЕС. – Режим доступа: http://www.politekonom.ru/ec_pol/problems/integrazia/1021393214.rtf.
18. Сепик Д. Конкурентоспособность регионов: Некоторые аспекты / Российско-европейский центр экономической политики. – М., 2005. – 44 с. – Режим доступа: http://www.recep.ru/files/documents/regional_competitiveness_ru.pdf.
19. Тепл К. Организационная структура региональной политики Европейского союза. – Режим доступа: <http://ieie.nsc.ru/~taxis/toepel.htm>.
20. Уишлейд Ф., Юилл Д. Системы выделения регионов в Европе: Возможные уроки для России. – Режим доступа: http://ieie.nsc.ru/~taxis/r_yuill.htm.
21. Федорова А. К вопросу о формировании региональной политики Эстонии и ЕС. – Режим доступа: <http://www.abconsult.ee/index.php?lang=rus&id=28>.
22. Франкенфельд П. Региональная политика Европейского союза и последствия расширения ЕС на восток. – Режим доступа: http://www.politekonom.ru/ec_pol/problems/integrazia/1021524648.html.
23. Хлопонин А. Региональная политика: Осмысление пространства. – Режим доступа: http://regionalistica.ru/library/aktualno/doklad_gossovethlopved/.
24. Хохлов И.И. Субсидиарность как принцип механизма политики Евросоюза. – Режим доступа: <http://www.edu.ru/db/portal/e-library/00000045/Hohlov.pdf>.
25. After the European Council's agreement on the financial perspectives: Putting EU cohesion policy into practice 2007–2013. – Режим доступа: http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/2007/index_fr.htm.
26. Aide de l'Europe au developpement des regions. – Режим доступа: <http://www.touteurope.fr/fr/nc/print/union-europeenne-en-action/les-politiques-europeennes/regions.html>.

27. Benassy-Quere A. Croissance repartee: le centre contre la peripherie. – Режим доступа: <http://sceco.univ-aix.fr/cefi/colloques/quereaix2003.pdf>.
28. La cohesion au tournant de 2007. – Режим доступа: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/reg2007_fr.pdf.
29. Communication de la Commission. La strategie pour la croissance et l'emploi et la reforme de la politique europeenne de la cohesion. – Режим доступа: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/interim4/4inter_fr.pdf.
30. Gaubert N. La politique regionale europeenne entre convergence et cohesion. Insitutionnalisation d'un territoire europeen et incertitudes politiques. – Режим доступа: http://www.ulb.ac.be/soco/asrdlf/documents/GaubertNicolas_001.pdf.
31. Une politique de cohesion reformee pour une Europe en mutation. Les regions, les villes et les zones frontalières au service de la croissance et de l'emploi. – Режим доступа: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/06/280&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>.
32. Actions innovatrices: les programmes regionaux. – Режим доступа: http://ec.europa.eu/regional_policy/innovation/prog_fr.htm.
33. Regional policy: introduction. – Режим доступа: <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/g24000.htm>.