**КУРСОВАЯ РАБОТА**

**на тему «Региональная политика Европейского союза»**

# Введение

Я выбрал эту тему, потому что мне небезразлично будущее нашей страны. Я хотел бы видеть будущее России благополучным и процветающим, поэтому меня интересует тема региональной политики. В дальнейшем я бы хотел, чтобы моя профессия была связана с государственным управлением, и я внёс свою лепту в развитие региональной политики. Ранее я писал курсовую работу о региональной политики Российской Федерации, сейчас хочу затронуть тему региональной политики Европейского союза, чтобы в будущем сопоставить, сравнить и сделать выводы о перспективах развития нашего государства.

Актуальность темы

Региональная политика уже несколько десятилетий входит в число ключевых на правлений социально экономической политики в ЕС что вполне объяснимо. Ведь, с одной стороны, в пределах основной европейской интеграционной группировки всегда сохранялось немало проблемных территорий. Среди них особенно выделяются районы с неблагоприятной хозяйственной структурой (главным образом отсталые аграрные и депрессивные старопромышленные регионы), с острыми социальными проблемами (особенно хронически высокой безработицей, в том числе молодежной), с недостаточными для достижения долгосрочного устойчивого развития собственными региональными ресурсами (в частности у периферийных и островных регионов). С другой стороны, до двух недавних (в 2004 и 2007 гг.) расширений на Восток членами Евросоюза являлись в основном наиболее экономически развитые государства, способные выделить для сокращения чрезмерных межрегиональных контрастов значительные средства и организовать довольно эффективные механизмы их использования.

На глобальном уровне, пока Европейский Союз остается центром сосредоточения значительного богатства и экономического потенциала, характер развития является очень неравномерным, а поэтому все еще сохраняются значительные социально-экономические диспропорции, которые увеличились после присоединения новых стран. Например, до 2004 г. Среднедушевой ВВП самого бедного региона составлял две трети (67%) среднедушевого ВВП ЕС. После вступления десяти новых стран-участников среднедушевой ВВП в самом бедном регионе составил меньше трети (28%) среднедушевого ВВП ЕС. И снова, 43% объемов производства в ЕС приходятся лишь на 14% территории ЕС – географический пятиугольник, где производится продукция с высокой добавленной ценностью, который образуют Лондон, Гамбург, Мюнхен, Милан и Париж (где проживает около трети населения этой территории). Люксембург, который является самой богатой страной-участником по уровню среднедушевого дохода, теперь в семь раз богаче самой бедной страны, Румынии, а на региональном уровне отличия еще сильнее.

Предмет исследования

Европейская политика регионального развития базируется на политическом принципе, в соответствии с которым более богатые страны и регионы должны проявлять солидарность с более бедными странами и регионами, а также на экономическом принципе, в соответствии с которым более низкие объемы производства в бедных странах-участниках и регионах, или странах и регионах с высокими уровнями безработицы представляют собой потерю потенциала и возможности для Европейского Союза в целом. Инвестиции в современную инфраструктуру и инновационную деятельность, более качественное образование и профессиональная подготовка для людей в слабых регионах открывают ценные новые рынки и расширяют экономический потенциал всех стран-участников. В то же время, политика сближения помогает поддерживать консенсус на фоне ключевых исторических достижений ЕС, в частности создание единого рынка и введение единой валюты, евро, которая используется теперь (в 2009 году) в 16 странах-участниках.

Региональное развитие является процессом, который требует действенных и эффективных институтов, а также тесного сотрудничества между правительствами, бизнес-организациями и социальными группами на каждом уровне. Европейская региональная политика ориентирована на преобразование проблем в возможности.

Принципы регионального развития проверялись и неоднократно совершенствовались на протяжении многих лет, чтобы можно было разрабатывать различные стратегии, направленные на решение экономических и социальных проблем, а также достижение экологических целей. Успех этой политики базируется на партнерствах в рамках ЕС, планировании и надлежащем управлении. В случае использования этих принципов управление программами развития может осуществляться децентрализовано.

На сегодняшний день в Евросоюз входят: Бельгия, Германия, Италия, Люксембург, Нидерланды, Франция, Великобритания, Дания, Ирландия, Греция, Испания, Португалия, Австрия, Финляндия, Швеция, Венгрия, Кипр, Латвия, Литва, Мальта, Польша, Словакия, Словения, Чехия, Эстония, Болгария, Румыния.

# Разнообразие регионов в странах Евросоюза

Европейский Союз, который с 2007 г. состоит уже из 27 государств с суммарным населением 495 млн. чел. и общей площадью 4,4 млн. кв. км, представляет собой, вне всяких сомнений, наиболее успешную в мире интеграционную группировку. Об этом свидетельствуют и высокая степень экономической взаимозависимости стран-членов, и глубина политической интеграции в Евросоюзе. Вместе с тем именно в Европе зародилось и успешно продолжает развиваться большинство наиболее дееспособных национальных государств. Одновременно в пределах ЕС существуют многочисленные, устойчивые на протяжении десятилетий и даже веков региональные общности самого разного вида. Более того, именно в рамках Евросоюза получил максимальное развитие принцип субсидиарности (когда полномочия передаются вышестоящим административно-территориальным единицам, только если их нельзя эффективно реализовывать на данном уровне), а составляющие национальные государства регионы были признаны неотъемлемым элементом европейской интеграции[[1]](#footnote-1), что позволило ряду экспертов даже говорить о формировании «Европы регионов».

## Многоуровневый регионализм в странах Евросоюза

Важной причиной сохранения в странах ЕС устойчивых региональных общностей, по нашему мнению, является широко распространенная у европейцев многоуровневая самоидентификация. Например, хорошо известно, что за пределами своей страны жители Германии, Великобритании или Испании представляются соответственно как немцы, британцы и испанцы. Однако при общении у себя на родине эти люди всегда подчеркивают свою региональную принадлежность – баварец, шотландец или каталонец четко отличает себя, например, от жителя Саксонии или Уэльса. Естественно, в разных странах ЕС (да и внутри них от района к району) степень такой сложносоставной территориальной идентичности различается[[2]](#footnote-2). Тем не менее во многих случаях именно она не позволяет стереть региональные границы даже в случае создания искусственных сеток административно-территориального деления (АТД) или, что случалось в европейской истории неоднократно, разрыва единого региона государственными границами.

Вместе с тем более-менее точное совпадение формальных (административных) и неформальных (то есть существующих только в представлениях населения) регионов встречается в Европе редко. В некоторых странах ЕС сложившиеся в предыдущие исторические периоды формальные границы регионов сложно изменить из-за противодействия разных политических сил, боящихся потерять в ходе реформ свои властные позиции. Напротив, в ряде европейских государств кардинальное преобразование АТД все же состоялось, но не из-за стремления приблизить его к нынешним экономическим или этнокультурным границам, а с целью резко изменить политический ландшафт в стране (хорошими иллюстрациями могут служить послевоенное устройство Германии и реформы в постсоциалистических странах ЦВЕ). Более того, на практике при корректировке АТД никогда не удается учесть весь комплекс одновременно действующих факторов, обуславливающих региональное деление – этнокультурных, исторических, социально-географических (на основе системы расселения и территориальной структуры хозяйства) и природно-географических[[3]](#footnote-3). К тому же разные факторы имеют различный пространственный масштаб, что приводит к появлению двух и более устойчивых региональных сеток разного уровня на одной и той же территории. При этом, например, границы экономических районов и этнокультурных ареалов редко совпадают.

Границы субъектов двух других федераций в пределах ЕС – Австрии и Германии – лишены какой-либо этнической основы и сформировались в основном в пределах средневековых государств, а затем административных единиц Австрийской и Германской империй. Так, из 9 земель Австрии 7 существовали уже в XIX в. (хотя часть территорий была потеряна ими по итогам первом мировой войны). Лишь Вена получила статус самостоятельной земли в 1920 г., а Бургенланд вошел в состав Австрии в 1921 г., ранее будучи немецкоязычной частью Венгрии. В Германии из-за значительных территориальных потерь по итогам мировых войн, ликвидации земли Пруссия как оплота нацизма, введения оккупационных зон союзниками, а также упразднения федерального устройства в ГДР о непрерывной многовековой традиции государственности можно говорить только по отношению к Баварии и ганзейским городам-землям Гамбургу и Бремену. Однако еще 7 федеральных земель из 16 продолжают в той или иной степени традиции ранее существовавших одного или нескольких феодальных государств, а затем земель Германской империи – это Саксония, Тюрингия, Баден-Вюртемберг, Гессен, Нижняя Саксония, Мекленбург-Передняя Померания и Шлезвиг-Гольштейн.

На следующих уровнях АТД обычно большую роль играют социально-географические факторы устойчивого существования регионов, хотя и границы регионов первого уровня, носящих исторические названия, на практике нередко определяются преимущественно очертаниями современных экономических районов. Наиболее наглядно это проявляется, пожалуй, во Франции, где созданные в 1956 г. (после ряда неудачных попыток ввести деление страны на крупные регионы в первой половине XX в.) «округа региональных мероприятий», с 1982 г. получившие статус полноценных регионов, лишь частично соответствуют упраздненным в ходе Великой французской революции провинциям.

Некоторые страны ЕС не могут похвастаться столь длительными традициями государственности, обретя независимость лишь в XX в. В некоторых случаях региональное деление сохраняется без значительных изменений по сравнению с периодом нахождения в составе крупных европейских империй (например, в Ирландии). Однако чаще молодые государства разрабатывали новые сетки АТД, которые, как правило, базировались на социально-географических факторах: вокруг каждого из крупных городов, игравших роль экономических центров, формировались отдельные регионы. В наибольшей степени эта тенденция была характерна для стран ЦВЕ, особенно в социалистический период.

Природно-географические факторы в наилучшей степени способствуют консолидации регионов в случае их изолированности. Необходимо отметить, что некоторые территории стран-членов ЕС, особенно заморские владения, вообще не входят в Евросоюз или имеют в нем особый статус. Так, испанские Канарские острова, автономные Аландские острова в Финляндии (где преобладает шведское население) и 4 заморских департамента Франции (Мартиника, Гваделупа, Реюньон и Гвиана) являются территорией ЕС, но не входят в гармонизированную зону по налогу на добавленную стоимость (НДС). Испанские анклавы в Африке – автономные города Сеута и Мелилья, равно как и британский Гибралтар, также относятся к ЕС, но на них не распространяются единая сельскохозяйственная политика, таможенная территория и зона НДС. Для португальских автономных регионов Азорские острова и острова Мадейра также допускаются исключения из законодательства ЕС, налоговых, таможенных и прочих режимов, но пока они не применяются. Британские Нормандские острова и остров Мэн входят не только в ЕС, но и в таможенную территорию Евросоюза, однако на них не распространяется свобода перемещения людей, услуг и капитала. Гренландия отказалась быть в ЕС как часть Дании в 1982 г. Также вне Евросоюза находятся датские Фарерские острова, заморские территории Франции, владения Великобритании и Нидерландов. Особый статус у германских и итальянских анклавов в Швейцарии, горы Афон в Греции, непризнанной турецкой республики Северного Кипра и ряда других территорий. Вместе с тем природно-географические факторы могут играть роль и при разграничении «обычных» регионов – так, обычно естественными границами выступают крупные реки, горные хребты.

Отдельного упоминания заслуживают еврорегионы, первый из которых возник в 1958 г. на границе ФРГ и Нидерландов. В настоящее время в приграничных районах европейских стран, в том числе членов ЕС, действуют свыше 100 еврорегионов и подобных им образований другого правового статуса, причем самого разного территориального охвата – от небольшого количества муниципалитетов двух соседних стран до значительного количества крупных регионов сразу нескольких государств. Функционирование еврорегионов базируется на принципах «Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей», подписанной в 1980 г. По мнению экспертов, пока еврорегионам не удалось достичь масштабной цели формирования новых региональных общностей людей, идентифицирующих себя в первую очередь с еврорегионом, а не с его национальными частями. Несмотря на то, что эти проекты обычно стартовали на базе трансграничных экономических районов, территория которых к тому же обычно меняла несколько раз в прошлом свою государственную принадлежность, еврорегионы в основном оказываются если и не «пустышками», то образцами «малой» интеграции. Они содействуют развитию приграничных гуманитарных контактов и туризма, охране окружающей среды, связям малого и среднего бизнеса, реализации трансграничных транспортных проектов[[4]](#footnote-4).

## Номенклатура территориальных единиц для статистического учета как основа формирования единой системы регионов ЕС

Сформировавшиеся к 80–90-м годам XX в. – периоду активизации наднациональной региональной политики ЕС – системы АТД европейских стран оказались слишком разнородными. На практике было затруднено даже сопоставление регионов разных государств по уровню социально-экономического развития и имеющемуся потенциалу устойчивого хозяйственного роста. Еще больше сложностей встало перед структурными фондами ЕС, которые должны распределять финансовые средства между отдельными регионами. Так, с одной стороны, Германия при населении 82,5 млн. чел. состоит из 16 федеральных земель. С другой стороны, в соседних Нидерландах, где живет 16,3 млн. чел., имеется 12 провинций, а, например, Литва с 3,4 млн. жителей разделена на 10 уездов. Таким образом, в среднем население региона первого уровня АТД в Германии почти вчетверо больше, чем в Нидерландах, а разрыв с Литвой вообще 15-кратный.

Первую версию единой многоуровневой системы регионов ЕС еще в 70-х годах представил Евростат, введя так называемую Номенклатуру территориальных единиц для статистического учета (NUTS). При этом каждый регион снабжен своим численно-буквенным кодом, который остается неизменным при переименовании региона (например, в Испании в 2002 г. при придании статуса первого официального названия ряда провинций варианту на галисийском или каталонском языках, а не испанском). В то же время код региона меняется при корректировке границ даже в случае сохранения прежнего названия региона (например, при разукрупнении нескольких итальянских провинций в конце 90-х годов). При этом код нижних уровней NUTS содержит указание на принадлежность к региону более высокого уровня. Все это, бесспорно, облегчает сопоставление административно-территориальных единиц в исторической ретроспективе[[5]](#footnote-5). В 90-е годы сетки регионов NUTS заняли ключевое место в системе наднациональной региональной политики, а в 2003 г. данная номенклатура, наконец, получила в рамках ЕС формальный статус – как общая классификация территориальных единиц для статистического учета[[6]](#footnote-6).

Выделяется три уровня регионов NUTS, которые обычно совпадают с национальными сетками административно-территориальных единиц соответствующего размера. Для отдельных стран возможна разработка 4-го уровня NUTS – при проведении масштабных реформ АТД, когда именно к нему осуществляется привязка как старых, так и новых регионов (в Ирландии таким уровнем стали графства, а в Великобритании – составляющие графства округа и унитарные, то есть без внутреннего деления, единицы). Кроме того, система NUTS допускает существование в странах ЕС более дробных уровней АТД (как низового – общин, коммун и т.п., так и промежуточного или даже базового для самых маленьких стран). Кроме того, один регион может быть отнесен сразу к нескольким уровням NUTS, если у него нет соответствующего деления на более мелкие регионы (например, федеральная земля Берлин в Германии представляет собой один округ и один город и т.д.).

Критерием соотнесения регионов NUTS и административных единиц служит численность населения: в среднем по стране регионы NUTS 1-го уровня должны иметь от 3 до 7 млн. жителей, 2-го уровня – от 800 тыс. до 3 млн. чел., 3-го уровня – от 150 до 800 тыс. чел. Данный критерий не соблюдается только в Италии на первом уровне NUTS поскольку от ранее существовавших 11 искусственно выделенных регионов в текущем десятилетии в стране перешли на традиционное деление страны на 5 частей: развитые Северо-Запад и Северо-Восток, занимающий промежуточное положение Центр, отсталые Юг и Острова. Строгое применение критериев во всех остальных странах ЕС привело к тому, что в результате на Кипре и в Люксембурге регионов NUTS нет вообще, а Латвия, Литва, Мальта и Эстония представляют собой единые регионы NUTS 2-го уровня. Ирландия и Словения были разделены лишь на два региона NUTS 2-го уровня, причем совсем недавно – с целью сохранения помощи в рамках наднациональной региональной политики, даже несмотря на заметно увеличившийся в последние годы в целом по стране уровень ВВП на душу населения (границы были проведены так, чтобы один регион по-прежнему попадал в категорию проблемных). Вместе с тем у конкретных регионов численность населения может заметно отличаться от предложенных средних критериев – из-за наличия небольших или, напротив, сверхкрупных субъектов федеративных государств, автономных регионов и т.д. (см. Приложение, табл. 3 и 4). Например, на 1-м уровне NUTS выделяются, с одной стороны, автономные Аландские острова в Финляндии (27 тыс. чел.), португальские Азорские острова и острова Мадейра (по 0,24 млн. чел.), германский Бремен (0,7 млн. чел.) и многие другие регионы самых разных стран. С другой стороны, в ФРГ есть такой огромный регион, как Северный Рейн-Вестфалия (18,1 млн. чел.), по численности населения превосходящий 20 стран ЕС. На 2-м уровне NUTS самыми маленькими регионами по числу жителей наряду с Аландскими островами оказались испанские автономные города Мелилья и Сеута (67 тыс. и 71 тыс. чел.), а также итальянская область Валле-д'Аоста (123 тыс. чел.).

При отсутствии в стране необходимого уровня административных единиц вводится дополнительный уровень регионов исключительно для статистических целей – без каких-либо управленческих функций. Другое дело, что при желании увеличить полномочия регионов страны-члены ЕС могут опираться на требования системы NUTS для проведения реформы АТД. Например, к 2010 г. в Финляндии современная сетка губерний будет заменена регионами в соответствии с системой NUTS. В Дании вообще в 2007 г. вместо 14 амтов и столичного района, соответствовавших регионам NUTS 3-го уровня, основными административно-территориальными единицами стали 5 более крупных областей, ставших регионами NUTS 2-го уровня, на которые ранее страна не делилась. При этом число регионов NUTS 3-го уровня было сокращено до 11 (с соответствующей сменой кодов).

По состоянию на начало 2008 г. в 27 странах ЕС было 96 регионов NUTS 1-го уровня, 271 – 2-го уровня и 1303 – 3-го уровня. Во всех случаях по числу регионов, естественно, лидировали крупнейшие государства-члены. При этом необходимо отметить, что аналогичная система регионов NUTS уже действует в странах ЕАСТ, а также кандидатах на вступление в ЕС. Это означает, что при возможном присоединении данных государств к Евросоюзу будет выпущен дополнительный регламент, уточняющий перечень регионов ЕС, но реальных проблем для работы институтов, ответственных за проведение региональной политики, или Евростата этот аспект расширения ЕС не принесет (об этом уже свидетельствует опыт 2004 и 2007 гг.).

## Дифференциация регионов ЕС по уровню экономического и социального развития

Создание единой системы регионов ЕС не отменяет значительных контрастов между ними, даже на втором уровне NUTS, который стал основным для мероприятий региональной политики. Регионы по-прежнему заметно отличаются по своему размеру. Так, из 271 региона NUTS 2-го уровня у 24 число жителей не достигает 400 тыс. чел., тогда как у 23 регионов превышает 4 млн. чел. Контрасты в экономическом весе регионов еще больше. По размеру ВВП лидирует Иль-де-Франс (в 2005 г. почти 483 млрд. евро, что равнялось 4,4% ВВП всего ЕС-27), итальянская Ломбардия (298 млрд. евро), испанская Каталония (170 млрд. евро), а также германские округа Верхняя Бавария и Дюссельдорф (соответственно 165 и 159 млрд. евро). В то же время у болгарских планировочных районов, также являющихся регионами NUTS 2-го уровня, аналогичный показатель составлял 2–3 млрд. евро. Самым маленьким ВВП обладали Аландские острова в Финляндии (1 млрд. евро). Значительные контрасты сохраняются и внутри отдельных стран.

С точки зрения региональной политики важны, конечно, не столько абсолютные размеры региональных хозяйств, сколько чрезмерные контрасты в уровне их экономического развития. С вступлением в Евросоюз стран ЦВЕ возрос разрыв не только между государствами-членами, но и между составляющими их регионами. Среди «старых» членов ЕС самым неблагополучным регионом NUTS 2-го уровня считается Западная Греция, где ВВП на душу населения составил лишь 49% от среднего по ЕС-27. При этом во Внутренней части Лондона показатель превысил средний по Евросоюзу показатель в 3,4 раза. Еще в 5 регионах разрыв был более чем двукратный. В то же время в Литве (которая в силу небольшого размера не делится на отдельные регионы NUTS 2-го уровня) ВВП на душу населения равнялся 27% от среднего по ЕС, в Латвии – 25,3%. С присоединением к ЕС в 2007 г. Болгарии контрасты стали просто драматичны. В целом ВВП на душу населения в этой стране в 2005 г. составил лишь 12,7% от среднего по ЕС-27, а в таких регионах, как Северо-Западный и Южно-Центральный – 9,6%.

*Повышение ВВП на душу населения в бедных регионах является основной задачей* ключевого направления региональной политики ЕС – «конвергенции» (до 2006 г. – «цель 1»). Пороговым критерием для получения помощи служит уровень 75% от среднего по ЕС. Хотя расчет ведется с учетом региональных различий в уровне цен, то есть на основе ППС валют (причем берется среднее значение за 3 года), это меняет картину незначительно. Например, в самых бедных планировочных районах Болгарии ВВП на душу населения даже при расчете таким способом не достигает 30% от среднего по ЕС.

Расширение ЕС на Восток сопровождалось не только появлением в его составе множества экономически отсталых регионов, но и увеличением числа государств с разительными внутренними контрастами. Примечательно, что в «старых» членах ЕС межрегиональные различия обусловлены в основном наличием нескольких крупных частей с разной историей экономического развития (в частности, Западная и Восточная Германия), различной специализацией (например, Северная, Центральная и Южная Италия), иногда осложняемых еще и этнической неоднородностью. Так, в Бельгии на фоне процветающей столицы со смешанным населением (ВВП на душу населения составил 256% от среднего по ЕС) фламандская Фландрия заметно опережает по уровню экономического развития франкоязычную Валлонию (128% против 93% от среднего по ЕС). У регионов NUTS 2-го уровня разрыв становится почти двукратным (152,1% в провинции Антверпен против 84,5% в провинции Эно), у регионов NUTS 3-го уровня – уже трехкратным (166% в округе Антверпен против 53% в округе Тюэн).

В «новых» странах ЕС огромный разрыв в уровне развития отдельных регионов чаще всего лишен политической окраски и связан с гипертрофированным развитием столиц, особенно в малых государствах. Например, в Праге, образующей отдельный регион NUTS 2-го уровня, ВВП на душу населения в 2005 г. составил 92% от среднего по ЕС-27, что было лишь немногим меньше, чем у бельгийской Валлонии или Испании в целом. В то же время на Северо-Западе Чехии и в Средней Моравии этот показатель не достигал даже 35% от среднего по Евросоюзу. При расчете по ППС валют ситуация высвечивается еще ярче – Прага оказывается в числе наиболее благополучных регионов (ВВП на душу населения с учетом ППС превысил средний по ЕС в 1,6 раза), тогда как все остальные области Чехии и при таком подходе относятся к бедным регионам (60 – 70% от среднего по Евросоюзу). В Братиславском крае соседней Словакии ВВП на душу населения равнялся 78% от среднего по ЕС (с учетом ППС – почти в 1,5 раза превышал средний), а в Восточной Словакии находился на уровне 23% (с учетом ППС -43%).

Контрасты между регионами NUTS более низкого, 3-го, уровня еще острее. Например, в 2005 г. в маленькой Латвии ВВП на душу населения в Риге превысил показатель Латгалии почти вчетверо (45,7% против 12,3% от среднего по ЕС). В таких государствах, как Румыния и Польша, отрыв столицы от некоторых провинциальных (особенно приграничных со странами СНГ) регионов еще значительнее. В Бухаресте ВВП на душу населения составил 36,2% от среднего по ЕС-27, тогда как в приграничном с Молдавией уезде Васлуй – только 7,6%; в Варшаве аналогичный показатель достиг 85% против 16,6% в приграничном с Белоруссией Бяльском регионе (пятикратный разрыв). Кстати, дифференциация регионов NUTS 2-го уровня в этих странах не столь значительна: по ВВП на душу населения наиболее развитое в Польше Мазовецкое воеводство превзошло Люблинское воеводство лишь в 2,3 раза, а столичный регион Бухарест – Илфов в Румынии в 3,1 раза обогнал Северо-Запад страны. Разрыв в некоторых западноевропейских странах – например, Великобритании и Франции – оказался больше.

Это наблюдение выводит нас на более серьезную проблему: при сглаживании межрегиональных различий на уровне крупных административно-территориальных единиц контрасты на низовом уровне обычно остаются вне действия механизмов регулирования территориального развития. Даже в благополучных странах могут существовать бедные регионы, которым рассчитывать особо не на что. Регионы NUTS 3-го уровня могут оказаться объектами региональной политики, нацеленной на повышение конкуренции и занятости, только при соблюдении целого ряда критериев. Локальные административные единицы часто оказываются вообще вне поля действия региональных программ ЕС.

Межрегиональные различия в уровне экономического развития осложняются разной глубиной социальных проблем. Один из лучших индикаторов – безработица, так как даже в условиях динамичного роста наличие значительного числа людей, не способных найти работу (особенно среди молодежи), негативно влияет на весь социальный климат, а в условиях мирового кризиса вообще является крайне острой проблемой. В наиболее благополучном 2007 г. уровень безработицы в среднем по ЕС лишь немного превысил 7%, в том числе среди молодежи в возрасте от 15 до 24 лет составил чуть более 15%. В то же время ситуация в разных странах ЕС была неодинакова – по данным Евростата, максимальный уровень безработицы наблюдался в Словакии (11,1%), Польше (9,6%), Германии (8,4%), Греции, Испании и Франции (8,3%), минимальный – в Нидерландах (3,2%), Дании (3,8%), Кипре (4,0%), Люксембурге (4,1%) и Литве (4,3%).

Необходимо учитывать контрасты и внутри отдельных стран. Наиболее критическая ситуация, пожалуй, складывается в Бельгии, которая имеет средний по ЕС уровень безработицы в основном за счет благополучной ситуации во Фландрии. В 2006 г. лишь 5% фламандского населения (в том числе 12,5% молодежи) не могли найти работу, тогда как во франкоязычной Валлонии уровень безработицы превышал 11%, причем почти каждый третий в возрасте от 15 до 24 лет не мог трудоустроиться. В самой неблагополучной провинции Эно, в ведущих промышленных округах Шарлеруа и Монс, уровень безработицы превышал 17%, а среди молодежи достигал 43–45%.

В Германии и Италии межрегиональные контрасты в уровне безработицы во многом сводят на нет положительный эффект от политики выравнивания экономического развития. Так, на юге Западной Германии, в федеральных землях Баден-Вюртемберг и Бавария, уровень безработицы не достигает даже 6%, тогда как во всех восточногерманских землях он стабильно превышает 11–13%. На Северо-Западе и Северо-Востоке Италии лишены работы менее 4%, в Центральной Италии – уже порядка 6%, а на Юге и Островах – около 12%. Молодежная безработица на Юге превышает 30%, а на Севере составляет менее 15%. Тяжелая ситуация сложилась в Палермо, где, например, в 2006 г. 48,5% молодых людей в возрасте от 15 до 24 лет не могли найти работу. Показатели хуже этого в ЕС наблюдались только в заморских департаментах Франции, где больше половины молодых людей, желающих трудиться, не имели работы (при общей безработице на уровне 24–29%).

Не исключено, что по пути «старых» членов ЕС пойдет и часть восточноевропейских «новичков». Так, в относительно благополучной Братиславе в 2006 г. безработица составляла лишь 4,6%, в Западной Словакии – уже 9,8%, в Средней Словакии – 16,4%, а в самой бедной Восточной Словакии – вообще 19,1%. Молодежная безработица росла по тому же географическому вектору – от 8% в столице до более чем 1/3 на Востоке.

Сглаживание межрегиональных контрастов в ЕС часто достигается выравниванием количественных показателей, при котором сохраняется качественное отставание проблемных территорий в развитии постиндустриального инновационного общества. Правда, в числе аутсайдеров оказываются как некоторые (но не все) «новые», восточноевропейские страны, так и «старые», южноевропейские. Иначе говоря, регионы ЕС различаются не только по уровню текущего экономического развития или социальной обстановке, но и по открывающимся возможностям изменить ситуацию.

В большей мере сглаживание межрегиональных контрастов в ЕС зависит от активности в сфере НИОКР. Ни текущая поддержка отстающих территорий, ни даже создание общего благоприятного инвестиционного климата для предприятий (чаще всего имеющих среднюю или низкую наукоемкость) не дает устойчивого сокращения разрыва в уровне регионального развития. Ликвидировать в перспективе пропасть между ведущими экономическими центрами ЕС и периферийными либо депрессивными территориями можно лишь одним путем – создавая возможности для наращивания в регионах собственного потенциала инновационного развития.

В целом на НИОКР в ЕС-27 ежегодно тратится свыше 200 млрд. евро, или 1,83% ВВП, причем более 3/5 обеспечивает предпринимательский сектор. Пока затраты распределяются крайне неравномерно, хотя далеко не всегда доля расходов на исследования и разработки зависит от общего уровня экономического развития регионов. Если, например, в среднем по Германии расходы на НИОКР держатся на уровне 2,5% ВВП, то в самом благополучном Гамбурге, где подушевой ВВП превосходит средний показатель по ЕС более чем вдвое, затраты на эти цели достигают лишь 1,3% ВВП, тогда как в восточногерманском округе Дрезден – 3,6% ВВП. Лидируют западногерманские округа Бра-уншвайг (5,8% ВВП), Верхняя Бавария (4,8%), Штутгарт (4,2%), но интересно, что аутсайдеры также сконцентрированы не столько в восточных, сколько в западных землях. Так, лишь 0,6% ВВП составляют расходы на НИОКР в округах Везер-Эмс, Кобленц и Трир, на Востоке с ними сопоставим лишь округ Бранденбург – Северо-восток.

В соседней Чехии разрыв по уровню расходов на НИОКР так же, как и в ФРГ, доходит почти до десятикратного. Например, если в Средней Чехии на исследования и разработки тратится 2,8% ВВП, то на Северо-Западе – лишь 0,3%. Лидером по абсолютным объемам расходов выступает Прага, а их доля в ВВП столицы равна 2,2%.

И в Германии, и в Чехии порядка 2/3 расходов на НИОКР обеспечивает предпринимательский сектор, причем в регионах-лидерах его доля больше. В то же время в Греции, где роль бизнеса в финансировании исследований и разработок традиционно низка, при средних расходах на НИОКР на уровне 0,6% ВВП предпринимательский сектор финансирует меньше 1/3. При этом в греческой Западной Македонии вложения в исследования и разработки не достигают и 0,1% ВВП, их обеспечивает в основном вузовская наука, доля бизнеса ничтожна – 1/25. Самая низкая доля затрат на НИОКР среди регионов N1118 2-го уровня зарегистрирована в Свентокшиском воеводстве Польши. А вот лидерами по отношению расходов к ВВП среди стран ЕС в целом являются Швеция и Финляндия, среди регионов – уже упоминавшийся округ Брауншвайг в Германии. По абсолютным расходам на НИОКР выделяются французский столичный регион Иль-де-Франс (около 15 млрд. евро) и германская Бавария (около 12 млрд. евро, в том числе в Верхней Баварии, где расположен Мюнхен, – порядка 8 млрд. евро).

Существуют и другие проблемы отдельных групп регионов. Например, крайне низкая плотность населения в Северной Европе или изолированность островов сопряжены с большими транспортными издержками и в принципе препятствуют формированию крупного локального рынка сбыта, а вместе с тем мощного регионального хозяйственного потенциала, свойственного для ядер национальной экономики. Все названные причины предопределяют потребность в проведении в странах ЕС масштабной региональной политики с применением разнообразных инструментов сглаживания территориальных контрастов, учитывающих специфику отдельных районов.

#

# Эволюция региональной политики на уровне ЕС

На современном этапе региональной политики ЕС, охватывающем период 2007–2013 гг., на нее планируется потратить почти 350 млрд. евро, что составляет 36% расходов общего бюджета Евросоюза[[7]](#footnote-7). При этом необходимо подчеркнуть, что столь высокой роли регулирование социально-экономического развития территорий в ЕС достигло далеко не сразу. Более того, наднациональные институты со значительным трудом и очень постепенно «отвоевывали» поле деятельности у государств-членов ЕС, активно проводивших на протяжении десятилетий самостоятельную региональную политику.

## Становление наднациональной региональной политики

Региональная политика набирала свой вес в деятельности ЕС по мере включения новых, разнородных стран в эту интеграционную группировку. До вступления в 1973 г. Великобритании и Ирландии только Италия была по-настоящему заинтересована в проведении общей региональной политики ЕС, имея в виду низкий уровень развития Юга страны. Количество государств-членов, проявляющих большой интерес к наднациональной региональной политике, в очередной раз увеличилось в 80-е годы со вступлением экономически менее развитых стран Южной Европы. Хотя в преамбуле Римского договора 1957 г. говорится о том, что европейская интеграция должна объединить национальные хозяйства и обеспечить их гармоничное развитие при сокращении экономических контрастов между отдельными территориями, до 70-х годов на уровне ЕС предпринимались весьма скромные усилия по сглаживанию территориальных диспропорций.

В основном речь шла лишь о региональных аспектах общей социальной и общей аграрной политики: так, с 1958 г. Европейский социальный фонд (ЕСФ) проводит мероприятия по борьбе с безработицей, а в 1962 г. для содействия улучшению хозяйственной структуры аграрных районов был создан Европейский фонд сельскохозяйственного управления и гарантий. Кроме того, Европейский инвестиционный банк содействовал региональному развитию, осуществляя капиталовложения в районах со специализацией на сельском хозяйстве, угледобыче или черной металлургии. Лишь когда встал вопрос о движении от таможенного союза к более глубокой экономической интеграции, заметно повысилась актуальность задачи полноценного включения в формирующийся общий рынок всей территории ЕС, в том числе выявившейся группы регионов, не способных развиваться только с опорой на собственные силы. Без проведения масштабной региональной политики разрыв между регионами по мере движения к экономическому и валютному союзу усиливался, так как наиболее конкурентоспособные районы успешнее осваивали преимущества интеграции.

Поворотным моментом для региональной политики ЕС стало вступление в Сообщество Испании и Португалии с огромными территориями невысокого уровня социально-экономического развития и дальнейшее углубление интеграции, выразившееся в принятии Единого европейского акта в 1986 г. В конце 80-х годов была проведена реформа структурных фондов ЕС (включая принципы их координации с Европейским инвестиционным банком), детально разработан механизм реализации и инструментарий региональной политики, уточнены ее цели и задачи. По сути, на уровне ЕС стало осуществляться самостоятельное регулирование территориального развития – координируемое с государствами-членами, но не подчиняющееся, в отличие от предыдущего этапа, только логике реализации их политики. Соответственно выросли и объемы финансирования наднациональной региональной политики. В период 1989–1993 гг. на ее нужды фондами ЕС ежегодно выделялось в среднем по 14 млрд. ЭКЮ, то есть объем финансирования стал в 30 раз больше, чем за 15 лет до того. При этом удельный вес ассигнований на региональную политику в расходах общего бюджета ЕС достиг уже 20%.

Дальнейшее развитие интеграции не изменило базовой цели региональной политики ЕС, состоящей в сокращении разрыва между регионами в уровне развития с целью усиления экономического и социального сплочения Сообщества. Вместе с тем создание в 1993 г. на базе Европейских сообществ Евросоюза, а также присоединение в 1995 г. высокоразвитых Швеции, Финляндии и Австрии, а затем в 2004 и 2007 гг. значительно менее благополучных государств способствовали ощутимой трансформации наднационального регулирования территориального развития в ЕС в сторону большей прозрачности его механизмов. Произошло немало изменений и конкретных деталей реализации региональной политики в ЕС, включая переход на принцип многолетних финансовых перспектив[[8]](#footnote-8).

##

## Принципы и цели региональной политики на уровне ЕС

В ходе реформы региональной политики 1988–1989 гг. Еврокомиссия ввела в действие четыре принципа функционирования структурных фондов, а именно:

* концентрацию, означающую группировку принимаемых мер вокруг приоритетных целей, чтобы обеспечивать тесную координацию структурной политики;
* партнерство в работе Еврокомиссии и соответствующих органов власти на страновом, региональном и местном уровнях на всех стадиях деятельности;
* дополняемость, в соответствии с которой все мероприятия фондов ЕС софи-нансируются со стороны стран-членов (из национальных и региональных бюджетов, а также других источников, в том числе средств частных компаний);
* программный характер, под которым подразумевается, что в течение нескольких лет средства используются в структурных программах, нацеленных на решение конкретных проблем, а не в множестве безликих страновых проектов.

На практике оказалось трудно полностью соотнести эти принципы с целями и интересами стран-членов ЕС. Так, логика концентрации неоднократно ставилась под вопрос из-за стремления национальных правительств добиться включения большего числа своих регионов в перечень поддерживаемых территорий – в итоге ресурсы распылялись. Партнерство (особенно подключение региональных и местных органов власти к планированию и использованию средств) в ряде случаев вызывало напряженность в отношениях между страновым и субнациональным уровнями управления. Как оказалось, партнерство между региональными и местными структурами управления трудно осуществить как единообразный принцип в связи с различиями между странами. Принцип дополняемости принимался во внимание не всегда, так как средства, направляемые на реализацию программ и проектов ЕФРР, подчас использовались правительствами стран в других целях, хотя на стадии планирования ассигнований соблюдались все формальные требования. Программный характер региональной политики отразился в детально разработанных, но от этого чрезмерно усложненных процедурах.

В текущем десятилетии критика в адрес наднациональной региональной политики ЕС нашла свое отражение в корректировке названных принципов. Основная часть финансирования была привязана к учету требований Лиссабонской стратегии. Принцип партнерства стал пониматься более широко, включив наряду с органами власти самые разные организации, представляющие гражданское общество. Принцип дополняемости был уточнен с учетом различий в уровне развития поддерживаемых стран и регионов. Кроме того, был введен дополнительный принцип пропорциональности, позволивший сократить бюрократический контроль за реализацией небольших проектов, а также обеспечить более гибкий механизм оценки других программ. Все это сопровождалось сокращением числа инструментов, используемых для финансирования региональной политики ЕС, и уменьшением перечня основных целей политики для большей прозрачности всех мер по поддержке проблемных территорий в разных странах Евросоюза.

В настоящее время ассигнования на региональную политику ЕС, получившую название «политики сплочения», осуществляются через три финансовых инструмента – структурные фонды ЕФРР и ЕСФ, а также созданный в 1993 г. под давлением 4 наименее развитых на тот момент стран ЕС Фонд сплочения. Средства из него получают страны, чей валовой национальный доход (ВНД) на душу населения не превышает 90% от среднего по ЕС – все 12 «новых» членов, Греция и Португалия. Для Испании введен переходный период, так как она удовлетворяет критерию в рамках ЕС-15, но не ЕС-25, а Ирландия полностью прекратила получать средства фонда в 2003 г. Структурные фонды нацелены на сокращение региональных различий (через ЕФРР также осуществляется поддержка трансграничного и транснационального регионального сотрудничества), а Фонд сплочения – на уменьшение различий между странами. Фонд сплочения финансирует проекты в таких сферах, как трансъевропейские транспортные сети, охрана окружающей среды, а с недавних пор и альтернативная энергетика, причем до 2007 г. он действовал автономно от структурных фондов. Кроме того, для регионов стран-кандидатов на вступление в ЕС работает Инструмент помощи перед вступлением, заменивший собой все фонды, содействовавшие ранее подготовке расширения ЕС на Восток.

До 2007 г. для региональной политики ЕС использовались и другие структурные фонды. Теперь Европейский аграрный фонд развития сельской местности (образован в ходе реорганизации Европейского фонда сельскохозяйственного управления и гарантий[[9]](#footnote-9)) и Европейский фонд рыболовства (бывший Финансовый инструмент регулирования рыболовства, созданный в 90-е годы) полностью интегрированы соответственно в общую аграрную и общую рыболовную политику ЕС. Однако их деятельность по-прежнему оказывает опосредованное влияние на региональное развитие. Приоритетными целями первого из них на период 2007–2013 гг. являются: 1) повышение конкурентоспособности сельского и лесного хозяйства, 2) улучшение состояния окружающей среды и сельских ландшафтов, 3) повышение качества жизни в сельской местности и диверсификация экономики аграрных районов, 4) расширение возможностей для занятости в сельской местности, 5) согласованность с национальными планами развития аграрных регионов, 6) синергия с наднациональной региональной политикой ЕС[[10]](#footnote-10). Целями Европейского фонда рыболовства стали адаптация рыболовного флота ЕС к современным условиям работы, содействие развитию аквакультуры и перерабатывающих производств рыбной отрасли, нацеленные на достижение устойчивости окружающей среды коллективные действия, достижение устойчивого развития прибрежных рыболовных зон и техническая помощь9. Исключение этих фондов из системы региональной политики ЕС упростило функционирование последней, повысив ее эффективность. Одновременно укрепились соответствующие направления общей отраслевой политики ЕС.

В 2007–2013 гг. осталось три основных цели – «конвергенция» (бывшая «цель 1»), «региональная конкурентоспособность и занятость» (объединившая «цель 2» и «цель 3») и «европейское территориальное сотрудничество». В связи с уменьшением после расширения на Восток среднего по Евросоюзу ВВП на душу населения возник статистический эффект, потребовавший переходного периода хотя бы с урезанной помощью для регионов, где ВВП на душу населения в рамках ЕС-15 ниже 75% от среднего, а в ЕС-25 – выше 75%. Программы первых двух целей реализуются в границах регионов NUTS 2-го уровня, тогда как цели «европейское территориальное сотрудничество» – в регионах NUTS 3-го уровня в пределах 150-километровой приграничной зоны (включая морские границы), а также в рамках 13 масштабных ареалов транснациональной кооперации[[11]](#footnote-11).

##

## Региональная политика Евросоюза в период 2000–2006 гг.

Из 265 млрд. евро (в ценах 1999 г.), направленных фондами ЕС на региональную политику в период 2000–2006 гг., структурные фонды ассигновали на территории Евросоюза 195 млрд. евро, а 25,6 млрд. составили средства Фонда сплочения. Еще 8 млрд. евро было дополнительно выделено Еврокомиссией в марте 2004 г. для всех успешно действовавших программ с целью адаптации к самому масштабному в истории ЕС расширению. Остальные средства были связаны с деятельностью трех финансовых инструментов в странах-кандидатах на вступление (включая специально созданный в 1999 г. Инструмент структурной политики перед присоединением к ЕС). После интеграции в Евросоюз 10 «новых» членов получили уже в рамках обычных мероприятий региональной политики ЕС 14,1 млрд. евро от структурных фондов и 7,6 млрд. – от Фонда сплочения (соответственно 7% и 30% их средств, предназначенных на весь 7-летний период).

В рассматриваемый период наднациональная региональная политика ЕС во многих странах-членах превратилась в ключевой элемент национальной региональной политики. Формально ЕС лишь побуждал государства участвовать в достижении основных приоритетов общей региональной политики Сообщества через софинансирование программ, не запрещая содействовать также реализации собственных приоритетов регионального развития (хотя и ограничивал страны через введение лимитов на суммарный размер ареалов помощи и т.п.). Однако реально в ряде стран ЕС почти все регулирование социально-экономического развития территорий стало сводиться к разработке программ регионального развития для дальнейшей их реализации совместно с ЕС.

Основная часть финансирования – 151 млрд. евро – пришлась на «цель 1», ареал которой охватил почти 70 регионов NUTS 2-го уровня в 13 «старых» членах ЕС и большинство регионов «новых» членов (кроме Кипра), так что удельный их вес по численности населения превысил 1/3 (как и в 1994–1999 гг.). Как показывает опыт региональной политики разных стран, именно такой охват территорий является оптимальным для задачи сглаживания межрегиональных контрастов в уровне развития. Финансирование велось преимущественно на основе операционных программ, а в случае помощи региону размером менее 1 млрд. евро – отдельных программных документов. Средства направлялись на сооружение и модернизацию инфраструктуры, содействие инновациям, развитие информационного общества, приращение человеческого капитала и др. При инвестировании в инфраструктуру вклад структурных фондов обычно превышал вклад национальных бюджетных систем, но не должен был составлять более 75% всего объема капиталовложений. Порог был повышен до 80% в Греции, Португалии, Испании и Ирландии, где действовал Фонд сплочения, и до 85% в заморских департаментах Франции, на Азорских, Мадейра, Канарских и Эгейских островах. Однако при сооружении инфраструктуры, способной приносить доход (например, платных мостов и автострад), предельная доля структурных фондов была снижена до 40% (50% в ареале действия Фонда сплочения), еще до 10% могло быть оказано в форме косвенной помощи ЕС (кредиты, гарантии и т.п.). При оказании в рамках региональных программ инвестиционной помощи компаниям доля участия фондов ЕС определялась национальными правилами поддержки фирм, но была не более 35% (50% в заморских департаментах и на перечисленных выше периферийных островах). Для малых и средних предприятий уровень помощи мог быть повышен на 10 проц. пунктов за счет косвенных методов поддержки[[12]](#footnote-12).

##

## Новый этап региональной политики ЕС: период 2007–2013 гг.

В 2007–2013 гг. в рамках региональной политики ЕС (политики сплочения) планируется выделить 347,4 млрд. евро (в-ценах 2007 г., тогда как в ценах 2004 г. показатель равен 308 млрд.). Из этих средств 81,5% пойдет на мероприятия цели «конвергенция» (57,5% в регионы ШТ5 2-го уровня с ВВП на душу населения меньше 75% от среднего по ЕС; 4% – в регионы переходного режима из-за статистического эффекта расширения ЕС; 20% – дополнительно для ареала действия Фонда сплочения). Доля ассигнований на цель «региональная конкурентоспособность и занятость» составит 16%*.* Удельный вес цели «европейское территориальное сотрудничество» достигнет 2,5%. Финансирование политики сплочения осуществляется в рамках нескольких сотен операционных программ, объединяющих 2 млн. проектов разной направленности. Фактическое выделение средств происходит в три этапа – небольшие авансовые платежи, ассигнования в процессе реализации проекта и подводящие баланс завершающие платежи на основе представленных на уровень ЕС документов о расходах (принимаются до конца 2015 г., то есть в течение 2 лет по завершении 7-летней перспективы). Ведущими получателями помощи ЕС станут регионы Польши, которая заметно опережает другие страны. (см. табл. 1)

Финансирование заметно перераспределилось в пользу «новых» стран-членов из ЦВЕ. В период 2007–2013 гг. к ареалу цели отнесены территории, на которых проживает чуть больше 1/3 всего населения ЕС. Расчет ВВП проводился по данным 2000–2002 гг. в границах ЕС-25. Распределение ассигнований между регионами происходит по сложной схеме и зависит главным образом от численности их населения и степени отставания по ВВП на душу населения от среднего по ЕС уровня. Дополнительно учитываются ВНД на душу населения стран, где находятся данные регионы (выделено три группы: ниже 82%, 82–99% и выше 99% от среднего по ЕС), и безработица.

В отличие от предыдущей 7-летней финансовой перспективы другая основная цель региональной политики ЕС – «региональная конкурентоспособность и занятость» – также реализуется в рамках программ для регионов NUTS 2-го (а не 3-го) уровня. При этом формально в ареал данной цели вошла вся территория ЕС, не отнесенная к ареалу цели «конвергенция». Это связано с тем, что в региональной политике ЕС произошел сдвиг от почти исключительной поддержки проблемных территорий к сочетанию остающихся приоритетными задач конвергенции с задачей придания динамизма экономике всех европейских регионов. Однако речь, на наш взгляд, идет все-таки не о внедрении (пусть частичном) концепции полюсов роста, которая противодействует идеям сглаживания межрегиональных контрастов. Скорее наблюдается желание предотвратить обострение социальных и экономических проблем не только в районах со старой хозяйственной структурой, но и в регионах, которые без поддержки ЕС могут при растущей глобальной конкуренции быстро перейти из разряда успешных в категорию депрессивных. Распределение ассигнований ЕФРР и ЕСФ между отдельными регионами проводится с учетом численности населения (вес индикатора – 0,5), количества безработных в регионах NUTS 3-го уровня с уровнем безработицы выше среднего по ареалу цели (0,2), количества рабочих мест, необходимых для достижения 70%-ной занятости (0,15), числа занятых с низким образовательным уровнем (0,1) и низкой плотности населения (0,05). Далее делается 5%-ная поправка на уровень ВВП на душу населения (вычитание при уровне выше среднего по ареалу, прибавка – при уровне ниже среднего). Однако итоговая сумма по любой из стран не может быть меньше 3/4 уровня ассигнований в 2006 г. В итоге наибольшее финансирование приходится на Францию, Германию и Испанию.

Третья цель – «европейское территориальное сотрудничество» – хотя и привлекает наименьшее финансирование, является единственной целью, реализуемой во всех странах ЕС. Размер ассигнований зависит преимущественно от численности населения регионов NUTS 3-го уровня, участвующих в программах сотрудничества.

В целом было решено установить «потолок» ежегодно выделяемых средств для «новых» стран ЕС в размере 4% от национальных ВВП из соображений о низкой поглощающей способности их финансовых систем. Такой объем помощи может принять страна без значительного увеличения инфляции и существенного давления на госбюджет.

Для периода 2007–2013 гг. заметно изменились правила финансирования операционных программ (размер авансового финансирования и т.п.). При этом установлены следующие уровни предельного совокупного участия фондов ЕС в программах:

* 85% для всех трех фондов – в странах, где ВВП на душу населения в 2001–2003 гг. оказался ниже 85% от среднего по ЕС-25 (все «новые» члены, Греция и Португалия), а также для программ территориального сотрудничества, если хотя бы один участник удовлетворяет данному критерию;
* 85% для Фонда сплочения; 80% для ЕФРР и ЕСФ в ареале цели «конвергенция» и регионах цели «региональная конкурентоспособность и занятость»*;* 50% для ЕФРР и ЕСФ на территории остальных регионов – в Испании (откуда постепенно уходит Фонд сплочения);
* 75% для ЕФРР и ЕСФ в ареале цели «конвергенция» – в странах, где не действует Фонд сплочения, а также для программ территориального сотрудничества, где во всех регионах-участниках, относящихся к территории Евросоюза, ВВП превышает 85% от среднего для ЕС показателя;
* 50% для ЕФРР и ЕСФ в ареале цели «региональная конкурентоспособность и занятость» – в странах, где не действует Фонд сплочения[[13]](#footnote-13).

Стоит особо отметить технические программы, в которых участвует группа Европейского инвестиционного банка. Они призваны улучшить разработку региональных проектов и повысить их качество с целью создания дополнительной добавленной стоимости при использовании средств фондов ЕС. Например, программа «Совместная помощь для поддержки проектов в европейских регионах» *(Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions, JASPERS)* должна помочь странам ЕС в подготовке качественных проектов на всех этапах их разработки, начиная с плана проекта и заканчивая получением конечной помощи. Функционирует также ряд других программ.

В качестве ответа на мировой экономический кризис осенью 2008 г. Еврокомиссия предложила более гибкие схемы использования ассигнований фондов ЕС на программы региональной политики. В частности, по отдельным проектам в 2009 г. допускается за счет фондов ЕС обеспечивать 100% инвестиций, так как обязательный национальный вклад на уровне 15–50% (в зависимости от типа региона помощи) может быть достигнут в среднем за текущий период после 2010 г. Кроме того, было решено расширить авансовые (до выделения национального софинансирования) платежи. Традиционно в первые два года новой финансовой перспективы регионы заканчивают расходовать средства предыдущего периода, а многие новые проекты не успевают стартовать, пройдя все процедуры согласования. За 2007–2008 гг. авансовые платежи ЕФРР и ЕСФ, как и было предусмотрено, составили лишь 5% всех предполагаемых ассигнований, а Фонда сплочения – 5% в «старых» странах-членах и 6,5% в «новых». В итоге на региональную политику в рамках новой финансовой перспективы было выделено из фондов ЕС 18 млрд. евро. В 2009 г. изначально планировалось добавить еще 5 млрд. евро, но теперь авансовые платежи за год составят 11,25 млрд. евро. В начале 2009 г. допустимый предел переброски средств внутри операционной программы с одной приоритетной задачи на другую повышен с 2% до 10% изначально предусмотренных средств. Помимо этого, объявлено о продлении срока завершения расходования средств предыдущей финансовой перспективы (до 30 июня 2009 г. для структурных фондов и до конца 2010 г. для Фонда сплочения). Поскольку уже было востребовано лишь 87,5% предусмотренных на 2000–2006 гг. ассигнований на нужды региональной политики, это решение коснулось 385 из 555 программ.

Возможно в течение 2009–2010 гг. будут приняты и некоторые другие дополнительные меры, однако кардинального пересмотра наднациональной региональной политики до принятия новой финансовой перспективы ЕС в 2013 г. нами не ожидается, какие бы последствия не имел мировой кризис. Дело в том, что региональная политика ЕС очень сильно увязана с политикой регулирования территориального развития, проводимой странами-членами. При этом ситуация в отдельных государствах в принципе заметно различается – и по характеру существующих региональных проблем, и по возможностям осуществления самостоятельной региональной политики, и по специфике используемого инструментария[[14]](#footnote-14).

# Основные институты Евросоюза

*Европейский совет*

Высший политический орган ЕС, состоящий из глав государств и правительств стран-членов и их заместителей – министров иностранных дел. Членом Европейского Совета является также председатель Еврокомиссии. В основе создания Европейского Совета лежала идея французского президента Шарля де Голля о проведении неформальных саммитов лидеров государств Европейского союза, что призвано было препятствовать снижению роли национальных государств в рамках интеграционного образования.

Совет определяет основные стратегические направления развития ЕС. Выработка генеральной линии политической интеграции – основная миссия Европейского совета. Наряду с Советом Министров Европейский Совет наделён политической функцией, заключающейся в изменении основополагающих договоров европейской интеграции. Его заседания проходят не менее чем дважды в год-либо в Брюсселе, либо в председательствующем государстве под председательством представителя государства-члена, возглавляющего в данное время Совет Европейского союза. Заседания длятся два дня.

Решения совета обязательны для поддержавших их государств. Европейский Совет следует отличать от Совета ЕС и от Совета Европы. Европейский совет – формально не входит в структуру институтов Европейского союза. В его рамках осуществляется так называемое «церемониальное» руководство, когда присутствие политиков самого высокого уровня придаёт принятому решению одновременно и значимость и высокую легитимность.

*Европейская комиссия*

Европейская Комиссия – высший орган исполнительной власти Европейского союза. Состоит из 27 членов, по одному от каждого государства-члена. При исполнении своих полномочий они независимы, действуют только в интересах ЕС, не вправе заниматься какой-либо другой деятельностью. Государства-члены не вправе влиять на членов Еврокомиссии.

Еврокомиссия формируется каждые 5 лет следующим образом. Совет ЕС на уровне глав государств или правительств, предлагает кандидатуру председателя Еврокомиссии, которая утверждается Европарламентом. Далее, Совет ЕС совместно с кандидатом в председатели Комиссии формируют предполагаемый состав Еврокомиссии с учетом пожеланий государств-членов. Состав «кабинета» должен быть одобрен Европарламентом и окончательно утвержден Советом ЕС. Каждый член Комиссии отвечает за определенную сферу политики ЕС и возглавляет соответствующее подразделение (так называемый Генеральный Директорат).

Комиссия играет главную роль в обеспечении повседневной деятельности ЕС, направленной на выполнение основополагающих Договоров. Она выступает с законодательными инициативами, а после утверждения контролирует их претворение в жизнь. В случае нарушения законодательства ЕС Комиссия имеет право прибегнуть к санкциям, в том числе обратиться в Европейский суд. Комиссия обладает значительными автономными правами в различных областях политики, в том числе аграрной, торговой, конкурентной, транспортной, региональной и т.д.

*Совет ЕС*

Совет Европейского союза, или, неофициально, «Совет Министров», наделён рядом функций как исполнительной, так и законодательной власти, а потому нередко рассматривается как ключевой институт в процессе принятия решений на уровне Европейского союза.

Был создан в 1952 г. и призван был уравновесить Европейскую Комиссию. Однако компетенции этих органов чётко поделены. Если Европейская Комиссия играет в большей мере административную роль, то Совет Министров ЕС осуществляет политическое лидерство. Совет играет ключевую роль в тех областях европейской интеграции, где принятие решений происходит на межправительственном уровне.

Начиная с Парижского договора, существует тенденция селективного делегирования полномочий от национальных государств (напрямую или через Совет Министров) к Еврокомиссии. Подписание новых «пакетных» соглашений добавляли новые компетенции Евросоюзу, что влекло за собой делегирования больших исполнительских полномочий Еврокомиссии. Однако, Еврокомиссия не свободна в осуществлении политики, в определённых сферах национальные правительства имеют инструменты контроля над её деятельностью. Другая тенденция – усиление роли Европарламента. Следует заметить, что несмотря на проделанную Европарламентом эволюцию от сугубо консультативного органа до института получившего право совместного решения и даже одобрения, полномочия Европарламента по-прежнему сильно ограничены. Поэтому баланс сил в системе институтов ЕС по-прежнему в пользу Совета Министров.

*Европейский парламент*

Европейский Парламент является собранием из 785 депутатов, напрямую избираемых гражданами стран-членов ЕС сроком на пять лет. Председатель Европарламента избирается на два с половиной года. Члены Европейского парламента объединяются не по национальному признаку, а в соответствии с политической ориентацией.

Основная роль Европарламента – утверждение бюджета ЕС. Кроме того, практически любое решение Совета ЕС требует либо одобрения Парламента, либо по крайней мере запроса его мнения. Парламент контролирует работу Комиссии и обладает правом ее роспуска (которым, впрочем, он никогда не пользовался).

Одобрение Парламента требуется и при принятии в Союз новых членов, а также при заключении соглашений об ассоциированном членстве и торговых договоренностей с третьими странами.

Заключение

Один из способов использования опыта ЕС в сфере региональной политики заключается в попытке выделить из этого опыта важные вопросы или проблемы, которые следовало учесть при разработке стратегии и управлении ею на протяжении последних 20 лет. Ниже рассмотрим десять таких соображений.

Во-первых, региональная политика требует **долгосрочного стратегического видения** целей, которых необходимо достичь. Они могут включать развитие ключевых секторов, в частности транспорта, или географических территорий, например когда политика ЕС отдает приоритет менее развитым территориям. Программы ЕС характеризуются как секторным, так и географическим подходами. Что касается транспорта, то следует отметить, что приоритет отдавался проектам, которые способствуют реализации трансевропейских сетей, транспортной стратегии с целью обеспечения сообщения на территории ЕС, что определяется странами-участниками.

Во-вторых, должен существовать **объективный**, **или «неполитический» метод привлечения и распределения ресурсов**. Другими словами, должно быть понятно, как привлекаются и распределяются деньги в рамках программ или регионов. Это должно обосновываться статистическими показателями; таким образом, реализация региональной политики предусматривает существование статистической службы и соответствующие инвестиции. Один из вопросов, который был центральным для европейских дебатов по поводу соответствующих стратегий, сводился к выбору между исключительным и всеохватывающим подходом к бенефициарам. Сегодня в политике ЕС применяется всеохватывающий подход к бенефициарам, когда все регионы имеют право претендовать на определенную форму поддержки, но в то же время имел место очень высокий уровень концентрации ресурсов на наименее развитых регионах.

В-третьих, мы увидели, что система, которая объединяет **совместное финансирование** и **партнерство**, укрепляет права собственности. Органы управления, которые объединяют широкий спектр интересов, также должны покрыть от 15 до 50 процентов затрат, связанных с конкретными проектами, за счет местных (государственных или частных) источников. Не имеют смысла проекты, которые навязываются органами высшего уровня, поэтому проекты действительно принадлежат общине, которая получает пользу от их реализации.

В-четвертых, важно отделять **правовое поле**, **которое устанавливает широкий спектр правил**, **регулирующих внедрение стратегии**, **от отдельных решений по проектам**. В ЕС это является результатом институциональной архитектуры, в рамках которой политический уровень, страны-участники и Европейский Парламент выбирают правовую основу, тогда как право выбора проектов делегируется органам управления на национальном и региональном уровнях, которые отделены от европейского институционального уровня.

В-пятых, следует принимать решения относительно **поддержки интегрированных программ** (т.е. поддержки связанных действий в сферах инфраструктуры, человеческих ресурсов и развития бизнеса) или поддержки отдельных проектов. Сегодня ЕС работает в обоих этих направлениях в рамках различных фондов. Можно сказать, что интегрированные программы требуют большего институционального потенциала на региональном уровне. Соответственно, когда институциональный потенциал считается слабым, то можно рекомендовать начать с проектного подхода.

В-шестых, существует проблема зависимости от грантов, или от **комбинации грантов и форм поддержки с возмещением**. Политика ЕС двигается в направлении увеличения объемов помощи, которую необходимо возвращать, пытаясь таким образом увеличить уровень имеющихся ресурсов, создать дополнительные стимулы для обеспечения эффективности со стороны бенефициаров, а также дополнительного опыта, который предоставляется банками и сектором финансовых услуг.

В-седьмых, сегодня в ЕС признается, что наличие **адекватного формального и неформального институционального потенциала** является критически важным для успешного управления программами. Сюда входят возможности в таких сферах, как финансовый менеджмент и контроль, планирование экономического развития, а также идентификация и мотивация соответствующих партнеров. Вопрос институциональных возможностей особенно важен для успешного внедрения программ для соседних стран, в рамках которых объединяются административные структуры, которые могут иметь ограниченный опыт совместных действий.

В-восьмых, **мониторинг и оценка** действия необходимы для того, чтобы можно было продемонстрировать созданную ценность для бенефициаров и налогоплательщиков. Это требует включения технического потенциала в управление программами, хотя некоторые специальные задачи, в частности макроэкономическое моделирование, могут выполняться исследовательскими учреждениями или университетами.

В-девятых, важным для ЕС является вопрос **обусловленности** программ. Основные условия получения поддержки ЕС включают: уважение к открытым рынкам в ЕС (правила конкуренции за государственную помощь, правила открытых государственных закупок); уважение к экологической политике и правилам; уважение к принципу равных возможностей; подход, основывающийся на партнерстве и демократии. В ЕС несоблюдение вышеуказанных условий часто приводило к применению финансовых санкций.

В-десятых, **прозрачность** процесса реализации стратегии и программы рассматривается как важная составляющая эффективного управления в ХХІ веке. Соответственно, эффективные коммуникационные и информационные системы должны быть включены в процессы управления программами, например для того, чтобы указывать на проекты, каким была предоставлена помощь, результаты мониторинга и оценку, а также объяснение для потенциальных бенефициаров относительно того, как получить государственную помощь.

Список литературы

1. Топорин Б.Н. «Европейские Сообщества: право и институты» – Москва.2003 г.
2. Зуев В.Н. 1. Феномен наднационального хозяйственного механизма Европейского союза. Москва: Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2008.
3. Журнал «Мировое и национальное хозяйство» 7–2008 «Мировой экономический кризис и перспективы его воздействия на экономику ведущих стран и регионов мира в 2009 году»
4. Уткин Э.А., Денисов А.Ф. «Государственное и региональное управление» – Москва. 2007 г.
1. В 1994 г. появился Комитет Европы, двумя основными целями которого стали усиление
влияния регионов и общин на законотворческий процесс (поскольку на их уровне проявляется
воздействие 3/4 всех нормативных актов ЕС) и «приближение» бюрократии быстро развивающейся
институциональной структуры ЕС к населению стран Евросоюза (http://www.cor.europe.eu). [↑](#footnote-ref-1)
2. В частности, эта тенденция прослеживается на ярком примере Германии (где традиции регионализма особенно сильны в силу позднего формирования единого государства при сохранении, однако, на протяжении веков ощущения у населения принадлежности к одной немецкой нации) в работе: *Бусыгина ИМ.* Регионы Германии. - М.: Российская политическая энциклопедия, 1999. [↑](#footnote-ref-2)
3. *Туровский Р.Ф.* Политическая регионалистика. - М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006. С. 110-116. [↑](#footnote-ref-3)
4. *Кузнецов А.В.* Еврорегионы: полвека «малой» интеграции // Современная Европа. 2008. №2. С. 48-59. [↑](#footnote-ref-4)
5. European Regional Statistics Changes in the NUTS Classification 1981 – 1999. – Luxemburg, 2002. [↑](#footnote-ref-5)
6. Regulation (EC) of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 on the establishment of a common classification of a territorial units for statistics (NUTS). [↑](#footnote-ref-6)
7. Europe – Overviews – Regional Policy (http://europe.eu/pol/reg ) [↑](#footnote-ref-7)
8. http://ec.europa.eu/regional\_policy [↑](#footnote-ref-8)
9. Наиболее известен своей французской аббревиатурой FEOGA (по-английски – EAGGF) [↑](#footnote-ref-9)
10. Council Decision 2006/144/EC of February 2006 on Community strategic guidelines for rural development. [↑](#footnote-ref-10)
11. К ним относятся Северная периферия, Балтийский регион, Северо-Западная Европа, Североморский регион, Атлантическое побережье, Юго-Западная Европа, Альпийский регион, Восточно-Центральная Европа, Средиземноморье, Юго-Восточная Европа, Азорские острова, а также заморские зоны Индийского океана и Карибского бассейна. [↑](#footnote-ref-11)
12. Provisions and Instruments of Regional Policy. Objective 1 (http://europa.eu/pol/reg). [↑](#footnote-ref-12)
13. Council Regulation (EC) №1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) №1260/1999. [↑](#footnote-ref-13)
14. Commission Increases Flexibility of Structural Funds in Response to Financial Crisis. - Brussels, 24 February 2009 (IP/09/310). [↑](#footnote-ref-14)