Реферат на тему

Опыт регионального развития в условиях Евросоюза

Создание Евросоюза. 7 февраля 1992 г. в Маастрихте (Голландия) подписан Договор о Европейском Союзе, в котором члены Европейских сообществ согласились расширить сотрудничество в таких "чувствительных" сферах, как внутренние дела, правосудие, безопасность и внешняя политика. Маастрихтские соглашения - результат более чем десятилетия поисков консенсуса в области дальнейших направлений объединения, особенно в сфере политического сотрудничества. Подписавшиеся в большей или меньшей степени руководствовались федералистской концепцией объединения, хотя формально в правовом смысле пока не создано союзного европейского государства с соответствующей правоспособностью в международном праве и международных отношениях. Налицо размывание граней между внешней и внутренней политикой, границами, территориями и всем тем, что составляет суть суверенитета государства.

Важнейшим принципом федерализма является субсидиарность. Данный принцип заложен, например, в X поправку Конституции США и означает, что те функции, которые не могут быть достаточно эффективно осуществлены на нижеследующем уровне, подпадают под юрисдикцию вышележащего уровня. Это не что иное, как закрепление принципа "ограниченного суверенитета".

Как бы не интерпретировался принцип субсидиарное, включенный в текст Договора о Европейском Союзе, он создает новый механизм сохранения динамики интеграционного развития Сообщества. В преамбуле Договора говорится о решимости продолжать строительство "все более тесных связей между народами Европы, где решения будут приниматься насколько возможно близко к гражданам в соответствии с принципом субсидиарности". Конечно, процесс переноса полномочий с государств-членов на Сообщество займет немало времени, будет сопровождаться противоречиями, но создается основа для психологического преодоления национальной исключительности в пользу европейской идентичности.

Центр политической тяжести остается внутри европейских национальных государств, и маастрихтская модель суверенитета в значительной степени отличается от филадельфийской версии с ее сочетанием федерального суверенитета и приобретающим все более условный характер суверенитета субъектов федерации.

Принцип субсидиарное, заложенный в Маастрихтский договор, своими историческими корнями уходит в европейскую политическую мысль XVI в., в особенности в теорию Иоганна Альтхауса Альтузия (1557-1638). Для Альтузия суверенитет (ius regni) олицетворяется в контракте государя с народом, интересы которого представляют сословно организованный "корпус", облеченный властью в лице разных нижестоящих государственных и сословно-представительных инстанций. Система Альтузия, как и европейская федерация с принципом субсидиарности, строится на движении снизу вверх. Малое сообщество с ограниченными функциями соединяется в более обширное территориальное объединение - регионы. Богатые и сильные регионы Германии, Испании, Бельгии, Великобритании и Франции (непризнанные на конституционном уровне) пытаются использовать принцип субсидиарности: возможные потери политического влияния на национальном уровне должны возместиться доступом к формированию европейской политики.

Региональные группы в Европарламенте настояли на учреждении Комитета регионов в рамках Евросоюза. Процесс европейского объединения, исходя из этих тенденций, будет затрагивать (что отмечают специалисты в области федерализма) не столько национальные государства, сколько с этнокультурные и региональные сообщества.

Особенности региональной политики в Евросоюзе. В многонациональной России региональная политика имеет свою специфику, поэтому невозможен простой перенос опыта государств Евросоюза на современные российские условия. Вместе с тем интерес к процессам межгосударственных отношений в Европе после Маастрихта, перспективы европейского федерализма и регионализма, особенности проведения региональной политики в рамках Евросоюза связан с необходимостью осмысления этих процессов в контексте развития федеративных отношений в России и учета европейского опыта проведения региональной политики в условиях открытого государства.

В развитых странах региональная политика рассматривается прежде всего как средство государственного регулирования социально-экономических процессов в проблемных регионах страны и снятия социальной и экологической напряженности. Поэтому целесообразно говорить о региональной политике не просто как о деятельности, направленной на упорядочение национального пространства, имеющей своим объектом все территориальные проблемы государства. Следует учитывать появление наднационального уровня разработки региональных программ, поэтому в отдельных случаях возникает необходимость дополнения содержания понятия "региональная политика" транснациональным аспектом. Не случайно, в научной литературе все чаще используются понятия "пространственная политика", "территориальная политика", имеющие более емкое содержание.

Сведение региональной политики западных государств к проведению мероприятий, направленных лишь на регионы (проблемные, депрессивные, отсталые и т.п.), становится все менее полезным. В этом случае как бы игнорируются общие закономерности размещения производительных сил, общенациональные отраслевые проблемы и т.д. Опыт ведущих стран Запада свидетельствует о том, что классические региональные разработки постоянно дополняются другими направлениями государственной политики, связанными с преобразованием пространства, - всеобщим макрорегулированием процесса воспроизводства, реализацией отраслевых программ, развитием практики так называемых "зеленых планов" (направленных на реорганизацию и модернизацию сельского хозяйства), районной планировкой, моделированием национальных коммуникационных систем и энергичной экологической политикой.

Впервые государственные органы стран Западной Европы начали оказывать целенаправленную помощь отдельным регионам в 1930-х гг. в период экономического кризиса, когда вследствие значительного спада производства сильно пострадали старые промышленно развитые регионы и территории с монополизацией промышленного производства. Впоследствии сформировалась и получила свое правовое оформление целостная система региональной политики европейских государств. Подписание Маастрихтских соглашений открыло прямой путь к превращению "Европы национальных государств" в "Европу регионов".

Сегодня "европейское развитие характеризуется тремя основными тенденциями: регионализацией и унификацией экономических, инновационных процессов; неуклонно возрастающей дифференциацией социальных стандартов в Европе; тенденцией к созданию инстанций наднационального характера, облеченных правом принятия политических решений".

В важнейших отраслях высоких; информационных и коммуникационных технологий Европа вышла на уровень развития международного рынка. Глобализация и открытость так же, как и интеграционные процессы, требующие адаптации к уровню норм и затрат в условиях мирового рынка, предопределяют единство европейских государств, не способных поодиночке справиться с этими глобальными задачами. Соответственно появляется необходимость создания более крупных региональных и единых экономических, валютных и социальных пространств.

Образование Евросоюза создает для жизнедеятельности регионов Европы новую политическую и хозяйственную среду. Политически оно во многом снимает их прежнюю орбитальную привязку исключительно к столицам своих государств, расширяет ареал интересов и возможностей до размеров всего Евросоюза. Конкретно это выражается в переплетении интеграции с процессами децентрализации властных полномочий, в результате чего все больше решений Евросоюза применяют в странах-членах уже не только общенациональные, но и региональные власти, а сами регионы выходят на прямые связи и партнерство с руководящими органами ЕС.

Более того, возникает все больше областей, где эти новые партнеры не могут обойтись друг без друга. В первую очередь это касается провозглашенного в Договоре о Евросоюзе "все более тесного союза европейских народов, в котором решения принимаются с максимально возможным приближением к его гражданам", что могут обеспечить власти именно на местах, а не в столицах.

С политической точки зрения, новая Европа является несомненным достижением. Вместе с тем Евросоюз должен увязать свою деятельность с повседневными нуждами европейцев, ибо там, где такое демократическое взаимодействие не обеспечено, люди отвергают объединенную Европу. Поэтому на современном этапе развития Европейского Союза необходимой и востребованной оказывается именно местная, конкретная демократия, а сами регионы выступают как важные инструменты борьбы за дальнейшее углубление интеграции.

Политически важно и то, что по мере замены различающихся национальных законодательств стран-членов европейским правом регионы отдельных стран Европы начинают функционировать во все более сходном и однородном правовом поле. Это в значительной степени унифицирует обмен опытом управления и хозяйствования, сближает механизмы принятия и исполнения решений на местах. В условиях снятия внутри стран Евросоюза экономических границ такое правовое поле в числе прочего дает мощнейший импульс развитию трансграничного межрегионального сотрудничества, высвобождает экономические и политические потенциалы регионов из национальной оболочки.

Руководство Евросоюза придерживается в целом политики уважения специфики отдельных регионов и народностей, не препятствует их самосознанию и самовыражению, когда эти процессы позитивны. Но политическая совместимость регионов и Евросоюза имеет свои пределы. Диалектика интеграции проявляется и в том, что объективно складывающаяся в ее ходе либерализация условий жизнедеятельности регионов Европы вновь усиливает в определенных кругах соблазн указать на отмирание национальных государств или (в минимальном варианте) требовать участия регионов в выработке решений на европейском уровне совместно (наравне) с этими государствами. Высказываются мнения, что национальные государства потеряли определенную часть своей самостоятельности с тех пор, как стали делить свой суверенитет с ЕС, который многими воспринимается как супергосударство, а конкретные функции государственного управления - со своими составными частями. Также считается, что поскольку сегодня региональная политика определяется на европейском уровне, а практическое осуществление идет на уровне регионов, то и контроль над этими процессами все более ускользает от национальных правительств, хотя одной из задач Евросоюза является обеспечение гарантий эффективного демократического контроля европейских институтов со стороны Европейского парламента.

Официальное руководство ЕС в этом споре, естественно, поддерживает государства, из которых и состоит Евросоюз. За 40 лет, прошедших с момента его создания, статус регионов в интеграции так и не был зафиксирован в Договоре о Евросоюзе, а Комитет регионов ЕС имеет консультативный статус лишь по узкому кругу проблем регионального развития.

Развитие событий в рамках Евросоюза в последние годы свидетельствуют еще об одной важной тенденции, выражающейся в последовательном осуществлении принципа субсидиарное™. Очевидно, что регионализация в отдельных странах Европы становится регионализацией в Европе в целом. Естественно, что главной движущей силой этого процесса является в первую очередь Евросоюз, который через прямое сотрудничество с регионами переходит на уровень нового общеевропейского "регионализированного" государства'.

В научной литературе одни авторы высказывают мысль о том, что Европейский Союз к концу 1990-х гг. стал своего рода федеральным центром для регионов и неизбежно превратится в мощное федеративное сверхгосударство, способное противостоять другим мировым геополитическим центрам. Другие авторы высказывают скептицизм по поводу перспектив общеевропейского регионального развития.

С созданием Евросоюза появились новые возможности для регионов - они стали полноправными участниками структурных изменений в Европе, поскольку в пределах своей компетенции могут участвовать в работе всех органов Союза. Это право наступило после ратификации Маастрихтского договора тем или иным государством и внесения поправок в собственное законодательство, касающееся компетенции регионов.

При ЕС был создан и приступил к работе Комитет по региональному и местному самоуправлению. Представители местных властей и мэры городов получили возможность участвовать в деятельности ЕС, особенно по вопросам, которые Евросоюз возлагает на данный уровень власти в пределах ее компетенции, а также информировать свои регионы о деятельности ЕС. Работа в Комитете регионов осуществляется по следующим направлениям:

♦ региональное и экономическое развитие, местные и региональные финансы;

♦ территориальное планирование, сельское/рыбное/лесное хозяйство, экология моря, горные территории; туризм, сельские территории;

♦ система транспорта и коммуникации; телекоммуникации;

♦ городское планирование;

♦ планирование использования земли, окружающая среда, энергетика;

♦ образование, профессиональная подготовка;

♦ граждане Европы; исследования, культура, молодежь, потребители; молодежь и спорт;

♦ экономическое и социальное сближение, социальная политика, здравоохранение.

Целью Комитета регионов является прежде всего реализация принципа субсидиарности, в соответствии с которым решения в интересах населения должны приниматься уровнями власти, которые находятся к нему ближе всего.

Углубляющаяся регионализация Европы, возрастание роли и влияния регионов в европейских структурах явились противовесом тенденции глобализации и сверхфедерализации Евросоюза. Декларация о регионализме и Европейская хартия регионального самоуправления, которые в настоящее время рассматривают как государства, так и регионы Европы, - важные документы для регионов, стремящихся расширить и укрепить свои полномочия. Документы содержат нормы и стандарты, раскрывают сущность направлений и основных моментов региональных отношений, но это не уставы, которые устанавливают минимум требований, необходимых для признания региона. Декларация о регионализме в Европе и Европейская хартия регионального самоуправления определяют направления, по которым, как считают европейские региональные политики, должны двигаться все регионы.

Европейский Союз предпринимает самые серьезные экономические усилия по устранению первоосновы регионализма и сепаратизма - различий в уровне благосостояния и развития регионов.

Таким образом, в странах Евросоюза главным инструментом проведения региональной политики является государство. По мере стабилизации западных демократий растут возможности влияния государства не только на регионы, но и на отрасли экономики. Реальная жизнь свидетельствует о возрастании роли государства, о появлении новых возможностей и рычагов для коррекции территориальной структуры производительных сил, устранения региональных диспропорций в уровне доходов и т.д.

В странах с рыночной экономикой исследователи выделяют две основные цели государственного вмешательства в развитии регионов (они могут быть как совместимыми, так и конфликтными):

1)"справедливость" - такое размещение (пространственная организация) экономической деятельности, при котором жители всех регионов имеют более или менее равные возможности достичь желаемого благосостояния;

2)"эффективность", которая требует рационального использования производственного потенциала каждого региона в целях общенационального благосостояния.

В период экономического роста преобладает первая цель, в период кризисов - вторая. Не обязательно, чтобы в политике государственных органов разных уровней территориальной иерархии доминировала какая-либо одна цель. Однако должна быть определенная согласованность в региональных политиках, проводимых федеральными, региональными и местными властями, иначе пространственные неравенства будут нарастать.

В отдельных странах существуют разные принципы разделения центральными и региональными властями функций в сфере региональной политики, специфические сочетания макро - и микроинструмента. Под макроинструментом понимаются рычаги монетарной, фискальной и торговой политик, под микроинструментом - рычаги непосредственного воздействия на работников (труд) и предпринимателей (капитал).

В унитарных государствах региональная политика проводится в основном центральными правительствами, которые в равной степени пользуются макро - и микроинструментом. В федеративных государствах макроинструментом в большей степени пользуется центральное правительство, а микроинструментом - администрация субъектов федерации.

В федеративных государствах, например США, Германии, Швейцарии, Бельгии, главные права в области региональной политики сосредоточены в субъектах федерации. Так, в Германии такие права - в компетенции правительства земель. Примером почти полного отнесения региональной политики на уровень субъектов федерации является Австралия, конституция которой сильно ограничивает права центра в вопросах вмешательства в жизнь штатов.

Вместе с тем многие регионалисты полагают, что наметившаяся в конце XX в. в развитых странах Запада тенденция децентрализации власти с передачей значительной части прав центральных органов региональным и местным затруднит реализацию региональных программ. Подобная тенденция "на руку" процветающим регионам, имеющим надежные источники накопления и предложения от потенциальных инвесторов. И хотя в процессе децентрализации власти эту проблему в принципе можно разрешить путем специального ранжирования регионов и установления для них неравных прав, специалисты все же отстаивают лозунг: региональная политика - "детище" парламента и центрального правительства.

Экономическое и социальное неравенство регионов представляет реальную проблему однородности как национальной территории, так и в целом Евросоюза. На самом деле национальной политики недостаточно для сокращения сложившихся различий между регионами. Эта политика гораздо более развита на европейском уровне, чем на национальном. Кроме того, все большее количество политических решений в таких сферах, как внешняя торговля, сельское хозяйство, промышленность, принимается на европейском уровне. Они необязательно имеют благоприятные последствия для всех регионов. Таким образом, Европейский Союз несет особую ответственность за проблемы, которые могут появиться вследствие этой европейской политики. Наконец, координация между регионами, расположенными с одной и с другой стороны внутренних границ Союза, является очевидной необходимостью для развития общественных инфраструктур, например дорог, каналов или железных дорог и для помощи в привлечении инвестиций.

Традиционно сложившуюся модель региональной политики в современной России пока сложно совместить с моделью региональной политики, проводимой в странах Евросоюза. Однако возможно применение основных принципов европейской политики регионального развития в границах СНГ, а также Союзного государства Россия-Беларусь. Все это подчеркивает значимость и актуальность дальнейших научных исследований, связанных со становлением новой парадигмы внутренней и внешней региональной политики Российской Федерации.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И. Основы региональной политики. СПб. 1998.

2. Европейская интеграция: современное состояние и перспективы: Сборник научных статей / Науч. ред. СИ. Паньковский. Минск, 2006.

3. Иванов И.Д. Европа регионов. М. 1998.

4. Ларина Н.И., Кисельников А.А. Региональная политика в странах рыночной экономики: Учебное пособие. М., 1998.

5. Медведев Н.П. Политическая регионалистика: Учебник. М., 2004.

6. Политические вызовы XXI века: Второй всероссийский конфесс политологов 21-23 апреля 2000 г.М., 2002.

7. Столяров М.В. Россия в пути. Новая федерация и Западная Европа: Сравнительное исследование по проблемам федерализма и регионализма в Российской Федерации и странах Западной Европы. Казань, 1998.