**Реферат по дисциплине «Регионоведение»**

**На тему «Европейские регионы »**

**Выполнила студентка 4-го курса**

**Группы 45-РА,**

**Калмыкова Т.Г.**

**Оглавление.**

### *Введение*

### *Европейский Союз и регионы Европы.*

* *Страны-члены Европейского Союза.*
* *Хозяйственный потенциал и уровни развития регионов Европы.*
* *Бюджет, налоги, финансы регионов Европы.*
* *Децентрализация.*
* *Солидарность в защите интересов регионов Европы.*
* *Межрегиональное экономическое сотрудничество.*

### *Регионы в системе европейской интеграции.*

* *Обзор этапов, условий и причин интеграции.*
* *Интеграция в регионах Европы.*
* *Совместные позиции по основным проблемам интеграции.*

### *РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА СТРАН-ЧЛЕНОВ ЕС*

* *Политические задачи.*
* *Политические принципы.*
* *Структура управления.*
* *Политические инструменты.*
* *Пространственный аспект.*

### *РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА.*

* *Цели и принципы региональной политики.*
* *Структура управления.*
* *Политические инструменты.*
* *Пространственный аспект.*

### *Заключение.*

### *Введение.*

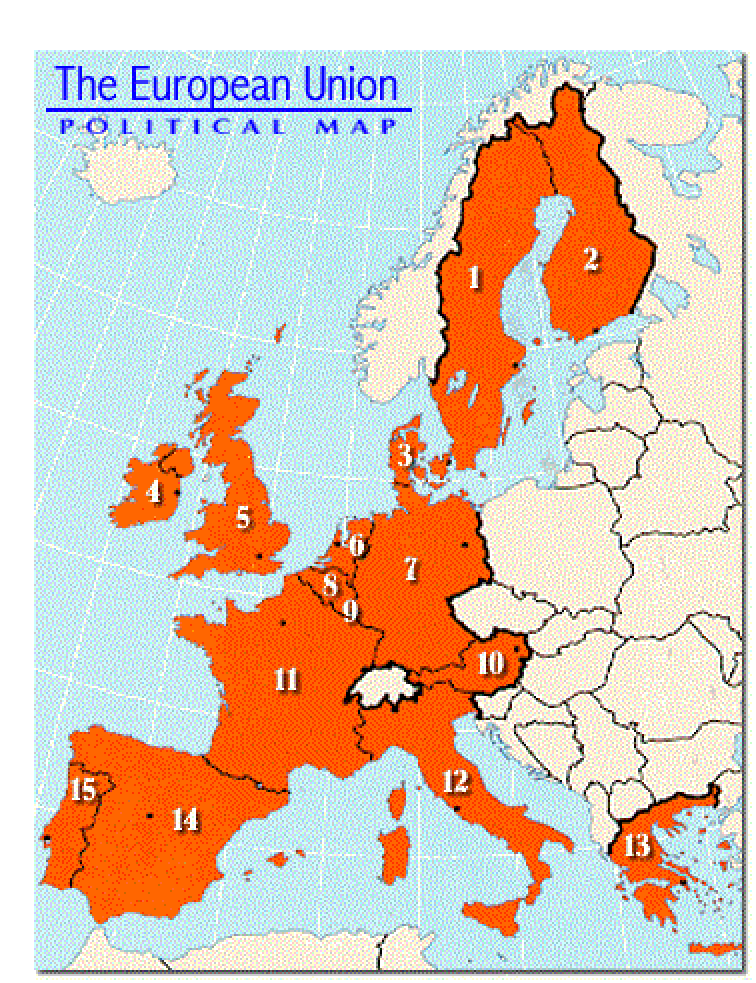
# В последнее время регионализм все заметнее обращает на себя внимание. В Европе он имеет достаточно заметный генетический фон и как явление заслуживает внимательного анализа.

# В своем реферате я хочу рассмотреть общее состояние регионов Европы, интеграционные процессы, представить обзор европейской региональной политики в двух различных политических областях: в странах ЕС, и на общеевропейском уровне. В данном аспекте моей целью является извлечение уроков, которые могут оказаться полезными для России, в четырех основных аспектах - цели и основные принципы региональной политики; оптимальные управленческие структуры для осуществления региональной политики; наиболее подходящие политические инструменты; и пространственный аспект политики. Так же я бы хотела проанализировать связь внутри регионов Европы и межрегиональное экономическое сотрудничество.

Главное сейчас - постоянное и квалифицированное внимание к региональной тематике в России. В свою очередь, изучение зарубежного опыта в этой области позволит не только воспринять в данной сфере все лучшее и выверенное жизнью, но и уберечься от ошибок.

### *Европейский Союз и регионы европы.*

# **Страны-члены Европейского Союза.**



|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Страна | Площадь (кв. км) | Население (тыс. чел.) | Год вступления в ЕС |
| Австрия | 83.900 | 8 047 | 1995 |
| Бельгия | 30.500 | 10 137 | 1951 |
| Дания | 43.100 | 5 228 | 1973 |
| Германия | 356.900 | 81 661 | 1951 |
| Греция | 132.000 | 10 454 | 1981 |
| Ирландия | 70.300 | 3 598 | 1973 |
| Испания | 504.800 | 39 210 | 1986 |
| Италия | 301.300 | 57 301 | 1951 |
| Люксембург | 2.600 | 410 | 1951 |
| Нидерланды | 41.200 | 15 459 | 1951 |
| Португалия | 92.400 | 9 917 | 1986 |
| Соединенное Королевство | 244.100 | 58 606 | 1973 |
| Финляндия | 337.100 | 5 108 | 1995 |
| Франция | 544.000 | 58 198 | 1951 |
| Швеция | 450.000 | 8 827 | 1995 |

Европейский Союз объединяет 15 европейских стран с целью обеспечения мира и процветания их граждан в рамках все более тесного объединения на основе общих экономических, политических и социальных целей. Страны Союза твердо привержены сбалансированному и устойчивому социальному и экономическому прогрессу. В частности, это достигается путем создания пространства без внутренних границ, укрепления экономической и социальной интеграции и учреждения экономического и валютного союза.

Создание единого рынка для более чем 370 миллионов европейцев обеспечивает свободу перемещения людей, товаров, услуг и капитала.

Внутри Европейского Союза разрабатывается единая политика в таких областях, как сельское хозяйство, телекоммуникации, транспорт, энергетика и охрана окружающей среды. Для отношений с внешним миром Союз разрабатывает внешнюю торговую и коммерческую политику и начинает играть все более важную роль на международной арене путем проведения единой внешней политики и политики по вопросам безопасности.

Интересы европейцев на международном уровне представляются рядом общих институтов:

- Европейская Комиссия

- Совет министров

- Европейский Парламент

- Суд

- Счетная палата

**Европейская Комиссия** - исполнительный орган Европейского Союза. Председатель и 19 членовЕвропейской Комиссии контролируют выполнение Европейских Договоров. Европейская Комиссия выполняет решения Совета Министров и обладает правом инициативы по подготовке и выдвижению проектов общих законодательных актов. Комиссия имеет исполнительный аппарат, а также управляет бюджетом и различными фондами и программами Европейского Союза, в частности программой Тасис.

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.

**Совет Министров,** состоящий из пятнадцати глав государств и правительств стран-членов ЕС является основным органом принятия решений. Он выдвигает широкие политические инициативы и определяет основные направления политики. В зависимости от обсуждаемых вопросов, Совет состоит из тех министров стран-членов, которые отвечают за данную область.

В рамках Совета представители правительств государств-членов обсуждают законодательные акты Сообщества и принимают либо отвергают их путем голосования. Решения в Совете принимаются либо единогласно, либо квалифицированным большинством, и они не могут быть отменены. В Совете министров действует система ротации, в соответствии с которой представитель каждого из государств-членов поочередно занимает пост председателя в течение шести месяцев.

**Европейский Парламент** является собранием из 626 депутатов, напрямую избираемых гражданами стран-членов. Депутаты изучают законопроекты и утверждают бюджет. Они принимают совместные решения с Советом Министров по конкретным вопросам и контролируют работу Советов ЕС и Европейской Комиссии.

Депутаты изучают законопроекты и утверждают бюджет. Они принимают совместные решения с Советом Министров по конкретным вопросам и контролируют работу Советов ЕС и Европейской Комиссии. Депутаты также самостоятельно поднимают вопросы, касающиеся России, в частности в таких сферах, как приграничное сотрудничество и инициативы по укреплению прав человека и демократии, взаимодействие в области высшего образования, а также в рамках проектов по охране окружающей среды и содействию свободе печати.

Парламент обладает правом роспуска Европейской Комиссии (которым, впрочем, он никогда не пользовался). Одобрение Парламента требуется и при принятии в Сообщество новых членов, а также при заключении соглашений об ассоциированном членстве и торговых договоренностей с третьими странами.

**Европейский суд** проводит свои заседания в Люксембурге и является судебным органом ЕС высшей инстанции. Суд регулирует разногласия между государствами-членами; между государствами-членами и самим Европейским Союзом; между институтами ЕС; между ЕС и физическими либо юридическими лицами, включая сотрудников его органов. Суд дает заключения по международным соглашениям; он также выносит предварительные постановления по делам, переданным ему национальными судами, впрочем, не имеющие юридической силы. Разумеется, под его юрисдикцию не попадают области, не охваченные договорами ЕС, например, уголовное право. Суд состоит из 15 судей, по одному от каждого из государств-членов. Они назначаются на шестилетний срок, который может быть продлен. Каждые три года обновляется половина состава судей.

**Счетная палата** начала работу в 1977 году с целью проверки всех расходов ЕС или созданных им институтов. Она состоит из 15 членов, избираемых на шесть лет и полностью независимых в своей деятельности.

**Хозяйственный потенциал и уровни развития регионов Европы.**

Общим для регионов Европы является то, что они крайне разные, как, соответственно, и их ресурсно-хозяйственные потенциалы. Даже в пределах одной страны, не говоря уже о континенте в целом, их отличают своя география, природа, величина и плотность населения и, наконец, хозяйственная специализация и уровни экономического развития.

Так, в географическом отношении здесь соседствуют арктические и субтропические зоны, не говоря уже о тропических заморских департаментах ряда стран. По рельефу высокогорные регионы соседствуют с низменными равнинами и даже "польдерами", то есть территориями ниже уровня моря. Крайне неравномерно, при их общей ограниченности, размещены в Европе и природные ресурсы, в том числе полезные ископаемые и земли, пригодные для сельхозобработки.

Эти исходные уровни предопределяют и различия хозяйственных потенциалов регионов Европы.

***Население и занятость.*** Преобладающая плотность населения в Европе составляет 100 - 500 человек на 1 кв. н, и только 6,3% его живет в зонах с плотностью свыше 1000 человек.

Европа постепенно стареет, и к 2020 году число европейцев старше 65 лет составит 20% против 15% в настоящее время.

Впрочем, главной демографической проблемой Европы является даже не старение людей, а массовая безработица. Несколько лет назад она составляла в ЕС 18 млн. человек. Эта проблема в ЕС принимает все более застойный и структурный характер. Долгосрочной безработицей здесь охвачена половина незанятых, 5 млн. безработных составляет молодежь. Однако весьма показательно, что регионы Европы далеки от требований лечить эту болезнь традиционными средствами в виде пособий или иных выплат. Наоборот, они видят выход из этого кризиса на созидательной основе, путем создания новых рабочих мест, требуя увеличения ассигнований из всех источников на поддержку МСБ (где в основном и создаются ныне рабочие места), переобучения и переквалификации персонала, усиления конкурентоспособности европейской промышленности для расширения экспорта на внешних рынках, развития для этих же целей межрегионального сотрудничества.

Однако и занятое население распределено явно неравномерно по сферам хозяйствования. Несмотря на внешний индустриальный имидж Европы, 80% ее территории занято под сельское хозяйство, а в ВНП и занятости доминирует сектор услуг.

Неудивительно, что в Европе не изжито и такое экстремальное явление, как нищета. Процент населения отдельных стран ЕС, живущих ниже официальной черты бедности, в середине 90-х годов составлял: в Дании 4,9% Нидерландах - 6,2, Бельгии - 6,6, Люксембурге - 9, Германии - 11,2, Франции - 14,9, Ирландии - 15, Великобритании - 17,2, Испании - 17,3, Греции - 19,9, Италии - 22 и Португалии - 26,5%, причем эту картину не меняет и тот факт, что критерии определения черты бедности разнятся по отдельным государствам.

***Структура производства.*** Секторальные пропорции занятости дают в целом представление и о структуре производства в Европе. Однако для регионов важнее то, что большинство из них достаточно четко специализировано, что, в свою очередь, сказывается на их хозяйственной судьбе.

Как показывает практика, такая специализация кое-где инерционна, и потому в иерархию регионов постоянно вносит свои поправки технический прогресс.

***Услуги и инфраструктура.*** Опять-таки вопреки расхожим мнениям Европа не представляет собой зоны сплошной инфраструктурной обеспеченности. На уровне ниже средней по ЕС находятся плотность и протяженность железных дорог в некоторых регионах. Число ЭВМ, мобильных телефонов, пользователей сети «интернет» в домашних условиях достаточно низкое, по сравнению со средним процентом по Европе. Доля семей, имеющих кабельное телевидение, тоже мала, а стоимость установки телефона - на 32%, локальных звонков - на 26%, соединений по мобильной связи - на 29% выше, чем в "ядре".

Еще больший разнобой отмечается в обеспеченности отдельных регионов финансово-банковскими услугами. Естественно, что мощь финансового капитала прямо влияет на темпы и уровни развития соответствующих европейских государств и их регионов состояние их частных и государственных финансов.

Таким образом, текущее хозяйствование страны ЕС выглядят явно эшелонированными постоянным присутствием во втором эшелоне таких государств, как Великобритания, Греция, Испания, Италия, Нидерланды и Швеция.

Для полноты картины следует добавить, что регион Европы крайне разнятся и по степени загрязнения и охранения окружающей среды. Более здоровой на севере континента и местами уже деградирующей в промышленных зонах и в Средиземноморье. При этом характерно, что качество среды здесь - отнюдь не жестко - связанно с уровнем промышленного развития (и, следовательно, объемом выброса промышленных отходов), а скорее со степенью внимания к этому вопросу в отдельных государствах.

В сводном виде все эти тенденции находят свое рельефное воплощение в наиболее обобщающем показателе развития - валовом национальном продукте на душу населения, который различается по регионам Европы в их индивидуальной выборке (богатейший - беднейший) в 4 раза. Всего же в начале 90-х годов внутри ЕС:

- 10% населения жили в регионах с душевым ВРП в 125 и выше к среднему уровню ЕС;

- 40% в регионах с таким показателем между 100 и 125;

- 25% в регионах с таким показателем между 75 и 100;

- остальные 25% в регионах с показателем ниже 75.

Другими словами, к ниже средним по доходу относится половина населения ЕС, а с учетом того, что в странах вне ЕС (кроме Швейцарии и Норвегии) этот уровень дохода еще ниже, - до 2/3 европейцев, проживающих вне СНГ.

Настораживает, наконец, и то, что различия оказываются связанными даже не столько с исходными условиями хозяйствования, сколько со сравнительной способностью сложившегося хозяйства регионов приспосабливаться к современным быстротекущим изменениям таких условий. Между тем потенциал такой изменчивости у них тоже крайне разный.

Эти различия коренятся уже в общеобразовательной структуре населения, то есть его способности и подготовленности адаптироваться к новой технике и организации производства. Между тем число лиц без среднего образования, ничтожное (кроме иммигрантов) в "ядре" ЕС.

В плане инфраструктуры современного экономического роста весьма показательна межрегиональная ситуация в области информатики. Европа еще далека от идеальной модели единого европейского информационного пространства, в котором каждый регион, гражданин, предприятие или орган власти имел бы доступ информационным сетям на равной основе и по сопоставимым ценам. Скорее ЕС рискует столкнуться даже с увеличением сложившихся здесь различий, если принять во внимание разрыв в соответствующих инвестициях.

В последние годы ЕС привлекает к себе до половин объема мировых зарубежных инвестиций. Однако, увеличившись с 1984 - 1985 по 1992 - 1993 годы впятеро, они опять-таки концентрируются в наиболее перспективны странах и регионах, составляя, например, в Бельгии и Люксембурге 4,7% ВНП, Нидерландах - 2,7, тогда как Испании - лишь 1,8, в Греции - 0,8, на юге Италии - 0,4%. К сожалению, внутренние потоки капитала обходят стороной заштатные регионы.

В целом при сравнении внутренних различий с межстрановыми разрыв в основных показателях развития между регионами Европы оказывается даже более значительным, чем между ее странами.

Характерно, что и в Центральной, и в Восточной Европе сравнительный уровень развития регионов также определяется не только исходными условиями развития производства (сплошь и рядом весьма неплохими), но и способностью их хозяйств адаптироваться к происходящим структурно-технологическим переменам, а в ситуации переходного периода также и к формирующемуся здесь рынку. Более или менее способными к такой адаптации оказываются опять-таки преимущественно столицы и крупные города. По крайней мере, именно сюда стекаются основные объемы иностранных инвестиций, особенно тщательно выбирающих для себя перспективные "полюса роста". Однако, если учесть, что именно в этих странах роль иностранных инвестиций в накоплении капитала и модернизации производства особенно велика, такие точечные вливания лишь усугубляют сравнительную отсталость регионов от столиц.

**Бюджет, налоги, финансы регионов Европы.**

Рассматривая финансовую сферу регионов Европы, основными стратегическими и тактическими задачами регионов являются ныне всемерное укрепление собственной доходной базы, налоговой базы и обеспечение дополнительных внешних источников финансирования своих возросших расходов, в том числе за счет центра кого бюджета.

Налоговая компетенция региональных и мест властей прямо зависит от конституционного устройства соответствующих государств. Тогда как в федерациях она признается, кодифицируется и подчас близка к автономной, в унитарных государствах субнациональные администрации официально лишены ее вовсе, а в странах промежуточного типа она выступает как частичная, условная и базирующаяся, как правило, на актах исполу тельной власти.

Так, в Австрии земли имеют право вводить и собирать собственные налоги, а коммуны - взимать или взимать налоги, разрешенные им государством. В Бельгии автономную налоговую компетенцию имеют все с национальные звенья властной вертикали вплоть до коммун, однако в обмен они делят гарантии централы властей по погашению федерального государственного долга и по обязательствам страны в рамках ее экономического и валютного союза с Люксембургом. Сходную австрийской налоговую компетенцию имеют земли ФРГ и кантоны Швейцарии. Наоборот, в Великобритании и Ирландии графство поручено взимать всего один местный налог, начисление которого централизованно регулируется, и сходное положение существует в Греции, Нидерландах, Португалии и Швеции.

Среди "промежуточных" стран в Испании "автономные сообщества" имеют право вводить надбавки к собираемым общегосударственным налогам или даже собственные налоги, если они не пересекаются с этими общими по облагаемой базе. Во Франции департаменты также имеют определенную свободу в варьировании ставок общих налогов, в том числе в сторону их понижения для отдельных категорий плательщиков. В Люксембурге местные администрации могут варьировать ставки налогообложения с предварительного согласия государства. Наконец, в Италии зачатки собственной налоговой компетенции присутствуют пока лишь в регионах со специальным статусом.

Что касается непосредственных объектов местного обложения, то среди них в Европе наиболее часто фигурируют собственность, личные доходы населения, проживающего на данной территории, владение автотранспортом, деловая деятельность, а также домашние животные, реклама, туризм.

В Австрии и Греции в пользу местных властей идет акциз на пиво. Основную массу поступлений почти повсеместно дают налоги на собственность и деловую деятельность. При этом в абсолютном большинстве стран парламенты ставят местное налогообложение в определенные регулируемые рамки, либо, предусматривая для него потолок, либо, наоборот, разрешая соответствующим администрациям применять при начислении налогов системы скидок и льгот.

Эти особенности методологии и практики налогообложения иллюстрируются ниже на примерах отдельных стран. Так, в Австрии ставки ряда местных налогов имеют свои потолки, в пределах которых соответствующие администрации могут, по своему усмотрению, устанавливать, менять и модифицировать эти ставки, равно как и вообще не взимать данный налог. В Финляндии при средней ставке местного подоходного налога в 17,53% она колеблется по отдельным коммунам в диапазоне 20%. Общий налог на деловую деятельность взимается по единой ставке повсюду, кроме Северной Ирландии, власти которой определяют ее самостоятельно. В Португалии ставки налога на недвижимость установлены в 0,8% для сельской и в 1,1 - 1,3% для городской местности. В Греции налог за коммунальное освещение берется с вещаемой площади, на рекламу - с размера рекламных щитов при максимуме и минимуме их ставок, утверждаемых централизованно. Однако наиболее диверсифицированная местная налоговая практика сложилась в Испании и Франции. Основными на местах являются налоги на собственность, деловую деятельность и автомобили. Налог на собственность (в основном недвижимость) базируется на ее кадастровой оценке, имеет свои верхние и нижние пределы, устанавливаемые государством. Налог на деловую деятельность варьируется в зависимости от ее характера и численности насела соответствующих коммун, но в любом случае не может превышать 1 прибыли предприятия.

Разумеется, фантазия местных финансистов неистощима. Однако региональные и местные власти предпочитают знать в разрешенных им налогах меру, чтобы не придушить собственный и не отпугнуть пришлый бизнес. К тому же их налоговая политика является не только чисто фискальной, но и структурной, то есть направленной на региональное развитие.

Одним из ведущих источником доходов регионов (провинций, округов, коммун) становятся ныне платные государственные услуги, оказываемые их властями местному бизнесу и населению, а также прибыль предприятий, находящихся в их собственности. В число этих услуг входят водо-, тепло- и энергоснабжение, уборка и переработка мусора, освещение, аренда земли и муниципальной собственности, плата за дороги и стоянки, услуги муниципальных предприятий транспорта, связи, информации, рекреационной сферы, образования, здравоохранения, культуры, соцобеспечения и т.д. Другими словами, региональные и местные власти стремятся активно зарабатывать на выполнении делегируемых им функций, а также на собственности, которой они располагают. Именно поэтому регионы и коммуны тем богаче, чем больше собственности находится в их владении, и жестко держатся за эту собственность, прибегая к ее приватизации лишь при отчаянном финансовом положении.

Разумеется, далеко не все перечисленные услуги, особенно социальные, оплачиваются в местные бюджеты полной стоимости. Часть из них дотируется, и еще часть как продукт естественных монополий подпадает под государственный контроль над их ценами. Однако за пределами этих ограничений региональные и местные администрации обычно достаточно свободны соответствующем ценообразовании.

Вместе с тем в большинстве стран центральные власти стремятся, во-первых, избежать "делимости" налогов во-вторых, не связываться с дифференциацией налоговых льгот по отдельным регионам (какие-либо индивидуальные льготы в Европе представляют собой крайнюю редкость, и здесь последовательно проводится принцип налогового равенства) и, в-третьих, перераспределять исходную доходную базу, а уже собранные налоги через свой бюджет.

Такое перераспределение осуществляется преимущественно через систему грантов или безвозмездных бюджетных субсидий, роль которых в последнее время заметно возрастает. Более того, именно гранты все более превращаются главное орудие оперативного финансового воздействия столиц на регионы, ибо позволяют перекладывать на них новые управленческие функции без просчитанного финансового обеспечения, а также открывают определенный простор для волюнтаризма столиц при распределении средств, а следовательно, и возможность приручать или, наоборот, дисциплинировать отдельные регионы.

По источникам финансирования гранты обычно выплачиваются из общих расходов центрального бюджета, иногда проходя в них отдельным разделом. Реже они бывают привязаны к конкретным источникам бюджетных поступлений, но всегда - к располагаемым размерам центральных бюджетов и потому меняются в своем объеме ежегодно, а сама строка грантов в бюджете не является защищенной.

Например, в Испании сумма грантов не может расти быстрее ВНП или расходов на аналогичные цели в центральном бюджете, в Португалии привязана к собираемому НДС, во Франции индексирована к 2/3 от темпа роста ВНП и к инфляции и т.д.

В числе прочего это побуждает регионы обеспечивать полную собираемость упомянутых налогов, а само предоставление грантов зачастую бывает обусловленным выполнением регионами всех своих обязательств перед центральным бюджетом.

В свою очередь, по своему характеру гранты делятся на генеральные и целевые. Генеральные гранты направляются обычно на общую поддержку региональных и местных бюджетов и расходуются по усмотрению их властей. Именно генеральные гранты, в частности, лежат в основе механизма межрегионального выравнивания доходов. Ту же форму приобретают и компенсации столицами региональным и местным администрациям недобора местных налогов ввиду централизованного предоставления льгот и изъятий по их уплате. Официально считается, что генеральный характер предоставляемых грантов повышает финансовую самостоятельность их получателей. Однако на деле именно такие гранты являются и наименее предсказуемыми по факту предоставления и объему и потому региональные администрации предпочитают им по возможности целевые перечисления, в том числе привязанные к отдельным проектам или видам расходов.

Целевые гранты могут предоставляться на цели поддержания образования, науки, здравоохранения, охраны среды, социальной политики, инфраструктуры, городского хозяйства, то есть прежде всего под местные расходы, которые дают общенациональный эффект или укладываются в соответствующие общегосударственные политики и программы. В Финляндии, например, они идут в отдаленные и труднодоступные регионы, в Германии - на развитие восточных земель, в Португалии - на предотвращение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций, в Великобритании - на модернизацию местной полиции по общим для страны стандартам и выполнение тех государственных программ, которые передаются на исполнение регионам на разовой основе. Весьма распространена выдача целевых грантов политическими силами, стоящими у власти, в периоды избирательных кампаний для "улавливания" регионального электората. Наконец, на отправление своих особых политических функций целевые гранты получают и сами, обычно дотационные, столицы (как вариант - столицы "особых" регионов).

Критерии и механизм межрегионального распределения грантов весьма сложны, подчас сознательно запутаны и оставляют значительный простор для волюнтаризма центральных властей.

В большинстве случаев гранты выдаются обусловлено, причем главными условиями предоставления являются полное использование администрациями-бенефициарами их собственной налогово-доходной базы и аудит расходов. Из особых условий можно отметить также жестко профильное использование этих средств, их обязательную сопряженность с местными инвестициями в те же проекты, затрату не менее 60% генеральных грантов на инвестиции, соответствие производимых расходов их официальным справочным стандартам и т.д.

Наконец, в ряде случаев гранты распределяются через специализированные национальные финансовые институты. Таковы Фонд муниципального сотрудничества (Испания), Фонд финансовых компенсаций (Португалия), Муниципальный фонд (Люксембург) и т.д.

Запуганность критериев и большая степень свободы центральных правительств в распределении грантов порождают, к сожалению, серьезные нарушения на всем пути их прохождения и использования.

**Децентрализация.**

Децентрализация функций государственного управления сама по себе не является чем-то новым. Она имела место и ранее, например, в отношении удаленных, труднодоступных или иных специфических регионов вплоть до различных форм их автономии или самоуправления.

Однако децентрализация (через правовые инструменты или в рабочем порядке) превратилась из исключений в правило государственного управления и государственного строительства в Европе, причем уже не только в федеративных, но и в формально унитарных странах. Корни этого явления уходят в неприспособленность или в неспособность современного государства централизованно решать многие, в том числе социальные, инфраструктурные и экологические проблемы. Так, центральная власть не смогла преодолеть, например, отмеченную выше неравномерность в уровнях развития регионов и, более того, лишь легализовала донорско-клиентские отношения между ними, опосредуемые через госбюджет.

Действительно, у мнения населения все более укореняется понятие особой ценности именно местной, конкретной демократии, в отличие от абстрактной, общенациональной.

На те же оценки выходят и результаты опросов общественного мнения, и, например, от 74 до 89% опрошенных граждан отдельных стран ЕС с одобрением отзывались об усилиях именно своих местных администраций в деле регионального развития, а в том, что их роль здесь необходима, не сомневались 60 - 93% опрошенных.

Рассматривая оценки эффекта децентрализации, можно по многим основаниям отметить, что местное управление в Европе действительно отличается заметными положительными чертами. Не говоря уже о повседневном обеспечении жизнедеятельности населения, оно выступает, например, "повивальной бабкой" развития местного мелкого и среднего бизнеса, на долю которого здесь все еще приходится 99,8% зарегистрированных деловых предприятий. Это стратегия, ибо именно этот бизнес дает ныне 65% занятости в Европе, то есть соответствующие затраты на его развитие явно перекрываются расчетной экономией на содержание безработных.

**Солидарность в защите интересов регионов Европы.**

Схожесть проблем и необходимость выработки по ним общих позиций, в том числе в общении с центральной властью, обуславливают растущую солидарность регионов в защите их общих интересов.

Идеологией этих действий являются обеспечение посредственного участия регионов не только в проведении, но и в формулировании государственной политики, влияющей на их экономическое и социальное развитие, выстраивание соответствующих инициатив и проектов не только сверху вниз, но и снизу вверх, отталкиваясь от местных мнений и потребностей.

В свою очередь, своеобразной "библией" регионов в этой области является Европейская хартия местного самоуправления, принятая Советом Европы еще в 1985 году, хотя и не ратифицированная до сих пор большинством его стран-членов. Она провозглашает право субнациональных органов власти самостоятельно отправлять часть функций государственного управления, прямо затрагивающих интересы местного населения, в частности там, где они могут делать это более эффективно, а главное - право этих властей получать под функции, передаваемые им свыше, финансирование, необходимое для выполнения этих обязанностей. Организационно такая солидарность находит свое выражение в создании и функционировании почти во всех странах Европы контактных или координирующих организаций региональных и местных властей, оперирующих на национальном, субнациональном или на обоих этих уровнях.

Институциональные межрегиональные связи могут дополняться также договорными связями на базе отдельных соглашений, целевых консорциумов, временного объединения заинтересованных служб, причем особенно четко эти механизмы отработаны в Италии и в Финляндии.

В целом уровень, построение и функции этих ассоциаций обычно являются своеобразным слепком с внутренней политико-административной структуры каждого государств, где они оперируют, что объясняется стремлением к их возможно более тесной симметрии с этой структурой для обеспечения адресности и эффективности работы. По своему членству это обычно добровольные открытые союзы (хотя в них подчас не участвуют фрондирующие регионы).

Руководство таких ассоциаций является выборным или ротационным при приоритете для лиц, непосредственно работающих в региональных и местных администрациях. Практическая деятельность таких коллективных органов зависит от их зрелости и авторитетности и ранжируется от спорадических контактов участников до повседневной, систематизированной работы.

Принадлежность к одному государству, преобладающее понимание нераздельности с ним своей судьбы и того, что итоговая мощь страны определяется сложением сил, составляющих, делают основным типом отношений центральных, региональных и местных властей в Западной Европе их сотрудничество с опорой на закон и диалог.

Очень важна солидарность регионов. Местные фанатики могут обратить во зло любую индивидуальную политику региона, если она не скоординирована с другими. Объектами такого межуровневого диалога выступают, прежде всего, возможные изменения в государственном строительстве, особенно прямо затрагивающие полномочия и проблемы властей на местах, сферы совместных действий, текущие общенациональные и местные вопросы экономической и социальной и реже внешней политики, но всегда - государственных финансов.

**Межрегиональное экономическое сотрудничество.**

Регионы Европы издавна сотрудничали и торговали между собой, являясь составляющими частями национальных рынков своих государств. Со снятием в Евросоюзе внутренних экономических границ это сотрудничество выплеснулось на просторы "единого внутреннего рынка" ЕС, стало трансграничным, существенно обогатилось в своих формах. Более того, оно стало ныне делом уже не только частных фирм, но и региональных (местных) администраций.

Конкретно доминировавшие в межрегиональном сотрудничестве прежде эпизодические торговые связи дополняются:

а) устройством регулярных выставок и ярмарок местной продукции на территориях друг друга, в том числе в интересах малого и среднего бизнеса;

б) налаживанием обмена опытом местного хозяйственного самоуправления, в том числе в рамках межрегиональной конвенции "Директория", которая ежегодно собирает для этих целей до 600 руководителей регионального и местного звеньев, а также для выработки заинтересованными регионами совместных деловых инициатив;

в) приглашением предприятий других регионов к участию в торгах на закупку товаров и услуг для нужд местных или региональных администраций;

г) хозяйственным сотрудничеством породненных городов, число которых в странах ЕС и Центральной и Восточной Европы ныне превышает 2600, не считая породненных округов, префектур, коммун и приходов.

В последнее время регионы осваивают и более высокие формы экономического сотрудничества вплоть до пространственного планирования, развития при оптимизации использования ресурсов и размещения производительных сил, создания совместных банков развития, промышленной кооперации, совместных НИОКР и т.д. На этой базе в деловой лексикон ЕС вошел даже специальный термин "сетирование" предприятий, проектов и территорий.

На мой взгляд, не будет преувеличением сказать, что именно очень быстро открывшийся "единый внутренний рынок" Европы-15 был лучшим подарком ЕС регионам. В свою очередь, именно они вкупе с транснациональным бизнесом ныне особенно активно создают живую деловую ткань данного рынка, в частности вдоль прежних границ, тем самым "зарубцовывая" эти бывшие трещины на экономико-географической карте единой Европы.

Приграничные регионы проявляют живой интерес к сотрудничеству с зарубежными соседями вовсе не без причин. В первую очередь им более всего мешали в прошлом сотрудничать таможенные барьеры, они же в силу своей географии оказывались периферией для своих столиц. В итоге, отставая в своем развитии, именно они в новых условиях уповают на решение своих проблем через объединение добрососедских усилий.

Впечатляет и сам масштаб "приграничья". Сухопутные рубежи стран ЕС составляют ныне 10 тыс. км, морские - 60 тыс. км; "приграничье" в целом формирует 22% территории ЕС, где проживает 16% его населения. Не случайно, что этот, прежде невостребованный, потенциал трансграничного межрегионального сотрудничества ныне реализует себя по экспоненте. Именно здесь располагаются ныне зоны и полюса роста западноевропейской экономики, вплоть до формирования самостоятельных, территориально-производственных комплексов поверх границ национальных государств.

В 1996 году 122 приграничные коммуны на внутренних границах ЕС осуществляли совместно 2500 проектов. Начинаясь обычно с объединения транспортных и энергосетей, а также коммунального хозяйства, такое сотрудничество распространяется затем на охрану окружающей среды, науку, образование, промышленную кооперацию.

Такое сотрудничество в числе прочего размывает прежние национальные протекционистские привилегии, стимулирует конкуренцию в ЕС, преодоление здесь естественных монополий (связь, электроснабжение и др.). Все большее распространение, наконец, приобретают межрегиональные соглашения о поощрении занятости, особенно там, где с безработицей не могут справиться центральные власти.

В самое последнее время на базе такого сотрудничества началось формирование самостоятельных трансграничных территориально-производственных агломераций, связанных внутренними узами взаимодополняемости, специализации и кооперирования, которые уже получили свое обиходное определение "еврорегионы".

Формируется "Атлантическая дуга", вбирающая в себя регионы Ирландии, Великобритании, Франции, Испании и Португалии на протяжении 3 тыс. км от Шотландии до Гибралтара. Основными сферами сотрудничества здесь выступают энергетика, морской транспорт, освоение ресурсов моря, экология, НИОКР, телекоммуникации, туризм, координация хозяйственной политики. С организационной опорой на Конференцию периферийных прибрежных регионов (КППР) и Комиссию "Атлантической дуги" участниками здесь был разработан совместный план развития их территорий "Атлантик I", одобренный затем Европарламентом и охватывающий все виды транспорта, НИОКР, экологию, городское и сельское хозяйство и конкретно связь между собой местных портов на базе системы "Аркантель". Другим конкретным атлантическим проектом является развитие села, малого и венчурного бизнеса совместными усилиями провинций Норте (Португалия) и Галисия (Испания).

Прогрессирует сотрудничество в бассейне Северного моря, где проживает 40 млн. человек, создается 12 % ВНП ЕС и расположена основная энергетическая база Евросоюза (регионы и правительства Великобритании, Германии, Дании, Швеции, Нидерландов, а также Норвегии). Шесть рабочих групп координирующей это сотрудничество Североморской комиссии подготовили, в частности, перспективный план развития этого бассейна.

Третий подобный, но менее мощный комплекс создается в северном Средиземноморье, где так называемый "Латинский периметр" объединяет восемь прибрежных регионов Испании, Франции и Италии, Балеарские острова, Корсику, Сардинию и Греческий архипелаг. Целями сотрудничества в его рамках является улучшение качества продукции, развитие транспорта и преодоление изоляции островных регионов и коммун, модернизация городского хозяйства, поддержка НИОКР, МСБ, а из нехозяйственных целей - сохранение историко-культурного наследия Средиземноморья. В рамках "Периметра" Балеарские острова, Корсика и Сардиния создали собственную организацию "Имедок" для сотрудничества в области туризма, транспорта, охраны среды, развития села, а также для коллективного представительства их интересов перед КЕС, структурными фондами и органами Средиземноморского экономического сотрудничества.

Таким образом, формируется новая экономическая география Западной Европы, определяемая уже не национальными границами, а "единым рынком" - сравнительными издержками производства, естественными конкурентными преимуществами регионов, движением капиталов и рабочей силы и т.д., причем это формирование идет не стихийно, а под воздействием и при участии заинтересованных наднациональных, национальных и региональных (местных) властей.

Примечательно и то, что трансграничное межрегиональное сотрудничество отнюдь не замыкается рамками ЕС, а в последнее время все шире выходит за его пределы. Это естественно, ибо здесь есть свои резервы разделения труда. Вызревают и проблемы (транспорт, энергетика, экология, миграция рабочей силы и т.д.), требующие для своего решения расширенного территориального подхода. Наконец, все соседние государства имеют с ЕС либо ассоциативные (остатки ЕАСТ, объединенные с ЕС в Европейское экономическое пространство, Центральная и Восточная Европа, Балтия), либо преференциальные торговые соглашения (СНГ, Средиземноморье), создающие благоприятные условия для такого сотрудничества, а часть этих сопредельных государств целенаправленно готовят себя к присоединению к КЕС.

В итоге в межрегиональном внеблоковом сотрудничестве в той или иной мере участвуют все 58 регионов, расположенных по внешнему периметру ЕС. В свою очередь, сотрудничество с соседями является хозяйственным императивом для удаленных заморских территорий стран-членов.

На этих внешних направлениях начинается формирование своих узлов сотрудничества. Таковыми, в частности, являются:

**1.** "Альпийская дуга" в составе 26 регионов Франции, Германии, Италии, Австрии, Швейцарии, а также Лихтенштейна с населением 70 млн. человек. Основными сферами сотрудничества здесь выступают транспорт, туризм, охрана среды, развитие села, использование водных ресурсов, энергетика и сохранение местного культурного наследия.

У "дуги" есть свои составляющие звенья, а именно "Ассоциация Жюра", Ассоциация Западных Альп "КОТРАО", Ассоциация Центральных Альп "Аржальп", Ассоциация Восточных Альп "Альп-Адрия", сотрудничающие в сферах наземного и водного транспорта, энергетики, использования водных ресурсов, экологии, сельском хозяйстве, НИОКР, культуре и территориальном планировании развития.

**2.** "Ось" центральноевропейской границы, вдоль которой, от Балтики до Адриатики, разместились 14 государств - членов ЕС и стран, претендующих на присоединение к Евросоюзу. Здесь рассредоточен ряд локальных узлов и программ трансграничного межрегионального сотрудничества. Например Богемия-Бавария-Австрия (туризм, экономика, культура, образование), Австрия-Чехия (энергетика-туризм), Австрия - Словения (водное хозяйство, туризм), Австрия - Венгрия (совместное управление национальным природным парком и сотрудничество земель Вена и Бургенланд с округами Дьёр-Шопрон), Албания-Болгария-Греция (сельское хозяйство, водные ресурсы) и т.д. В ряде случаев на базе первоначально простых форм связей здесь начинают в зародыше формироваться и потенциальные промагломерации.

**3.** Бассейн Балтики, где на рамочной основе сотрудничают около 70 партнеров, начиная от национальных и местных властей до общественных организаций, в основном в области транспорта, экологии, образования, энергетики и территориального планирования. Только по линии Комитета территориального развития Балтики здесь было разработано свыше 250 проектов сотрудничества - от распределения электроэнергии до культуры, примером которых может служить проект "Борнхольм - балтийские воеводства Польши - Балтия" (телекоммуникации, содействие МСБ, образование).

Сходные рамочные форматы сотрудничества выстраиваются в бассейнах Баренцева (СБЕР) и Черного морей (ЧЭС).

**4.** Однако наиболее динамично трансграничное межрегиональное сотрудничество развивается в Средиземноморье. Здесь действует международная программа "МЕДА", объединяющая кроме стран и регионов ЕС еще и 11 средиземноморских государств и имеющая целью подготовить к 2010 году создание здесь обширной зоны свободной торговли. Пока эта эвентуальная зона обрастает межнациональными институтами типа Статистического комитета ("Медстат"), Комиссии по использованию рыбных запасов, Совета федераций промышленников, Евросредиземноморского банковского форума и т.д. Разрабатывается и проект кольцевания энергосетей по обеим "губам" Средиземного моря на пространстве от Турции до Гибралтара.

Межрегиональное общение рождает и новые, собственные формы его юридического оформления. И если раньше здесь преобладали малообязательные декларации участников о намерениях, то ныне рождаются уже и межрегиональные договоры как самостоятельная, хотя еще неустоявшаяся и спорная сфера "европейского права".

По нормам ЕС, его страны-члены отвечают за международное поведение своих субнациональных властей, и потому заинтересованные регионы участвуют в таких договорах через правительства своих стран, но при фиксации в них своего статуса участников сотрудничества, сферы компетенции и интересов.

Взрывной рост межрегионального сотрудничества через внутренние и внешние границы ЕС не проходит мимо внимания руководства Евросоюза. Учитывая его важность для формирования "единого внутреннего рынка" и проведения внешнеэкономической политики ЕС за его пределами, к этой сфере были подключены структурные фонды Сообществ, тем более что многие приграничные регионы в силу указанных выше причин являются их бенефициарами.

Соответственно, в рамках ЕФРР в 1995-1999 годах на стимулирование трансграничного межрегионального сотрудничества было ассигновано 110 млн. экю внутри и 70 млн. экю вне ЕС и еще 90 млн. экю в рамках "Инновационных мер". Однако главную стимулирующую и организующую роль в этой области играют "Инициативные программы" Сообществ, а именно:

**"Интеррег I"** - поощрение межрегионального сотрудничества внутри ЕС. Конкретно из средств программы 46,5 млн. экю было выделено "Еврорегиону Сарлорлюкс", 12,8 млн. экю - многоцелевому проекту "Маас-Рейн", причем 28% ассигнованных средств здесь было предназначено на стимулирование экономических и технологических связей, 27 - на экологию, по 15 - на региональное планирование и соцкультбыт, 11% - на социальные нужды и т.д. Из этой же программы выделено 76 млн. экю (из общей стоимости проекта в 207 млн. экю) на кольцевание энергосетей Греции и Южной Италии через силовой кабель, проложенный под Адриатикой.

**"Интеррег II"** - поощрение межрегионального сотрудничества через границы ЕС, в том числе в формах территориального планирования развития, модернизации инфраструктуры и т.д. В частности, из этой программы было ассигновано 45 млн. экю на улучшение экологии Балтики и 500 млн. экю на подключение энергосетей периферийных стран ЕС к общеевропейским. Фондами программы "Интеррег II" пользуются Польша, Чехия, Марокко, Болгария, Швейцария, страны Балтии; открыты они и для сопредельных с ЕС регионов России.

**ФАРЕ** - программа технической помощи ЕС для стран Центральной и Восточной Европы и Балтии. Из нее частично финансировался албано-болгаро-греческий проект приграничного развития туризма, связи, энергетики, сельского хозяйства и управления водными ресурсами (416 млн. экю с участием субподрядчиков с Кипра, из Израиля и Египта), а также проект развития инфраструктуры, экологии и туризма между Саксонией и прилегающими регионами Польши и Чехии.

**Трансъевропейская система коммуникаций (ГЕН)** - многоцелевой проект коренного улучшения транспортно-энергетической инфраструктуры Европы (железные и шоссейные дороги, порты, аэропорты, смешанные перевозки, нефтегазопроводы, электросети и т.д.), 40% средств которого ассигнуются отдаленным регионам и регионам, где возникают транспортные "пробки". В своей транспортной составляющей ТЕН распадается на 14 приоритетных подпроектов, ряд которых выходит за территорию ЕС. ТЕН финансируется в основном странами - членами ЕС, причем бенефициарами являются регионы, через которые прокладываются данные коммуникации.

**ТАСИС** - программа технической помощи ЕС странам СНГ и Монголии. До 40% средств ТАСИС зарезервировано за Россией, на базе чего осуществляется около 20 проектов межрегионального сотрудничества с ЕС.

Следует особо отметить, что все указанные ассигнования (кроме финансирования ТЕН) предназначены не на инвестиции в экономику стран-бенефициаров, а на предпроектное финансирование (сбор информации, подготовка ТЭО, экспертиза проекта и т.п.), что особенно характерно для программ ФАРЕ и ТАСИС.

Распространенной практикой в последнее время стало создание для управления межрегиональным сотрудничеством специальных координационных органов из представителей заинтересованных местных администраций.

У регионов Европы начинают формироваться зачатки собственной экономической дипломатии. В свою очередь, в полной мере и на многосторонней базе такая дипломатия (в отношениях как со столицами, так и с Брюсселем) формируется в процессе коллективной защиты регионами Европы своих специфических интересов.

### *Регионы в системе европейской интеграции.*

**Обзор этапов, условий и причин интеграции.**

В настоящее время в мире полным ходом идут интеграционные процессы, то есть процессы сращивания национальных экономических, социальных, правовых и институциональных систем, и количество экономических союзов и единых таможенных зон непрерывно растёт. Поэтому особенно важно знать, как подобные объединения влияют на экономику государств-членов объединения и на мировую экономику в целом, о трудностях на пути экономической интеграции и о путях их преодоления с учётом изучения мирового опыта. Необходимо изучить мировой опыт интеграционных процессов, предпосылки интеграции, внутреннюю логику, нормативно-правовую базу интегрирующихся стран, положительные и отрицательные моменты для конкретного государства, связанные с углублением интеграционных процессов. Всё это позволит избежать многих ошибок в будущем, и будет способствовать более уверенному продвижению по пути экономической интеграции «вглубь» и «вширь».

Реальное интегрирование возможно лишь при наличии **трех основных объективных условий.**

Во-первых, нужен достаточно высокий уровень развития промышленности, делающий национальные хозяйства взаимодополняющими, все более заинтересованными в сотрудничестве друг с другом. Интегрирование возможно и необходимо лишь между странами, имеющими развитую обрабатывающую промышленность, особенно её высокотехнологичные отрасли. Что же касается менее развитых стран, производящих и экспортирующих преимущественно базовые товары, то они выступают по отношению друг к другу не как взаимодополняющие, а как конкурирующие хозяйственные системы. Им почти нечего предложить друг другу: в сырье они почти не нуждаются из-за отсутствия собственной обрабатывающей промышленности, а немногие производимые ими готовые изделия по качеству значительно уступают тем, какие можно ввезти из развитых стран. К тому же из-за постоянных финансовых трудностей они ограничены в предоставлении друг другу как правительственных, так и коммерческих экспортных кредитов. Взаимная торговля между ними развита очень слабо: и как экспортеры, и как импортеры они гораздо сильнее привязаны к промышленно развитым странам, чем друг к другу.

Во-вторых, даже достаточно развитые в промышленном отношении страны способны к интегрированию друг с другом лишь при условии, что их экономика является не командно-распределительной и жестко централизованной, где действуют искусственные цены, плановые издержки производства и государственная монополия внешней торговли, а рыночной и децентрализованной, где главными действующими лицами являются не чиновники, а частные предприниматели.

В-третьих, интегрирование может стать устойчивым и необратимым процессом лишь при наличии в государствах- партнерах высокоразвитой и прочно укоренившейся политической демократии, способной учитывать и обеспечивать экономические, социальные и культурные интересы различных групп населения и гарантировать верховенство права над волей сильных мира сего. В противном случае и внутренняя ситуация, и внешняя политика остаются спонтанными, трудно предсказуемыми и не внушающими доверие со стороны других стран-партнеров. А в таких условиях невозможно ни открытие таможенных границ, ни формирование и проведение совместной экономической политики, ни создание наднациональных фондов для финансирования мероприятий такой политики.

Рассматривая **причины интеграции**, нельзя не заметить, что каждая из участвующих в интеграционном процессе сторон имеет свои собственные интересы и пытается решить свои собственные проблемы. Таких причин существует великое множество, в частности желание, получить доступ на зарубежный рынок сбыта для отечественных производителей, а также доступ к более дешёвым производственным ресурсам, улучшить условия торговли, сократить издержки на масштабе производства, добиться устойчивого экономического роста, привлечь прямые зарубежные инвестиции, которые охотнее идут на большие рынки. Не менее важны и неэкономические цели, как-то: налаживание более дружественных взаимоотношений со странами-соседями, укрепление сотрудничества в культурной, научной, социальной и политической областях, увеличение своего влияния на мировой политической и экономической арене, так как к мнению подобных сообществ прислушиваются гораздо больше, чем к отдельным странам. Кроме того, многие менее развитые страны видят в интеграции способ приобщения к экономическому и технологическому опыту более богатых соседей, а также гарантию политической и экономической стабильности в процессе рыночных реформ.

Помимо всего вышеперечисленного, интеграция одних стран создаёт несколько **эффектов**, способствующих привлечению новых участников в этот процесс.

Первый эффект называется демонстрационным и заключается в том, что в государствах-участниках интеграционного процесса обычно наблюдаются положительные экономические эффекты, такие как увеличение темпов роста и занятости, снижение инфляции и инвестиционный бум. Это приводит к тому, что окружающие данное объединение страны тоже хотят воспользоваться плодами интеграции, даже не имея к тому должных предпосылок.

Второй эффект заключается в том, что часть торговли стран-участниц интеграционного процесса переориентируется с внешнего мира друг на друга, что создаёт неудобства окружающим странам и вынуждает их присоединяться к интеграционному процессу.

К сожалению, для участия в интеграционном процессе мало одних добрых намерений и желания сотрудничать. Важно иметь много общих черт во всех областях, так называемое ядро интеграции, которое предполагает близость уровней экономического развития и общность экономического и политического строя, поскольку очень сложно найти возможность взаимовыгодного и равноправного сотрудничества между полуфеодальными нищими диктатурами и развитой гуманной демократией с сильной и свободной экономикой. Не менее важна культурная и религиозная близость объединяющихся народов, так как без взаимопонимания и уважения традиций и обычаев друг друга любое объединение невозможно. И конечно, свою роль играет географическая близость стран-участников объединения, поскольку она способствует более быстрому и выгодному налаживанию сотрудничества, культурной близости.

Первымэтапом интеграции является заключение **торговых соглашений на двух- или многосторонней основе**. Суть таких соглашений – в снижении внутри данной группы стран тарифов по сравнению с тарифами на товары и услуги остального мира, и хотя такая дискриминация стран, не участвующих в соглашении, противоречит принципам ГАТТ/ВТО, эти меры допускаются как временные, подготовительные соглашения, направленные на углубление интеграционного процесса.

Вторым этапом интеграции является создание **зоны свободной торговли** (ЗСТ), где отменяются все тарифы на товары стран-участниц соглашения, но при этом каждая отдельная страна сохраняет автономность своей таможенной политики по отношению к внешнему миру. Иногда снятие таможенной пошлины происходит не на все товары, обычно пошлины остаются на продукты сельского хозяйства. На этом уровне возможно также создание небольшого координационного совета.

К зонам свободной торговли относятся:

Европейская ассоциация свободной торговли EFTA (Австрия, Финляндия, Исландия, Лихтенштейн, Норвегия, Швеция), созданная в 1960г.;

Европейская экономическая зона EEA (страны Европейского союза, Исландия, Лихтенштейн), существующая с 1994г.;

Третьим уровнем интеграции является образование **таможенного союза**. Он характеризуется тем, что государства-участники отменяют национальные таможенные тарифы и вводят общую для всех стран-членов систему таможенных пошлин и методов нетарифного регулирования по отношению к третьим странам. Таможенный союз подразумевает беспошлинную торговлю внутри союза и полную свободу перемещения внутри региона, а также требует создания общих координирующих органов, обычно на уровне периодических встреч министров.

К четвёртому уровню интеграции относится **общий рынок**. Он предусматривает не только общую таможенную политику и свободу перемещения товаров и услуг, но и свободное перемещение факторов производства: труда

и капитала. Этот уровень требует больших координационных усилий и обычно происходит на уровне встреч глав государств.

Интеграцией пятого уровня является **экономический союз**. При экономическом союзе кроме общей таможенной политики и свободы движения ресурсов проводится координация движения макроэкономической политики

в ключевых областях, таких как валютная, бюджетная, и правительства уступают часть своих функций созданным межнациональным органам.

На этом уровне интеграции находятся:

Европейское сообщество 1957г., преобразовавшееся в Европейский союз в 1993г. (Австрия, Бельгия, Великобритания, Дания, Германия, Люксембург, Греция, Ирландия, Испания, Италия, Нидерланды, Португалия, Финляндия, Франция, Швеция);

**Интеграция в регионах Европы.**

Образование ЕС действительно создает для жизнедеятельности регионов Европы новую политическую и хозяйственную среду. Политически оно во многом снимает их прежнюю привязку исключительно к столицам своих государств, расширяет ареал интересов и возможностей до размеров всего Евросоюза.

Конкретно это выражается в растущем переплетении интеграции с процессами децентрализации властных полномочий, в результате чего все больше решений ЕС начинает применяться в его странах-членах уже не только общенациональными, но и региональными властями, а сами регионы выходят на прямые связи и партнерство с руководящими органами ЕС.

Не менее политически значимо 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 условия их развития, делает возможным и предметным обмен опытом управления и хозяйствования, сближает механизмы принятия и исполнения решений на местах.

Важно отметить и то обстоятельство, что руководство ЕС придерживается в целом политики уважения специфики отдельных регионов и народностей, не препятствует их самоосознанию и самовыражению, когда эти последние проявляются в позитивных формах.

Вместе с тем политическая совместимость регионов и ЕС имеет свои пределы. Диалектика интеграции в числе прочего проявляется и в том, что объективно складывающаяся в ее ходе либерализация условий жизнедеятельности регионов Европы вновь усиливает в определенных кругах соблазн поговорить об "отмирании" национальных государств или, по минимальному варианту, требовать участия регионов в выработке решений на европейском уровне совместно с этими государствами.

Официально руководство ЕС стоит в этом споре на позиции "каждому свое". Но на деле оно, естественно, поддерживает государства, из которых и состоит Евросоюз. За сорок лет с момента его создания статус регионов в интеграции так и не был прописан в Договоре о Евросоюзе, их иски не принимает к рассмотрению Верховный суд ЕС, на расстоянии от процесса принятия решений в Брюсселе удерживается и Комитет регионов ЕС, имеющий при КЕС консультативный статус лишь по узкому кругу проблем регионального развития.

Вместе с тем ЕС нужно отдать должное за то, что экономически оно предпринимает самые серьезные усилия по устранению первоосновы регионализма и сепаратизма - различий в уровне благосостояния и развития регионов. В определенной мере это делается опосредованно, через создание общих благоприятных условий для экономического роста на едином внутреннем рынке ЕС.

Однако главной в этой сфере выступает целевая политика ЕС по содействию региональному развитию, сконцентрированная в основном на отставших и иных проблемных регионах и частично преодолевающая те узкие места и недостатки, которыми страдают, как это было показано выше, аналогичные национальные политики отдельных государств.

**Совместные позиции по основным проблемам интеграции.**

В основе нынешней активизации регионов в европейских делах лежит все то же их представление о себе как о наиболее легитимных и непосредственных выразителях интересов нужд населения Европы, без учета мнения которых дальнейшая интеграция не может быть эффективной, ибо тогда она, во-первых, оторвется от этого населения и будет опрокинута его "евроскептицизмом", а во-вторых, лишится тех необходимых стимулов и ресурсов, которые дают ей субнациональные территории и их властное звено. Отсюда и обобщающий вывод итоговой Декларации упомянутой встречи, подписанной более чем 260 региональными лидерами, о том, что необходимо и дальше строить "более интегрированную Европу", но лишь "с возрастающей ролью в этом регионов, что сделает такую интеграцию ближе к нуждам ее людей".

Разумеется, в виду все тех же разнообразия и противоречивости интересов совместные позиции регионов по интеграционным проблемам являются достаточно усредненными и условными. Более того, они формируются, по крайней мере, по форме, с оглядкой на то, чтобы быть приемлемыми для ЕС хотя бы как информация к размышлению. Однако и в данном своем виде они представляют очевидный интерес, в первую очередь по таким проблемам, как современное содержание европейского регионализма и место регионов в процессе интеграции, расширение ЕС на Восток, введение единой европейской валюты и приоритетная для нынешнего этапа развития ЕС проблема борьбы с безработицей.

Вместе с тем лидеры регионов полагают, что, коль скоро дальнейшее углубление интеграции начинает все чаще пересекаться с их расширяющейся сферой компетенции, региональное звено должно быть легализовано как самостоятельный участник интеграционного процесса и наделено в нем соответствующими полномочиями.

Субсидиарность, в понимании регионов, имеет и свои правовые и финансовые аспекты. В первом случае они, по крайней мере, субъекты федераций и регионы, имеющие законодательную компетенцию, должны получить возможность защищать свои права в Верховном суде ЕС. Во втором - на сцену выходит воспроизводящийся уже на европейском уровне вопрос о балансировании полномочий и функций, передаваемых им Евросоюзом, финансовыми ресурсами, необходимыми для их выполнения.

Что касается будущего европейской интеграции, то регионы исходят из необходимости сохранения в ее ходе культурно-национального наследия и разнообразия всех стран и народов Европы, равно как и учета нужд, прав и специфики национальных меньшинств.

Наряду с введением регионального звена в процессе принятия интеграционных решений регионы в более широком плане ратуют за коренную институциональную реформу управления ЕС в сторону его упрощения.

Вместе с тем главной проблемой, вызывающей тревогу регионов (как доноров, так и бенефициаров), на перспективу являются ожидаемое расширение ЕС на Восток и его последствия для политики содействия региональному развитию. После ожесточенных дебатов на эту тему среди регионов возобладало мнение, что такое расширение является исторически неизбежным с политической точки зрения, в том числе для обеспечения большей стабильности в обстановке на континенте и укрепления демократических начал во внутриполитической жизни самих стран-претендентов.

Ясно, что в применении к регионам это сократит возможности государств ЕС на трансфертное финансирование и субсидирование их развития из национальных бюджетов, создаст дополнительную нагрузку на регионы-доноры и обострит конкуренцию за получение содействия среди бенефициаров. Более того, скорее всего, придется менять и сами критерии получения содействия, что в числе прочего разом переквалифицирует часть регионов (и даже стран) из бенефициаров в доноры.

Соответственно, регионы выступают при расширении ЕС за строгий отбор кандидатов, безусловное выполнение ими "проходных" критериев, установленных для присоединения, завершение в Центральной и Восточной Европе и Балтии демократических и хозяйственных реформ, включая обеспечение прав регионов и национальных меньшинств.

### *РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА СТРАН-ЧЛЕНОВ ЕС*

# **Политические задачи.**

Говоря о задачах региональной политики стран ЕС, полезно разбить эти 15 стран на четыре большие группы, отражающие различную природу и сложность стоящих перед ними региональных проблем.

Прежде всего, это четыре так называемые “интегрированные” страны (Греция, Ирландия, Португалия и Испания). Эти страны традиционно являются самыми слаборазвитыми странами Европейского Союза, и здесь также сосредоточены самые бедные регионы на территории ЕС.

Вторую группу образуют Германия и Италия. В этих странах мы наблюдаем самые большие внутренние различия в уровне развития отдельных регионов - между “старыми” и “новыми” землями Германии, а также между севером и югом Италии.

Третью группу образуют северные члены ЕС (Финляндия и Швеция), где низкая плотность населения связана с проблемами, характерными для географически и экономически удаленных районов, с суровыми климатическими условиями и большой удаленностью населенных пунктов друг от друга.

И, наконец, остальные страны (Австрия, Дания, Франция, Бенилюкс и Соединенное Королевство). Эта большая группа стран северной Европы меньше других страдает от неравномерного развития различных регионов. Основные региональные проблемы этих стран обычно связаны с проблемами занятости, а также со структурными изменениями (не только отраслевыми, но и относящимися к городской и сельской составляющим).

В таблице 1 приводится обзор задач региональной политики по этим четырем большим группам стран.

Таблица 1: Задачи региональной политики: страны-члены ЕС

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Группы стран | Акцент на равномерность развития | Акцент на эффективность | Активность проведения региональной политики |
| Интегрированные страны | Слабый | национальный | низкая |
| Германия и Италия | Конституциональный | возрастающий | высокая |
| Северная Европа | Исторический | возрастающий | низкая |
| Скандинавские страны | сильный | возрастающий | высокая |

Для так называемых **“интегрированных” стран** характерно проведение региональной политики на фоне слабого развития национальной экономики по сравнению с другими странами-членами ЕС. Это создает противоречие между задачами национального развития и ликвидации неравномерности развития отдельных регионов, которое разрешается путем уделения первостепенного внимания проблемам национального экономического развития, и лишь в слабой степени решаются проблемы регионального развития.

Это, безусловно, относится к политике, проводимой как Грецией, так и Ирландией. В Греции обеспечение индустриального и регионального развития производится в рамках единой законодательной политики. Поддержка проектов в Греции осуществлялась лишь в том случае, когда они удовлетворяли специальным критериям, таким как защита окружающей среды или инвестиции в развитие новых технологий.

В Ирландии также региональная политика фактически занимает подчиненное положение по отношению к задачам национального экономического развития. Основной акцент делается на развитие *национальной* промышленности, хотя это и сопровождается попытками добиться равномерного регионального развития.

В отличие от предыдущих стран, в Португалии региональная политика проводится более активно. И действительно, по завершении этапа, на котором политика промышленного и регионального развития была тесно увязана, началась разработка четкой региональной политики на период 1994-99 гг. Однако эта политика, слабо обеспеченная финансовыми ресурсами и направленная на оказание помощи малым фирмам, была совсем малозаметна на фоне финансируемых ЕС проектов, направленных на развитие *национальной* конкурентоспособности в области промышленности.

И наконец, в Испании большее внимание уделяется проблеме равномерного развития регионов, что не в последнюю очередь объясняется наличием в Конституции зафиксированной цели обеспечить сбалансированное развитие регионов. В Конституции говорится, что общественные власти должны “способствовать созданию условий, благоприятствующих более равномерному распределению доходов”, а также для обеспечения реализации принципа солидарности государство должно “осуществлять контроль за установлением справедливого и адекватного уровня экономического равновесия между различными частями страны”. Вследствие этого региональным вопросам уделяется значительное внимание. При этом Испания проводит политику, нацеленную на усиление *европейской* интеграции. В условиях Испании такая политика является продуктивной скорее с точки зрения общенационального развития, чем в перспективе развития отдельных регионов.

По сравнению с ситуацией в “интегрированных” странах, в Германии и в Италии различия в уровнях развития отдельных регионов чрезвычайно высоки. Конституции этих обеих стран придают большое значение принципам справедливого развития, и этим объясняется большое внимание, уделяемое вопросам региональной политики.

Также в Конституции Италии содержится четко выраженная основа для проведения региональной политики. Признавая право всех граждан на свободу и равенство, Конституция считает, что государство обязано “устранять все препятствия к эффективному участию всех граждан в экономическом, социальном и политическом развитии страны” (Статья 3).

В ГерманииКонституция также играет важную роль в укреплении региональной политики. Она подчеркивает необходимость “создать одинаковые условия для работы и жизни людей во всех частях страны”. Исходя из этого, первостепенной задачей региональной политики является обеспечение возможности для структурно слабых регионов принимать равноправное участие в экономическом развитии страны путем уменьшения влияния отрицательных факторов, связанных с положением этих регионов. Региональная политика также направлена на поддержание экономического роста и обеспечение занятости населения, делая особый упор на укрепление экономического роста структурно слабых районов путем создания долгосрочных и конкурентоспособных рабочих мест, что облегчит проведение структурных преобразований и улучшит ситуацию на региональном рынке труда.

Исходя из этого, первостепенной задачей региональной политики является обеспечение возможности для структурно слабых регионов принимать равноправное участие в экономическом развитии страны путем уменьшения влияния отрицательных факторов, связанных с положением этих регионов. Региональная политика также направлена на поддержание экономического роста и обеспечение занятости населения, делая особый упор на укрепление экономического роста структурно слабых районов путем создания долгосрочных и конкурентоспособных рабочих мест, что облегчит проведение структурных преобразований и улучшит ситуацию на региональном рынке труда.

Рациональная основа для проведения активной региональной политики заключается в том, что структурные преобразования могут оказать такое сильное негативное воздействие на развитие региона, что сами регионы будут не в состоянии справиться с этими трудностями. С точки зрения национальной экономики считается более эффективным оказывать помощь регионам, которые оказались наиболее сильно затронуты структурными преобразованиями, чем предоставлять субсидии секторам экономики или предприятиям, поставленным под угрозу. Создание альтернативных рабочих мест в отраслях экономики, которые не пострадали от структурных преобразований, а также усовершенствование региональной инфраструктуры рассматривается как позитивные способы нейтрализации последствий структурного кризиса и более эффективное создание предпосылок для будущего развития региона.

В политике **скандинавских стран** традиционно большое внимание уделяется понятию равенства - обеспечению сбалансированного развития регионов по всей стране - в сочетании с необходимостью решать относительно серьезные проблемы удаленных северных территорий. В то время как приоритетным направлением региональной политики остаются северные регионы, все большее внимание уделяется равномерному развитию регионов по стране в целом при содействии экономическому развитию *всех* регионов.

Так **в Финляндии** Закон о региональном развитии от 1994 года определяет три основных цели региональной политики: сбалансированное развитие, независимое экономическое развитие регионов и создание новых рабочих мест. Для достижения этих целей Закон требует, чтобы региональная политика сосредоточила свое внимание на следующем:

* улучшение условий жизни и доступность основных видов услуг;
* наличие инфраструктуры, необходимой для регионального развития;
* пересмотр производственной структуры региона, улучшение условий роботы фирм и создание новых рабочих мест, а также
* укрепление региональной экономики и развитие профессиональных навыков населения.

Политика, проводимая **в Швеции** также становится все более направленной на обеспечение самостоятельного экономического развития отдельных регионов, при этом все возрастающее внимание уделяется созданию экономически сильных и быстро развивающихся компаний в наиболее слабых регионах. С другой стороны, понятие равноправия всегда было существенным фактором в политике страны. Наивысший пик был достигнут в 1990 году, когда была провозглашена цель создания регионов “с равными экономическими, экологическими, индустриальными и социальными условиями”. Однако законодательство в области региональной политики, одобренное Парламентом в июне 1995 года, было призвано решать более скромные задачи. Основные цели проводимой политики заключались в поддержании непрерывного экономического роста, создании равных возможностей для различных регионов, а также обеспечении равномерного распределения доходов.

И наконец, **в странах северной Европы** региональная политика в целом имеет более долгую историю, однако она не проводится столь активно, по крайней мере, в той части, которая относится к ликвидации неравномерного развития регионов, поскольку в этих странах указанная проблема стоит не так остро, как в других группах стран. Если говорить о политических задачах, стоящих перед основными странами этой группы, то основные цели региональной политики **во Франции** определены Основным законом в области регионального развития от 1995 года. В Статье 1 Закона говорится, что политика регионального развития должна способствовать укреплению национального единства и солидарности, и определяются две основные цели: во-первых, обеспечить одинаковые возможности на всей территории страны и создать условия равного доступа к знаниям; и во-вторых, обеспечить сбалансированное национальное развитие. Для этого региональная политика стремится уменьшить неравенство в условиях жизни, связанное с географическим положением, смягчить его демографических и экономических последствий, а также улучшить ситуацию в области занятости. В отличие от столь широких задач, региональная политика **в Соединенном Королевстве** традиционно носит более конкретный характер. В последний раз существенно новая формулировка этой политике была дана в правительственном документе “Промышленное развитие регионов” в 1983 году:

Внимание к увеличению возможностей на региональном уровне уделяется  **Нидерландам**, где Меморандум по пространственной экономической политике от 1995 года подчеркивает необходимость полной реализации экономического потенциала на региональном уровне.

Анализируя общее положение в 15 странах ЕС, можно отметить возрастающую значимость экономического развития на региональном уровне. Практически во всех странах наблюдается четко выраженное стремление создать условия, позволяющие регионам полностью реализовать имеющийся у них потенциал и максимально увеличить их вклад в национальную экономику. Фактически это стало центральной задачей региональной политики стран ЕС. Основным отличием между странами является наличие явно выраженного обязательства обеспечить равенство регионов. В “интегрированных” странах принцип равенства играет подчиненную роль по отношению к потребностям национального экономического роста. Исключением является лишь Испания, где в Конституции содержится требование сбалансированного развития регионов. Скандинавские страны также уделяют большое внимание равномерному развитию регионов, стараясь обеспечить достаточно большие возможности для населения наименее удобно расположенных регионов. В других странах, аспект равенства исторически считался одним из наиболее важных, хотя это не всегда находит свое отражение в сегодняшней политике. Несмотря на это, всеми признается необходимость обеспечить объединение отдельных регионов внутри страны, что часто является платформой для проведения активной региональной политики.

**Политические принципы.**

Имеется целый ряд основных политических принципов, которые требуют проведения региональной политики в странах-членах ЕС и таким образом обеспечивают внимание к этим вопросам со стороны политических кругов, что совершенно необходимо для достижения поставленных целей.

Во-первых, важно, чтобы политика имела *надежную законодательную основу*. Региональная политика неизбежно предполагает выбор района, для которого выделяются ресурсы. Очень важно, чтобы такой выбор осуществлялся в соответствии с существующим законодательством, обеспечивая, таким образом, последовательность и прозрачность проводимой политики, и чтобы результаты политики доводились до сведения широких кругов общественности.

Во-вторых, проведение региональной политики *должно быть долгосрочным*. Хотя политика часто рассматривается как способ решения неотложных проблем (например, проблемы безработицы в связи с закрытием производств), ее основной целью является решение долгосрочных *структурных* задач. Одним из основополагающих принципов региональной политики является то, что целесообразнее оказывать помощь регионам, претерпевающим структурные изменения, чем субсидировать пострадавшие отрасли экономики или производства. Аналогичным образом, политический акцент делается на поддержку инвестиций, а не на продолжительное субсидирование.

Третьим принципом является *рыночная ориентация* региональной политики. Целью является помощь в создании таких условий, при которых рыночные отношения могли бы наиболее эффективно развиваться. Вследствие этого, инициативы региональной политики направлены на усовершенствование структуры рыночных отношений и не входят в противоречие с ними. Целью является не просто создание рабочих мест, а создание надежных и привлекательных возможностей получения работы.

Четвертым аспектом региональной политики является ее *пространственная направленность*. Это следует уже из самого термина. Бюджетные ограничения требуют делать выбор между районами, в которые будут направлены ресурсы. Это, в свою очередь, требует четкого и обоснованного критерия для выбора района, что также является политическим аспектом, в котором Директорат играет все более заметную роль. В соответствии с “Директивами ЕС по оказанию помощи национальным регионам” Комиссия настаивает на том, чтобы:

* методология определения района была ясной и объективной, что позволит Комиссии оценить ее достоинства;
* используемые показатели были объективными, существенными и полученными из надежных статистических источников;
* политика проводилась в отношении соответствующих целостных территориальных единиц.

И, наконец, региональная политика требует *скоординированного* *политического подхода.* Природа региональных проблем такова, что она требует участия в их решении целого ряда национальных министерств и ведомств, различных организаций регионального уровня, а также частного сектора экономики.

**Структура управления.**

Что касается ведомственных рамок региональной политики, возможно, самым интересным вопросом в этой связи является роль, которую играют правительства различного уровня. Следует также отметить, что одной из характерных черт региональной политики является то, что она охватывает различные отрасли экономики, из чего неизбежно следует, что различные департаменты центрального правительства имеют интересы, связанные с региональной политикой. Это, в свою очередь, означает, что место центра, определяющего и координирующего региональную политику, в структуре центрального правительства может существенно влиять на содержание и эффективность политики, проводимой правительством.

Рассматривая уровни проведения региональной политики, полезно будет снова использовать группы стран, которые были определены выше. Уровень децентрализации или делегирования полномочий в области региональной политики тесно связан с политическим или государственным устройством той или иной страны. Это четко видно на примере **“интегрированных” стран.**

В Греции, Ирландии и Португалии используется централизованный подход к вопросам региональной политики. Однако в Испании роль региональных властей выражена более четко. **В Греции** основную ответственность за проведение региональной политики несет Министерство национальной экономики. Серьезная попытка передать ответственность за небольшие проекты на региональный уровень была предпринята в 1989 году, но столкнулась с отсутствием необходимого опыта на местах. Подобно Греции, политическая и административная система **Ирландии,** также крайне централизована. Индустриальная политика проводится через государственные ведомства, которые, в конечном счете, подотчетны Министру предпринимательства и занятости. **Португалия** также представляет собой централизованное унитарное государство. В связи с эти ответственность за проведение региональной политики в основном возложена на Генеральный директорат по региональному развитию Министерства планирования и регионального развития.

В отличие от других “интегрированных” стран, характерной чертой региональной политики **Испании** является участие Автономных Сообществ (испанские регионы), что свидетельствует о том, что Автономные Сообщества играют важную роль в структуре правительства Испании. С другой стороны, центральное правительство также вносит существенный вклад в определение региональной политики в Испании.

Очевидные различия в административной и государственной организации унитарной **Италии** и федеральной Германии находят свое отражение в уровне проведения региональной политики: в то время как большинство элементов итальянской системы в высшей степени централизованы, в Германии основная ответственность за проведение региональной политики возложена на земли. **В Германии** Основной Закон (Статьи 30 и 28) передает ответственность за региональную политику землям и районам. Основная функция федерального правительства в области региональной политики заключается в установлении партнерских отношений с землями в рамках GA (Совместной оперативной группы).

GA была создана в 1969 году в ответ на угрозу образования полностью децентрализованной и нескоординированной системы. Целью GA, где решения принимаются на основе консенсуса, является разработка директив, направленных на предотвращение чрезмерной конкуренции между землями при сохранении их независимости в проведении региональной политики. Состав GA определяется Комитетом по планированию, причем представители федерального правительства и земель имеют равное количество голосов. Комитет по планированию разрабатывает проект ежегодного Генерального плана, в котором определяются меры возможной помощи, условия оказания такой помощи, карта районов, которым оказывается помощь, а также приоритеты регионального развития. Финансирование региональной политики, проводимой GA, осуществляется в равных долях Федеральным правительством, с одной стороны, и землей, с другой стороны. Ответственность за осуществление региональной политики целиком лежит на администрации земли.

**В скандинавских странах** разработка и координирование политики, как правило, отделено от ее осуществления.

В Финляндии основные аспекты региональной политики находятся в компетенции Министерства внутренних дел. Сюда входит подготовка законодательства в области региональной политики, определение наиболее проблемных районов, а также вопросы координирования региональной политики. Проведение же региональной политики относится к компетенции других центральных министерств, в частности, Министерства торговли и промышленности. Поскольку основные решения принимаются централизовано, на долю регионов в Финляндии остается лишь принимать отдельные решения в рамках небольших проектов, осуществляемых сетью региональных и местных подразделений Министерства торговли и промышленности.

В Швеции такие “децентрализованные” решения носят более выраженный характер. Хотя общий подход состоит в том, что региональная политика должна определяться и проводиться на *национальном* уровне, что обеспечивает возможность координации в рамках экономического планирования, существенно большая децентрализация была введена в 1980 году в ответ на требования местных властей. В результате сложилась такая система, при которой общенациональные директивы проводятся в жизнь региональной администрацией, которая и отвечает за повседневную работу. Во главе всей этой структуры стоит Министерство промышленности и торговли, при котором имеется подразделение, занимающееся разработкой региональной политики, которое определяет районы, нуждающиеся в помощи, контролирует проведение политики и осуществляет связь с Европейской Комиссией. Центральная руководящая власть находится в руках Национального совета по вопросам промышленного и технического развития (NUTEK), который и несет ответственность за оказание региональной поддержки коммерческим предприятиям. И наконец, на региональном уровне, Административные советы графств (CAB) отвечают за осуществление и координацию деятельности на региональном уровне. Для этих целей они получают бюджетные ассигнования, и они же должны разрабатывать стратегию развития своих регионов.

**Группа стран северной Европы** накопила большой опыт в области проведения региональной политики - начиная с централизованного подхода во Франции и в Люксембурге, затем идут Нидерланды и Соединенное Королевство, где наличествует существенная степень децентрализации, и заканчивая федеративной системой Австрии и Бельгии. Во Франции решения по стимулированию развития регионов принимаются Министром, отвечающим за региональную политику, на основе рекомендаций, полученных от CIALA (межведомственный комитет по оказанию поддержки), председателем которого является глава DATAR, головной организации по региональному развитию во Франции.

В Люксембурге, учитывая размеры страны, централизованный принцип принятия решений является вполне естественным. Решения принимаются совместно Министром экономики и Министром финансов на основе рекомендаций, полученных от Консультативной Комиссии, в состав которой входят представители четырех центральных министерств.

В Нидерландах основными ведомствами, занимающимися вопросами региональной политики, являются Министерство экономики и администрации провинций. Что касается оказания помощи регионам, то Министерство экономики курирует проекты с объемом инвестиций свыше 10 млн. флоринов. Менее крупные проекты осуществляются децентрализованно.

В Соединенном Королевстве региональная политика, проводимая в Великобритании, существенно отличается от политики, проводимой в Северной Ирландии. В Великобритании региональная политика входит в совместную компетенцию Министра по торговле и промышленности, а также Министров по делам Шотландии и Уэльса. В Англии за проведение региональной политики отвечают региональные правительственные ведомства, а также Министерство торговли и промышленности. Правительственные ведомства могут принимать решения об оказании помощи регионам в соответствии с директивами, получаемыми от Министерства при согласовании с ведомствами Шотландии и Уэльса, кроме того, такие решения должны быть утверждены Казначейством. Помимо разработки директив на национальном уровне, а также контроля за их последовательным соблюдением, Министерство торговли и промышленности проводит оценку больших проектов в Англии, которые выходят за пределы компетенции правительственных ведомств, а также таких проектов, которые имеют последствия для Великобритании в целом. Хотя ведомства Шотландии и Уэльса не подотчетны непосредственно Министерству торговли и промышленности в отношении оказания помощи, они придерживаются тех же директив с целью обеспечения последовательности в проведении политики на территории всей страны.

В Австрии Конституция четко не определяет, кто должен отвечать за проведение региональной политики - федеральное правительство или администрации земель. Вместо этого существует неформальное разделение сфер компетенции, как в законодательной области, так и в области проведения политики, между федеральным уровнем, администрациями земель и местными властями. Основные случаи оказания помощи регионам являются совместными проектами, финансируемыми и осуществляемыми федеральным правительством и администрацией соответствующей земли.

Если говорить о странах ЕС в целом, то уровень децентрализации в поведении региональной политики остается весьма ограниченным, особенно в том, что касается оказания помощи отдельным регионам. В большинстве регионов сейчас наблюдается сложная комбинация государственных, частных и полугосударственных посредников, занимающихся проблемами регионального развития, а также идет мощная волна встречных инициатив на местах, включая самодеятельные и чисто локальные движения. В результате этого в ряде стран роль центрального правительства все больше ограничивается разработкой политики и ее координацией, не включая собственно вопросы проведения политики. Тем не менее, в большинстве стран, ключевую роль в принятии решений об оказании поддержки регионам играют центральные правительства.

**Политические инструменты.**

Региональная политика стран-членов ЕС традиционно использовала целый ряд инструментов, имеющих существенно разное значение для различных стран. Более того, относительная важность различных инструментов менялась с течением времени. С точки зрения исторического развития можно выделить пять больших классов политических инструментов:

* средства сдерживания размещения новых предприятий в перенаселенных районах;
* пространственное распределение экономической деятельности государства;
* финансовое стимулирование компаний;
* создание инфраструктуры;
* “мягкие” меры стимулирования развития.

Из вышеперечисленных пяти категорий, за прошедшие два десятилетия роль средств сдерживания и так называемого “пространственного распределения экономической деятельности государства” существенно сократилась. Средства сдерживания использовались рядом стран, в частности, Францией в отношении Парижа и его пригородов, и Соединенным Королевством в отношении Лондона и Юго-восточного региона, однако Соединенное Королевство отказалось от этой политики в 1970 году.

Значение экономической деятельности государства в качестве инструмента региональной политики существенно снизилось за последнее десятилетие в связи с сокращением общественного сектора в экономике. Широкомасштабная приватизация, особенно в области производства, лишила правительство возможности оказывать влияние путем принятия решений об инвестициях в указанные производства.

Оставшиеся три инструмента региональной политики - финансовое стимулирование, предоставление инфраструктуры и “мягкие” меры стимулирования развития - используются в настоящее время в большинстве стран ЕС. Финансовое стимулирование заключается в том, чтобы заинтересовать фирмы размещать производство или инвестиции в проблемных регионах - дотации на определенные суммы инвестиций, кредиты, финансовые льготы, субсидии в связи с созданием рабочих мест и т.п. Такие инструменты стимулирования используются почти всеми странами ЕС. Кроме того, существует более широкая поддержка развитию бизнес-среды в проблемных регионах - помощь, адресованная не конкретным фирмам, а скорее имеющая целью улучшить условия ведения бизнеса для всех фирм данного региона. Такие меры могут заключаться в создании физической инфраструктуры в комбинации с “более мягкими” элементами инфраструктуры, относящимися, например, к поддержке информационных сетей, консалтинговой деятельности, образования, научных исследований и технических разработок.

Делая выводы о масштабах региональной политики, проводимой четырьмя группами стран, можно говорить о том, что **в “интегрированных” странах** набор применяемых политических инструментов существенно шире, он выходит за пределы стимулирования отдельных регионов и охватывает меры по более общему изменению бизнес-среды, включая и создание физической инфраструктуры. Частично такой широкий подход отражает и большую глубину региональных проблем. В связи с этим особую важность для этих стран приобретают такие фонды ЕС, как Структурные Фонды и Интеграционный Фонд, а также необходимость совместного финансирования этих фондов из национальных бюджетов. Характерной чертой структурных фондов - особенно в регионах, относимых к Цели 1 - является то, что они занимаются вопросами, далеко выходящими за рамки инвестирования в производство и включают помощь в развитии инфраструктуры и создании благоприятной среды для развития бизнеса. Со своей стороны Интеграционный Фонд концентрирует свое внимание на крупных проектах в области развития инфраструктуры, связанных с транспортом и окружающей средой, что делает региональную политику более широкомасштабной.

Структурные Фонды оказывают существенное влияние на содержание региональной политики в Германии и Италии. Пересмотр региональной политики **Италии**, который имел место в 1992 году, был предпринят в первую очередь с тем, чтобы обеспечить возможность совместного финансирования со стороны Структурных Фондов. В то время как примерно четверть ресурсов Структурных Фондов была предназначена на содействие экономическому развитию, другими крупными приоритетами в плане выделяемых ресурсов были инфраструктура, сельское хозяйство, а также связь и человеческие ресурсы.

**В Германии** традиционная региональная политика в рамках Совместной оперативной группы (GA) состоит в основном в оказании помощи регионам в сочетании с мерами поддержки бизнеса, включая предоставление производственных площадей, создание центров коммерческих технологий, содействие развитию местной инфраструктуры и прочие меры, направленные на улучшение локальной бизнес-среды. Однако среди властей Германии существует оппозиция дальнейшему расширению сферы действия региональной политики распространению ее на такие типичные меры, предусмотренные Целью 1, как помощь в области человеческих ресурсов, сельского хозяйства, развития сельских районов, помощь малым и средним предприятиям, меры по улучшению окружающей среды, а также разработка новых технологий.

**В скандинавских странах** исторически различается “узкий” и “широкий” аспект региональной политики. Региональная политика в узком смысле слова подразумевает меры по развитию бизнеса и экономики, которые обсуждались выше. И напротив, широкий аспект региональной политики включает в себя действия правительства в области транспорта, связи, образования и здравоохранения, которые имеют большое значение для поддержания жизнедеятельности сообществ в малонаселенных районах.

И, наконец, обратившись к **странам северной Европы**, мы находим здесь ряд мер, направленных на расширение области действия политики. Наиболее широко трактуется региональная политика **во Франции**, где понятие “управления территорией” включает в себя большой спектр политических мер пространственного развития. И действительно, само по себе понятие “управления территорией” таково, что очень трудно, и даже неуместно, пытаться отделить проблемы регионального развития от других вопросов пространственного развития. Самый последний закон в области регионального развития, принятый во Франции, охватывает широкий спектр политических инструментов, включая регионально дифференцированное налогообложение, инфраструктуру, сферу услуг, а также меры по стимулированию развития регионов. Помимо того, существует государственная система контрактов по планированию регионов, предусматривающая больший объем государственной помощи наиболее бедным регионам.

**В Нидерландах** ядро региональной политики тяготеет к капиталовложениям, а в более широком аспекте - к мерам по созданию благоприятной бизнес-среды и развитию инфраструктуры. Широкую поддержку получила новая интересная политическая программа развития и реструктуризации промышленного производства.

**Австрия** является еще одной страной, где используется широкий спектр политических инструментов - не только стимулы для деятельности компаний, то также меры развития бизнес-среды в более широком смысле. Такие широкие политические меры отражают существующую здесь точку зрения, заключающуюся в том, что политика экономического развития регионов должна включать поддержку развитию бизнес-среды и таким локальным факторам, как транспорт, образование и качество жизни.

**В Дании** основной акцент региональной политики лежит в области “рамочных мер”, т.е. услуг, которыми могут воспользоваться фирмы, но которые не предусматривают передачу денежных средств или оказание поддержки одной определенной фирме. Такие меры, включающие широкий доступ к набору технических и коммерческих услуг, проводятся по *всей* стране. В целом политическая система создания более благоприятных условий развития для периферийных районов через ярко выраженные формы финансовой поддержки была подорвана, и региональная политика была поглощена более общими мерами поддержки бизнеса в целом.

В трех остальных странах этой группы - Бельгии, Люксембурге и Соединенном Королевстве - региональная политика в большой степени является политикой стимулирования. Нельзя, однако, сказать, что более широкий подход к созданию благоприятной бизнес-среды здесь отсутствует; скорее он является частью общенациональной, а не региональной политики.

Особенно интересна в этом плане позиция **Великобритании**. Здесь политические меры пространственного развития можно разделить на две категории: региональная индустриальная политика, которая по большей части сводится к стимулированию, и политика “возрождения”, что является общим термином, включающим целый ряд программ пространственного развития (в том числе и развития городских и сельских регионов), которые раньше разделялись, но теперь все больше и больше проводятся совместно. Отличительной чертой политики возрождения является акцент на развитие отдельных районов и повышение конкурентоспособности регионов, а также использование при финансировании так называемых “механизмов оспаривания” - распределение общественных средств между компаниями происходит на основе тендера. За последнее десятилетие значение политики возрождения существенно возросло: если ранее средства, выделяемые на две эти категории, были примерно равны, то теперь бюджет региональной индустриальной политики составляет менее одной десятой от средств, расходуемых на политику возрождения.

Подводя итог вышесказанному, можно видеть, что стимулирование регионального развития является центральным элементом региональной политики всех стран-членов ЕС, за исключением Дании. Это частично объясняется тем фактом, что правила оказания поддержки, разработанные Директоратом по политике рыночных отношений в странах ЕС (DGIV), предусматривают поддержку крупномасштабным проектам только в определенных проблемных регионах. Содействие развитию более благоприятной бизнес-среды (включая развитие локальной инфраструктуры) также является часто встречающимся элементом политики северных стран, но осуществляется это скорее на уровне общенациональной, а не региональной политики. Увеличивающаяся за последние годы поддержка программам развития бизнес-среды связана с возрастающей ролью финансирования со стороны Структурного Фонда, который может расходовать средства на решение широкого круга задач.

Более стратегические по своему характеру, крупномасштабные проекты развития инфраструктуры обычно проводятся на национальном уровне, хотя в “интегрированных” странах они считаются элементами региональной политики. Региональные компоненты других политических программ (в области транспорта, связи, образования, здравоохранения) также считаются частью региональной политики во Франции и скандинавских странах (как часть широкого аспекта региональной политики).

**Пространственный аспект.**

Центральным вопросом при разработке региональной политики является определение проблемных регионов, которым необходимо оказывать помощь и куда следует направлять средства в рамках политических программ. При выборе таких районов страны-члены ЕС не имеют полной самостоятельности. Выбранные ими районы не только должны соответствовать их собственным внутренним критериям, но должны также получить одобрение Директората по политике рыночных отношений в странах ЕС при Европейской Комиссии (DGIV) в соответствии со Статьями 92(3)(а) и 92(3)(с) «Договора о создании Европейского Союза». Эти статьи предусматривают два исключения из общего запрета на оказание помощи государством в тех случаях, “когда она подрывает или может подорвать принцип свободной конкуренции или идет во вред производству определенных видов товаров”. Кроме того, Европейская Комиссия оказывает давление на национальных политиков с тем, чтобы при определении районов они принимали во внимание задачи Структурных Фондов ЕС. Это внешнее давление в последнее время усилилось в связи с публикацией в мае 1998 года новых Директив ЕС по оказанию помощи регионам на национальном уровне. Особое внимание уделяется тому, чтобы:

* методология определения района была ясной и объективной, что позволит Комиссии оценить ее достоинства;
* используемые показатели были объективными, существенными и полученными из надежных статистических источников;
* политика проводилась в отношении соответствующих целостных территориальных единиц.

В настоящее время первостепенное внимание уделяется тем районам, которые удовлетворяют критериям для оказания помощи в рамках региональной политики. Эти районы перечислены в Таблице 2.

Из таблицы видно, что с точки зрения процентного охвата населения, страны ЕС можно разделить на четыре больших группы:

1. Греция, Ирландия и Португалия, где вся страна может рассчитывать на поддержку в той или иной степени;
2. Испания и Италия, где население проблемных районов составляет от 48% до 61% от общей численности населения;
3. Австрия, Бельгия, Финляндия, Франция, Германия, Люксембург и Соединенное Королевство, где охват составляет от 35% до 43% от общей численности населения;
4. и, наконец, Дания, Нидерланды и Швеция, где от 13% до 20% населения проживает в проблемных регионах.

Процент охвата населения отражает глубину региональных проблем в соответствующей стране в контексте ЕС в целом.

Таблица 2:

Охват населения районами, выбранными для оказания помощи

(в странах ЕС)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Страна | Категория выбранного района | Охват населения (%) |
| “ИНТЕГРИРОВАННЫЕ” СТРАНЫ | | |
| ГРЕЦИЯ | Регион D | 14.0 |
|  | Регион C | 30,0 |
|  | Регион B | 14,0 |
|  | Регион A | 42,0 |
|  | Все районы, получающие помощь | 100,0 |
| ИРЛАНДИЯ | Выбранные районы | 28,0 |
|  | Невыбранные районы | 72,0 |
|  | Все районы, получающие помощь | 100,0 |
| ПОРТУГАЛИЯ | Районы SIR | 47,0 |
|  | Все районы, получающие помощь | 100,0 |
| ИСПАНИЯ | Все районы, получающие помощь | 60,7 |
| ГЕРМАНИЯ/ ИТАЛИЯ | |  |
| ГЕРМАНИЯ | Проблемная зона А (новые земли - менее развитые районы) | 13,0 |
|  | Проблемная зона B (новые земли - более развитые районы) | 8,7 |
|  | Проблемная зона C (западные земли) | 16,2 |
|  | Все районы, получающие помощь | 38,0 |
| ИТАЛИЯ | Mezzogiorno: зоны A/B | 34,2 |
|  | Molise | 0,4 |
|  | Abruzzi | 2,0 |
|  | Центральные и северные районы (Цели 2/5b) | 12,3 |
|  | Все районы, получающие помощь | 48,9 |
| СЕВЕРНАЯ ЕВРОПА | | |
| АВСТРИЯ | Burgenland: 40% nge | 1,8 |
|  | Burgenland: 30% nge | 1,7 |
|  | E.Obersteiermark: 25% nge | 2,3 |
|  | Прочие районы: 20% nge | 26,4 |
|  | 15% nge | 3,0 |
|  | Все районы, получающие помощь | 35,2 |
| БЕЛЬГИЯ | Цель 1 (Hainaut) | 12,6 |
|  | Зона 1 | 9,7 |
|  | Зона 2 | 12,6 |
|  | Все районы, получающие помощь | 35,0 |
| ДАНИЯ | Районы первоочередного развития | 4,9 |
|  | Районы, подлежащие развитию | 15,3 |
|  | Все районы, получающие помощь | 20,2 |
| ФРАНЦИЯ | Longwy, Корсика | 0,4 |
|  | Цель 1 (Север Па-де-Кале) | 1,5 |
|  | Зона максимальной помощи | 12,1 |
|  | Зона обычной помощи | 26,9 |
|  | Все районы, получающие помощь | 40,9 |
| ЛЮКСЕМБУРГ | Потолок 25% | 34,6 |
|  | Потолок 17,5% | 7,9 |
|  | Все районы, получающие помощь | 42,5 |
| НИДЕРЛАНДЫ | IPR - Северная зона развития | 9,0 |
|  | Переходные: S. Limburg | 2,8 |
|  | Twente | 3,8 |
|  | Все районы, получающие помощь | 15,6 |
| СОЕДИНЕННОЕ | Северная Ирландия | 2,9 |
| КОРОЛЕВСТВО | Зона развития | 15,5 |
|  | Промежуточная зона | 17,5 |
|  | Все районы, получающие помощь | 35,9 |
| СКАНДИНАВСКИЕ СТРАНЫ | | |
| ФИНЛЯНДИЯ | Зона развития 1 | 12,7 |
|  | Зона развития 2 | 12,9 |
|  | Зона развития 3 | 5,4 |
|  | Зона структурного регулирования | 10,6 |
|  | Все районы, получающие помощь | 41,6 |
| ШВЕЦИЯ | Зона помощи 1 | 2,3 |
|  | Зона помощи 2 | 5,0 |
|  | Временные зоны | 6,2 |
|  | Все районы, получающие помощь | 13,5 |

В отношении критериев выбора районов, которым будет оказывать поддержка, можно сказать следующее:

* показатели, используемые в странах ЕС, можно разбить на шесть больших категорий: уровень безработицы, ВВП на душу населения, структура промышленности, перспективы экономического развития, демографические показатели и местоположение;
* в таких странах, как Бельгия, Дания, Франция, Германия, Нидерланды и Соединенное Королевство существенное внимание при выборе регионов традиционно уделяется фактору безработицы;
* в отличие от них, в менее развитых странах ЕС больший акцент делается на ВВП на душу населения (частично в силу того, что статистические показатели безработицы в этих странах могут оказаться недостаточно достоверными в связи с неполной занятостью и высоким уровнем миграции населения);
* остальные критерии играют меньшую роль в системе определения регионов, хотя такие понятия как удаленность от рынков сбыта, состояние на рынке труда и климатические условия являются весьма существенными для скандинавских стран;
* в большинстве случает страны неохотно разъясняют свою методологию выбора регионов; исключениями здесь являются Соединенное Королевство, Дания, Португалия и частично Германия, где существует явное давление, чтобы подход к решению этих проблем на федеральном уровне был как можно более открытым, иначе он не получит всеобщей поддержки;
* почти во всех случаях, Европейская Комиссия (а именно, DGIV) играет очень важную роль в определении районов оказания помощи.

### *РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА.*

Историю развития региональной политики Европейского Сообщества можно разделить на два периода.

Первый период с 1975 по 1988 гг., когда политика Сообщества базировалась на системе квот совместного финансирования региональной политики стран-членов. Несмотря на принятые обязательства проводить региональную политику, зафиксированные в Римском Договоре, первый специфический инструмент региональной политики - Европейский фонд регионального развития - был создан лишь в 1975 году после присоединения к Сообществу Соединенного Королевства и Дании.

До конца 80х годов ассигнования ЕС в области региональной политики использовались для финансирования мер и регионов, определяемых *национальными* правительствами. С ростом европейской интеграции - принятие Единого Европейского Закона и присоединение к Сообществу Испании и Португалии - возрастала потребность в более активных и скоординированных действиях, направленных на ликвидацию регионального неравенства. В связи с этим в 1988 году была проведена коренная реформа региональной политики Сообщества, что фактически явилось началом проведения самостоятельной и эффективной региональной политики на уровне ЕС.

Реформа предполагала полный пересмотр состава и способов применения “инструментов структурной политики” странами ЕС, направленных на региональное развитие, обеспечение занятости, обучение, а также на развитие сельскохозяйственных районов. Это также привело к существенному увеличению бюджетных ассигнований Структурного Фонда, которые возросли вдвое за период с 1987 по 1993 год. После подписания договора Maastricht Treaty, предшествовавшего образованию экономического союза и созданию единой денежной системы, в 1993 году был предпринят новый пересмотр региональной политики ЕС с целью ее приближения к потребностям двух скандинавских стран (Швеции и Финляндии), присоединившихся к ЕС, и обеспечения дополнительной поддержке рыболовству. Бюджетные ресурсы были снова увеличены. К концу 90х годов на долю “структурной” деятельности ЕС приходилось более 35% расходов - около 27,4 млрд. экю в 1999 году - по сравнению с 7 млрд. экю, или 19% бюджета, в 1987 году.

**Цели и принципы региональной политики.**

Со времени подписания Римского Договора в 1957 году ЕС стремится сократить региональное неравенство. Эта цель, подтвержденная в Договоре об Образовании Европейского Союза, подписанном в Maastricht в 1991 году, заключается в уменьшении неравенства в уровнях развития наиболее развитых и наиболее отсталых регионов.

За прошедшие 25 лет целесообразность проводимой ЕС региональной политики неоднократно получала подтверждение: *социальное равенство* - неприемлемость большого разрыва с точки зрения уровня доходов и занятости; *продуктивность* - способность ЕС направлять помощь в наиболее слаборазвитые районы, привлекая таким образом ресурсы, которые ранее оставались неиспользованными; *эффективность* - роль ЕС в координировании политики, проводимой ЕС и странами-членами в интересах регионального развития; а также *интересы* *европейской интеграции -* предотвращение возможности того, что региональное или социальное неравенство поставит под угрозу дальнейшее развитие процессов интеграции в Европе. Начиная с середины 80х годов, этот акцент на интересах европейской интеграции в качестве обоснования проводимой политики стал особенно очевиден. В дополнение к более тесному политическому и экономическому союзу, “экономическая и социальная сплоченность” была провозглашена в качестве одной из задач, стоящих перед Сообществом. “Сплоченность” определялась как экономическое обеспечение достаточно высокого уровня доходов, конкурентоспособности и занятости, а также социальная солидарность, достигаемая путем уменьшения неравенства в плане обеспечения занятости, социальных возможностей и ликвидации нищеты (CEC 1996).

После реформы Структурных Фондов в 1988 году, их деятельность стала базироваться на нескольких ключевых принципах:

* концентрация ресурсов в наиболее нуждающихся регионах и группах регионов - и особенно в регионах, относящихся к так называемой Цели 1 (структурно отсталые регионы). Сюда же входят и регионы, относящиеся к Цели 2 (приходящие в упадок промышленные регионы), Цели 5b (сельские районы) или Цели 6 (районы с низкой плотностью населения);
* финансирование рассматривается скорее как долгосрочная программа, а не как одноразовый проект;
* политика осуществляется путем установления отношений партнерства между Европейской Комиссией, национальным правительством и местными и региональными властями;
* принцип дополнительности, когда финансирование на уровне ЕС дополняет, а не заменяет собой ресурсы, ассигнуемые на эти цели на национальном уровне; и
* принцип субсидиарности, при котором управление ресурсами осуществляется на самом нижнем в зависимости от ситуации административном уровне - региональном, национальном или европейском.

Кроме того, существенное внимание уделяется контролю и оценке, что позволяет обеспечивать эффективное использование фондов.

**Структурауправления*.***

Отражая принятый программный подход, политика Структурного Фонда выстраивается вокруг двухступенчатого или трехступенчатого процесса планирования (двухступенчатого - для Целей 2, 5b и 6, и, как правило, трехступенчатого - для более сложных планов Цели 1). Построенные на принципах партнерства и субсидиарности, планы регионального развития разрабатываются странами-членами обычно на региональном уровне с привлечением различных комбинаций партнеров (правительственные департаменты, местные власти, агентства по развитию, учебные институты, экологические организации и т.д.).

Планы для среднесрочных программ (1989-93 гг., 1994-99 гг., 2000-2006 гг.) согласовываются с Европейской Комиссией в целях разработки общей стратегии осуществления программы, установления приоритетов, мер оказания поддержки, финансовой помощи, оказываемой всеми партнерами, а также механизма осуществления. Обычно фонды используются для частичного финансирования проектов в различных сферах экономического развития: помощь бизнесу, экономическая и физическая инфраструктура, научные исследования, техническая модернизация, человеческие ресурсы, туризм, окружающая среда, возрождение городов. За первые два программных периода было осуществлено около 300 многолетних программ. Подсчитано, что по всем 15 странам ЕС около 30% ресурсов Структурных фондов израсходовано на развитие инфраструктуры (т.е. транспорт, связь, энергетику, водоснабжение и т.п.), 30% - на проведение политики в области занятости, образование, переквалификацию, и 40% - на инвестиции в производство, особенно в качестве поддержки малых и средних предприятий.

**Политическиеинструменты*.***

Основными механизмами Сообщества в области регионального развития являются четыре Структурных Фонда: Европейский фонд регионального развития (European Regional Development Fund - ERDF), Европейский социальный фонд (European Social Fund - ESF), Европейский фонд руководства и гарантий в области сельского хозяйства (European Agricultural Guigance and Guarantee Fund - EAGGF); Секция руководства и финансирования в рыболовной отрасли (Guidance Section and the Financial Instrument for Fisheries Guidance - FIFG), каждый из которых решает специфические задачи и действует в своей отрасли экономики. Дополнительная помощь наиболее слаборазвитым странам оказывается через Интеграционный Фонд с целью содействия их усилиям, направленным на сближение экономических систем стран-членов и на создание единой денежной системы ЕС. Кроме того, в Сообществе действуют еще 13 менее масштабных инициатив (финансируемых за счет Структурных Фондов), направленных на решение проблем в конкретных районах или секторах экономики, которые, как считается, недостаточно охвачены прочими программами. Эти Инициативы, действующие в формате программ, получили следующие рабочие наименования:

1. "Интеррег" (Interreg). Содействие межрегиональному сотрудничеству, в том числе приграничных регионов ЕС с регионами третьих стран (включая пространственное межрегиональное планирование развития), в том числе в сфере энергетики, транспорта, водного хозяйства, охраны среды и развития прибрежных зон.

2. "Занятость" (Employment) с четырьмя подпрограммами: "Срочно" (Now), "Старт для молодых" (Youthstart), "Горизонт" (Horizon) и "Приобщение к труду" (Inclusion). Содействие производственному обучению и переквалификации женщин, молодежи, инвалидов и представителей маргинальных слоев населения в порядке их подготовки к выходу на рынок труда.

3. "Лидер II" (Leader II). Финансирование местных проектов развития в сельских районах, в том числе с упором на защиту среды обитания (сохранение культурного наследия, экосистем, утилизация мусора, экологический туризм, выращивание сельхозпродукции без применения химии и т.п.).

4. "Адаптация и Адаптация-бис" (Adapt and Adapt-bis). Содействие в приспособлении рабочей силы к изменяющимся условиям производства, в том числе через обучение, переквалификацию, консультирование, службы занятости и т.д.

5. "Малый и средний бизнес" (SMEs). Содействие созданию и повышению конкурентоспособности мелких и средних предприятий, в том числе на внешних рынках (укрепление технической базы, освоение современных навыков управления, подключение к системам оказания деловых услуг, содействие взаимным контактам и т.п.).

6. "Урбанизация" (Urban). Реконструкция кризисных районов в городах, в том числе через обустройство, озеленение, создание новых рабочих мест и нормальной социальной среды обитания (здравоохранение, безопасность и пр.).

7. "Конверсия" (Konver). Содействие в конверсии оборонных предприятий на мирные цели, особенно в регионах, где они являются профилирующими в экономике и социальной сфере.

8. "Регис II" (Regis II). Вовлечение в хозяйственную жизнь ЕС его отдаленных (заморских) регионов.

9. "Ресайдер II" (Resider II) - программа по выводу из структурного кризиса сталелитейной промышленности стран-членов, в том числе путем освоения новых технологий и изделий, перепрофилирования предприятий, диверсификации отраслевой структуры регионов и т.д.

10 - 11."Ретекс" (Retex) и "Решар II" (Reshar II) - то же для кризисных районов текстильной и угольной промышленности.

12."Мир" (Реасе) - особая программа содействия миру и примирению в Ольстере и в его отношениях с шестью приграничными графствами Ирландии.

13."Рыба" (Pesca). Модернизация рыбного хозяйства и содействие диверсификации экономики прибрежных рыболовецких районов ЕС.

Как уже отмечалось, Фонды обычно используются для частичного финансирования проектов по экономическому развитию диверсификации, созданию рабочих мест, инвестированию в промышленность, инфраструктуру, поддержке малых и средних предприятий, научным исследованиям и разработкам, туризму и обучению. Распределение расходов между этими сферами в рамках одной программы регионального развития зависит от характера социально-экономических проблем, стоящих перед соответствующим регионом, приоритетов в области экономического развития, определяемых правительством соответствующей страны, и влияния, оказываемого Европейской Комиссией. Выделение странам-членам средств из Структурных Фондов производится в соответствии с Целями, определенными Структурными Фондами. В Таблице 3 показано распределение средств между 15 странами ЕС на период 1994-99 гг.

Таблица 3: Распределение ресурсов Структурных

Фондов по Целям (1994-99 гг.) (1)

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Ц.1 | Ц.2 | Ц.3 | Ц.4 | Ц.5а | Ц.5а | Ц.5b | Ц.6 | Итого | И.С.(2) |
|  |  |  |  |  | с/х | рыб. |  |  |  |  |
| Австрия | 162,0 | 99,0 | 329,0 | 60,0 | 386,0 | 2,0 | 403,0 | - | 1432,0 | 144,0 |
| Бельгия | 730,0 | 341,0 | 396,0 | 69,0 | 170,0 | 25,0 | 77,0 | - | 1808,0 | 288,0 |
| Дания | - | 119,0 | 263,0 | 38,0 | 127,0 | 140,0 | 54,0 | - | 741,0 | 102,0 |
| Финляндия | - | 179,0 | 254,0 | 83,0 | 331,0 | 23,0 | 190,0 | 450,0 | 1503,0 | 151,0 |
| Франция | 2190,0 | 3769,0 | 2562,0 | 641,0 | 1746,0 | 190,0 | 2236,0 | - | 13334,0 | 1605,0 |
| Германия | 13640,0 | 1566,0 | 1681,0 | 200,0 | 1070,0 | 75,0 | 1227,0 | - | 19519,0 | 2211,0 |
| Греция | 13980,0 | - | - | - | - | - | - | - | 13980,0 | 1154,0 |
| Ирландия | 5620,0 | - | - | - | - | - | - | - | 5620,0 | 484,0 |
| Италия | 14860,0 | 1462,0 | 1316,0 | 399,0 | 681,0 | 134,0 | 901,0 | - | 19752,0 | 1897,0 |
| Люксембург | - | 15,0 | 21,0 | 1,0 | 39,0 | 1,0 | 6,0 | - | 83,0 | 19,0 |
| Нидерланды | 150,0 | 650,0 | 923,0 | 156,0 | 118,0 | 47,0 | 150,0 | - | 2194,0 | 422,0 |
| Португалия | 13980,0 | - | - | - | - | - | - | - | 13980,0 | 1061,0 |
| Испания | 26300,0 | 2415,0 | 1474,0 | 369,0 | 326,0 | 120,0 | 664,0 | - | 31668,0 | 2781,0 |
| Швеция | - | 157,0 | 342,0 | 170,0 | 90,0 | 39,0 | 135,0 | 247,0 | 1178,0 | 126,0 |
| Англия | 2360,0 | 4580,0 | 3377,0 | - | 186,0 | 89,0 | 817,0 | - | 11409,0 | 1573,0 |
| В целом по ЕС | 93991,0 | 15352,0 | 12938,0 | 2246,0 | 5270,0 | 885,0 | 6860,0 | 697,0 | 138201,0 | 14018,0 |
| % | 68,0 | 11,1 | 9,4 | 1,6 | 3,8 | 0,6 | 5,0 | 0,5 | 100,0 | - |

Примечания: (1) - в миллионах экю в ценах 1994 года.

(2) - Инициативы Сообщества, включая 200 млн. экю (в ценах 1995 г.), образовавшиеся в результате пересмотра финансовых прогнозов Совета и предназначенные для финансирования мирной инициативы, но не включая около 64 млн. экю, выделенные на сети.

Источник: Европейская Комиссия (1996 г.), *Первый отчет по экономической и социальной интеграции*, OOPEC, стр. 145.

Интеграционный Фонд был создан согласно договора Maastricht Treaty в качестве основного финансового инструмента для достижения целей, определенных в Договоре как экономическая и социальная интеграция в условиях движения по пути создания экономического и валютного союза. Средства Фонда могут выделяться странам ЕС со средним доходом на душу населения менее 90% от среднего значения по ЕС, в настоящее время это Ирландия, Португалия, Испания и Греция. Фонд оказывает финансовую поддержку проектам в двух определенных областях:

* охрана окружающей среды - создание более благоприятных возможностей для указанных четырех стран соответствовать экологической политики ЕС; и
* транспортная инфраструктура - считается жизненно важной для завершения создания трансъевропейских сетей и единого рынка.

Инициативы Сообщества представляют собой отдельные региональные программы, в финансировании которых принимают участие Структурные Фонды. На их долю приходится лишь небольшая доля (9%) бюджета Структурных Фондов. В отличие от региональных планов, разрабатываемых странами-членами ЕС, инициативы основываются на директивах Комиссии. Они предназначены для решения региональных проблем, которые не нашли должного отражения в основных программах регионального развития стран ЕС. Например, инициативы могут включать в себя меры, применяемые одновременно на территориях нескольких государств, они могут отвечать потребностям регионального развития, которые возникли в процессе осуществления программ и ранее не были предусмотрены. Они также позволяют проводить эксперименты по опробованию новых подходов. Возможно, наиболее важным, а также несколько противоречивым с точки зрения правительств некоторых стран-членов, является то, что они позволяют Комиссии расставлять акценты по собственному усмотрению. В настоящее время действуют 13 таких инициатив.

**Пространственный аспект.**

Как уже ранее говорилось, основным принципом Структурных Фондов является принцип *концентрации*. В связи с этим их политика сосредоточена на решении ряда ключевых задач регионального, социального и отраслевого характера:

* Цель 1 - структурная реорганизация и развитие слаборазвитых регионов;
* Цель 2 - преобразование регионов, серьезно пострадавших от спада промышленного производства;
* Цель 3 - борьба с длительной безработицей и помощь в трудоустройстве молодежи и лиц, потерявших работу;
* Цель 4 - оказание помощи безработным рабочим в адаптации к новым условиям и новой системе промышленного производства путем их переобучения;
* Цель 5а - ускорение структурных преобразований в сельском хозяйстве и рыбном промысле;
* Цель 5b - содействие в развитии сельских районов; и
* Цель 6 - содействие развитию регионов с чрезвычайно низкой плотностью населения.

Четыре из этих семи Целей (Цели 1, 2, 5b и 6) имеют определенные пространственные ограничения, в то время как для Целей 3, 4 и 5а не существует таких ярко выраженных пространственных ограничений. В Таблице 4 показано, какой процент населения стран-членов охвачен Целями, имеющими пространственный аспект.

Регионы, отнесенные к Цели 1, охватывают четверть населения ЕС (25,0%) и включают в себе полностью территории Греции, Ирландии и Португалии, а также большую часть Испании, большую территорию Италии и все земли восточной Германии. Кроме того, к Цели 1 отнесены части более богатых государств, а именно, Бельгии и Нидерландов. Основным критерием отнесения регионов к Цели 1 является тот факт, что ВВП по классификации NUTS II не превышает 75% от среднего по ЕС. Однако это требование применяется с большой долей гибкости, и существует несколько регионов, отнесенных к Цели 1, которые ему не удовлетворяют. В регионах, отнесенных к Цели 2, проживает около одной шестой населения стран ЕС (16,4%). Сюда частично входят территории всех стран ЕС, за исключением Греции, Ирландии и Португалии (которые целиком отнесены к Цели 1).

Определение регионов Цели 2 производится по классификации NUTS III, и критерий отнесения, прежде всего, связан с уровнем безработицы, явившейся результатом спада промышленного производства. Предложения по определению Цели 2 были направлены странами-членами на утверждение Комиссии.

Таблица 4: Доля населения, проживающего в регионах, отнесенных к Целям 1, 2, 5b и 6

(1994-1999 гг.) (в процентах от общей численности населения страны)

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Цель 1** | **Цель 2** | **Цель 5b** | **Цель 6** |
| Австрия | 3,7 | 7,5 | 28,7 | - |
| Бельгия | 12,8 | 14,2 | 4,5 | - |
| Дания | - | 8,5 | 6,8 | - |
| Финляндия | - | 15,7 | 21,6 | 16,7 |
| Франция | 4,4 | 25,1 | 16,7 | - |
| Германия | 20,6 | 8,8 | 9,7 | - |
| Греция | 100,0 | - | - | - |
| Ирландия | 100,0 | - | - | - |
| Италия | 36,7 | 11,0 | 8,3 | - |
| Люксембург | - | 34,6 | 7,9 | - |
| Нидерланды | 1,5 | 17,4 | 5,4 | - |
| Португалия | 100,0 | - | - | - |
| Испания | 59,7 | 20,4 | 4,4 | - |
| Швеция | - | 11,5 | 9,2 | 5,3 |
| Соединенное | 5,9 | 30,9 | 4,9 | - |
| Королевство |  |  |  |  |
| Всего по ЕС | 25,0 | 16,4 | 8,8 | 0,4 |

Источник: Европейская Комиссия (1996 г.), *Первый отчет по экономической и социальной интеграции*, OOPEC, стр. 151.

В регионах, отнесенных к Цели 5b проживает менее одной десятой населения ЕС (8,8%), и сюда также относятся участки территорий всех стран за исключением трех, полностью отнесенных к Цели 1. Основным критерием является низкий уровень социально-экономического развития, измеряемый долей ВВП на душу населения. Кроме того, при отнесении региона к этой группе учитываются следующие факторы: высокий процент населения, занятого в сельском хозяйстве; низкий уровень доходов в сельском хозяйстве; а также неблагоприятная демографическая ситуация. Как и в случае Цели 2, предполагаемый список регионов Цели 5b был передан странами на обсуждение в Комиссию.

И, наконец, Цель 6 относится только к Финляндии и Швеции и охватывает лишь 0,4% населения стран ЕС. Цель 6 были предусмотрена Договором о присоединении новых стран и касается регионов с плотностью населения менее 8 человек на квадратный километр. Список регионов был определен в протоколе к Договору.

### *Заключение.*

Несложно предугадать, что роль региональной составляющей в жизни национальных государств Европы и в Европейских сообществах будет и далее возрастать

У России с Европой существуют созвучные региональные проблемы. Разумеется, есть и отличия. Отечественный регионализм и сепаратизм пока еще замешаны в основном на этноисторических факторах. Не преодолена проблема "региональных суверенитетов". Отдельные регионы имеют различный политический статус и устройство, что усугубляется индивидуальными соглашениями с ними центра о распределении полномочий. Не проработан до степени практической применимости принцип субсидиарности, далеко не всегда местные власти оказываются демократичнее и "народнее" центральных. Большинство столичных политических партий не имеют региональных сетей. Наконец, солидарность российских регионов также не является пока всеобщей и организационно оформленной, хотя именно их лидеры формируют Совет Федерации. Все это придает российскому регионализму в целом более острые формы своего проявления, чем это отмечается у европейского.

Тем более значимой, при всех отмеченных различиях, для Российской Федерации может быть информация к размышлению о региональных процессах в Европе и в ЕС, которая вкратце видится в следующем:

1. Региональные проблемы проявляются и обостряются ныне в первую очередь там, где слаба или отсутствует государственная политика содействия региональному развитию. У России такой политики пока, к сожалению, нет, во всяком случае в сравнимом с Европой и ЕС. Не может служить ей адекватной заменой и наша национальная политика, которая акцентирует внимание скорее на прошлом, чем на настоящем, и скорее на специфическом, чем на общем, у этнических субъектов Федерации, а также оставляет в стороне неэтнические, административные регионы (области, края).

2. Именно при наличии такой продуманной региональной политики регионализм в Европе, за редкими исключениями экстремистского толка, не выступает как угроза территориальной целостности государств, отдельные регионы претендуют, как максимум, на свою автономию. Равным образом речь при этом не идет о восстановлении прежних феодальных доменов: децентрализация функций управления связывается, прежде всего, с развитием демократии на местах при приближении принимаемых управленческих решений к интересам граждан.

3. Неравномерность развития регионов не может быть преодолена одной лишь "свободной игрой рыночных сил"; результат такой игры оказывается чаще всего обратным. Поэтому на определенный исторический период преодоление отсталости требует целевого вмешательства и содействия государства через перераспределение части национальных ресурсов в пользу отставших территорий. Опыт Европы показывает, что делать это надежнее всего через перераспределение доходной базы, а также обусловленность трансфертов (субсидий) сопряженным местным финансированием при целевой адресовке содействия в целом.

4. Регионы Европы при всей своей специфике равны перед законом своих стран и действуют в едином правовом поле ЕС при минимуме исключений из этих правил, которые могут лишь противопоставлять их друг другу. Соответственно, более надежной базой региональной политики России может быть лишь единая для всех федеральная конституция, а не совокупность разнонаполненных двусторонних соглашений "регион - центр". Свою региональную составляющую пора вводить и в процессы хозяйственной реинтеграции СНГ. В частности, мощным ускорителем развития регионов здесь, по аналогии с Европой, может стать их трансграничное сотрудничество.

Очевидно, необходимо систематизированное ознакомление наших регионов и компетентных федеральных ведомств с опытом региональной политики Европы и ЕС, возможностями использования программ ЕС в этой области.

Практика взаимного сотрудничества выявит со временем и другие его полезные направления.