

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ОСНОВА РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

*Работа представлена кафедрой международных отношений
Северо-Западной академии государственной службы.*

Научный руководитель – доктор философских наук, профессор Ю. В. Косов

В статье рассмотрены проблемы и перспективы региональной интеграции стран ЕС, дан исторический анализ процесса расширения ЕС, уделено внимание вопросам реформирования региональной политики ЕС. Автор выделяет механизмы и инструменты проведения региональной политики ЕС, дает характеристику институтам ЕС, рассматривает основные сферы деятельности еврорегионов.

Ключевые слова: исследование основных характеристик региональной политики ЕС.

The article deals with problems and perspectives of the regional integration of the EU countries. The historical analysis of the EU's expansion process is presented; issues of reforming the EU's regional policy are reviewed. The author marks and describes the EU's institutions, considers the basic scopes of activity for Euroregions.

Key words: research of the basic features of the EU's regional policy.

На протяжении долгого времени региональная политика ЕС находится под пристальным вниманием исследователей. Такой интерес легко объясним. Указанная сфера, как реальных отношений, так и правовой их основы, в известной мере служит примером построения системы как местного самоуправления, так и отношений на федеральном уровне. С другой стороны, сама политика ЕС в этом направлении меняется и совершенствуется, что в первую очередь вызвано расширением состава государств – членов Европейского союза. Вместе с тем институциональная структура проведения политики практически не меняется, что позволяет говорить о достаточно удачном взаимодействии уровня союза (различных фондов) и уровня местного самоуправления (Комитет регионов, представляющий региональные и местные органы).

При анализе теоретических основ данного процесса следует прежде всего рассмотреть его исторический аспект. На каждом этапе развития союза существовали проблемы, которым в политическом и финансовом плане уделялось особое внимание. В 1980-е и особенно 1990-е гг. на первый план выходит проблема снижения пространственных диспропорций ЕС, проведения общей региональной политики и гармонизации национальных региональных политик. Соответственно растет и удельный вес расходов на общую региональную политику в бюджете ЕС.

Однако положения о необходимости обеспечить в рамках ЕС равномерное развитие территорий и помощь развитию кризисных районов содержатся еще в Римском договоре¹. Он же дает Комиссии ЕС право мониторинга и контроля за деятельностью отдельных государств в области распределения различных видов помощи. Тем не менее первоначально ЕС вообще не имел в своем арсенале региональной политики как таковой. «Сокращение разрыва между различными регионами и отставания регионов, находящихся в наименее благоприятных условиях»², декларировалось в преам-

буле Римского договора, но без какого-то дальнейшего обязывающего раскрытия в его основном нормативном тексте.

До середины 1970-х гг. региональной проблематике уделялось весьма скромное внимание. Основная причина этого – относительная экономическая и социальная пространственная гомогенность территории «шестерки». Бельгия, Западная Германия, Италия, Люксембург, Нидерланды и Франция не слишком отличались друг от друга по уровню развития, в них не было особенных внутренних различий и региональных проблем – они имели сравнимые уровни социально-экономического развития. Очевидным исключением был Юг Италии, но Италия в то время не обладала достаточным весом в союзе для того, чтобы привлечь внимание к своим региональным проблемам...

Только в конце 1960-х гг. в составе Комиссии Европейских сообществ (КЕС) был организован Гендиректорат XVI, ответственный за вопросы регионального развития. Но и тогда соответствующая политика ЕС не приобрела ни стройности, ни завершенности. Ее мероприятия шли в основном в кильватере национальных политик стран-членов в этой области, подчас сводилась к элементарным компенсационным доплатам в адрес этих последних. Территориальные подходы в ней не были взаимосвязаны со структурными, мозаичным оставался и набор рабочих органов ЕС, администрировавших содействие региональному развитию.

Началом реальной и масштабной общей региональной политики ЕС можно считать 1975 г. Именно тогда был создан Европейский фонд регионального развития (ЕФРР), основной задачей которого стало проведение региональной политики ЕС³. До этого она являлась «побочной продукцией» других институтов союза. Одновременно увеличилась региональная направленность деятельности двух других структурных фондов – Европейского социального фонда (ЕСФ) и «Отдела ориентации» сельско-

хозяйственного фонда (ФЕОГА). Через перечисленные выше три фонда и поныне в основном реализуется региональная политика ЕС. Позднее (в 1993 г.) был создан еще один небольшой структурный фонд – для поддержки рыболовства. Кстати, в том же году был создан и Фонд сближения, который был ориентирован на развитие относительно «отсталых» стран ЕС (Греции, Португалии, Испании и Ирландии). За 1994–1999 гг. через него планировалось распределить 14,5 млрд ЭКЮ (в ценах 1994 г.)⁴. Этот фонд также следует считать неотъемлемой частью общей региональной политики ЕС, так как и он направлен на сглаживание пространственных диспропорций в союзе.

Последовательные расширения ЕС обусловили растущую внутреннюю сложность этого объединения. Это бросается в глаза сейчас, когда в ЕС вошли страны Восточной Европы и особенно бывшего СССР. В какой-то мере подходы к решению задачи ЕС подходил, когда шесть земель, лежащих на территории бывшей ГДР, были включены в процесс европейской регионализации. Но представляется, что очевидно-го способа трансформации структуры плановой экономики в рыночную в рамках Европейского союза пока не найдено.

Таким образом, можно говорить о расширении процесса и вширь, и вглубь: географическое расширение союза увеличивает региональные диспропорции.

Стало очевидным необходимость более продуманной политики, которая могла бы быть легко трансформирована как в правовые нормы, так и в конкретные институты.

Так, появились соответствующие нормы Маастрихтского договора, в которых были определены рабочие органы ЕС, осуществляющие региональную политику сообщества, а также принципы, положенные в основу такой политики (ст. 130а-б). За меру развития (отсталости) отдельных регионов при этом был выбран их территориальный ВВП на душу населения, исчисленный в сопоставимых ценах по его покупательной способности (душевой ВВП)⁵.

Разработанный на этой базе первый систематизированный «пакет» региональных проектов и финансирования ЕС на 1988–1993 гг. при своих определенных достоинствах оказался вместе с тем по недостатку опыта объектом обоснованной критики, в первую очередь ввиду размытости критериев и адресности финансирования, воспроизводящих, по сути, недостатки национальных «генеральных грантов» на развитие.

Однако уже в это время были четко сформулированы основные направления развития, не потерявшие актуальности и сейчас. Во-первых, предоставление непосредственной финансовой помощи для развития проблемных территорий и, во-вторых, координация и контроль (с правом отмены и изменения решений) за региональной политикой отдельных стран.

То есть происходящая реформа региональной политики постоянно направлена на то, чтобы:

- улучшить эффективность работы инструментов политики;
- усилить концентрацию финансовой помощи путем сокращения числа основных направлений и инициатив Евросоюза;
- упростить процедуру управления структурными фондами ЕС;
- гарантировать, что структурная политика будет играть важную роль в будущем расширении Союза⁶.

В свою очередь, механизмы, проведения реформы меняются:

- привлечение инвестиций, создающих рабочие места, развитие производственной инфраструктуры, содействие выявлению собственных потенциалов роста в регионе, в том числе через поддержку мелкого и среднего бизнеса, туризма, поощрение образования, переподготовка и перепрофилирование кадров, а также развитие села, здравоохранения и охраны окружающей среды и др.;
- привлечение инвестиций в новые отрасли, модернизация инфраструктуры и перепрофилирование прежних промышленных агломераций, переподготовка кадров, поддержка мелкого и среднего бизнеса;

- переподготовка кадров, поощрение женской занятости, профориентация, равные возможности получить работу для мужчин и женщин и по содействию адаптации рабочей силы к новым условиям производства с целью не допускать роста безработицы.

В соответствии с этим были созданы и определенные инструменты.

Можно назвать три группы основных инструментов проведения региональной политики ЕС⁷:

1) Европейский фонд регионального развития;

2) широкий круг финансовых учреждений и фондов, средства которых могут использоваться в региональных целях:

- Европейский инвестиционный банк;
- Европейский социальный фонд;
- Европейский комитет угля и стали;
- Европейский сельскохозяйственный фонд управления и гарантий (отделение управления);

3) другие средства координации:

- политика конкуренции;
- региональные налоги;
- планы-предложения регионального развития стран – членов ЕС;

- концепции совместного развития;
- оперативные программы и инициативы сообщества;

- периодические доклады;
- приоритеты (и стимулы) в региональной политике стран ЕС. Европейское сообщество оказывает помощь населению и предпринимателям в тех или иных ареалах посредством предоставления субсидий и ссуд. Субсидии выделяют в основном три структурных фонда:

1) Европейский фонд регионального развития (European Regional Development Fund – ERDF), созданный в 1975 г. с целью содействия сокращению социально-экономических различий между регионами сообщества);

2) Европейский социальный фонд (European Social Fund – ESF), задача которого способствовать занятости;

3) Отделение управления при Европейском сельскохозяйственном фонде управления и гарантий (Guidance Section of the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund – EAGGF). Назначение фонда способствовать ускорению приспособления структуры сельского хозяйства отдельных стран и регионов к условиям общей аграрной политики ЕС, способствовать развитию сельских ареалов.

Структурные фонды являются ядром европейской структурной политики, а сама региональная политика в данном случае включает в себя важнейшую функцию мониторинга за субсидиями, предоставляемыми на государственном уровне, в целях гарантирования равной конкуренции.

Комитет ЕС по региональному и местному самоуправлению (Комитет регионов) носит консультативный характер, и его целью является представление интересов местных и региональных властей. Это означает, что при подготовке Европейской комиссией или Советом министров политических решений мнение местных органов власти представляет Комитет. Деятельность Комитета регионов четко распределена между комиссиями, которых восемь⁸. Комиссия № 1 – Комиссия по территориальной политике сплочения. Именно здесь рассматривается как политика, связанная с регионами, и фактически то, что связано со структурными фондами. И хотя, как было сказано, Комитет – консультативный орган, его влияние весьма весомое. Таким образом, Комитет регионов является связующим звеном между двумя уровнями власти в ЕС и в этом смысле представляет собой воплощение принципа субсидиарности, который означает больший приоритет какого-либо действия соответствующей низшей инстанции, нежели более высокой, если вышеупомянутые полномочия являются достаточными.

Другим важнейшей институциональной частью региональной политики является сам «регион», точнее, еврорегион. Это, по сути дела, термин собирательный: под ним

понимается и территориальный субъект страны (аналог, например, российского субъекта Федерации) и территориальное сообщество (часть субъекта – сообщество и его властная структура, находящееся под юрисдикцией этой страны). Исторически основными целями создания еврорегионов было объединение усилий приграничных районов западноевропейских стран для преодоления их относительной отсталости в социально-экономической области, определенной изолированности по отношению к центру. По мере развития процессов европейской интеграции еврорегионы стали рассматриваться как необходимый дополнительный инструмент строительства Европейского союза.

Основными сферами деятельности еврорегионов являются: местные торгово-экономические связи и занятость, транспорт и связь, культура и образование, туризм, здравоохранение и социальная сфера, инфраструктура и защита окружающей среды. Решаются вопросы обустройства совместной границы и прилегающей территории, взаимодействия в чрезвычайных ситуациях. Иногда стороны решают задачи чисто местного характера: водообеспечение, миграция приграничного населения, пространственное планирование и др.

Следовательно, первоначально еврорегионы – приграничные сообщества международного трансграничного сотрудничества европейских стран в области экономики, культуры, образования, транспорта, экологии и др., создаваемые на основе принципов субсидиарности. Функционирование еврорегионов осуществляется на основе перераспределения власти между центральным правительством и приграничными сообществами, наделенными полномочиями самостоятельно регулировать свою деятельность и заключать межрегиональные трансграничные соглашения в соответствии с государственным законодательством.

Первые еврорегионы были созданы вдоль «позвоночного столба» или «хребта» западноевропейской цивилизации – истори-

ческого «рейнского коридора» от Италии до Нидерландов с тысячелетним опытом вольных городов. Именно здесь еврорегионы стали наиболее эффективной формой трансграничного сотрудничества. На государственных границах Бельгии, Германии, Люксембурга, Швеции и Италии сформировались экономические «полуса роста» Лимбурга, Саара, Эльзаса, Лотарингии и других исторических областей. На территории этих еврорегионов расположены столица Европейского союза – Страсбург и Маастрихт, где были заложены основы современной интеграции. За последние годы созданы десятки еврорегионов на границах стран ЕС и стран Центральной и Восточной Европы, однако они пока не стали эффективной формой трансграничного сотрудничества.

С окончанием холодной войны начали формироваться еврорегионы на восточных внешних границах ЕС с государствами Центральной и Восточной Европы и между последними. Здесь идея еврорегионов используется для преодоления их относительной экономической отсталости по отношению к центру и в целях поэтапной интеграции. По мере продвижения еврорегионов на восток наблюдается трансформация правового понятия и утрата важнейших функций. На Западе еврорегионы имеют консолидированный бюджет и получают дополнительное финансирование от ЕС, тогда как в Восточной Европе они испытывают большие трудности при формировании общего бюджета и имеют ограниченные делегированные полномочия при решении вопросов делового сотрудничества.

Формирование региональной политики ЕС обусловлено сочетанием внутренних и внешних факторов развития. Если задача государственной власти заключается в проведении макроэкономической политики, формирования рыночной инфраструктуры и обеспечения социальной защиты граждан, то региональная политика основывается на экономических программах, социально эффективных и экологически допустимых. Необходим поиск форм мирохозяй-

ОБЩЕСТВЕННЫЕ И ГУМАНИТАРНЫЕ НАУКИ

ственной интеграции, среди которых важное значение приобретают региональные программы открытой экономики, совместное предпринимательство, свободные экономические зоны, приграничное сотрудничество. Важным в этом процессе является взаимодополняемость различных европейских структур. В данном случае речь идет о совместной деятельности ЕС и Совета Европы.

Высокая эффективность региональной политики на рассмотренных принципах

подтверждается и тем, что с участием российских регионов и муниципальных образований действуют «еврорегионы» «Карелия», «Балтика», «Сауле», «Неман», «Лына-Лава», «Шешупе».

С другой стороны, такая региональная политика может привести к возникновению регионов, способных конкурировать с национальным государством, тем самым создавая альтернативную основу в том числе и Европейскому союзу.

ПРИМЕЧАНИЕ

¹ *Топорнин Б. Н.* Европейское право, М., 1999. С. 54.

² Там же.

³ EC Regional Policies and Cohesion. 1994. Brussels, European Commission.

⁴ First Report on Economic and Social Cohesion. Brussels, European Commission, 1996. P. 147.

⁵ *Иванов И.* Европа Регионов. М.: Международные отношения, 1998. С. 102

⁶ Instruments for Structural and Pre-Accession Policies. URL: [http:// www. europa. eu. int/comm/regional_policy/index_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/index_en.htm)

⁷ EC. Regional Policy and Cohesion. Brussels, European Commission, 1997.

⁸ *Авчухова А. А., Белова Г. А.* Процессы европейской регионализации как объект управления // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 21. Управление (государство и общество). 2006. № 1.