

ДИВЕРСИФИКАЦИИ ФОРМ И МЕТОДОВ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ: ОПЫТ ЕС

Е.В. БУЛАТОВА,

*кандидат экономических наук, профессор,
Мариупольский государственный университет (Украина)*

Abstract: *The article dwell on development of the European model of integration, forms and methods of European regional politics, its basic dynamic and high-quality changes in modern terms.*

Достижение региональной однородности, а не политический союз – одна из основополагающих целей развития ЕС. Отсюда, актуальным становится формирование гомогенного пространства, основанного на равном уровне развития регионов. Конференция регионов Европы определяет регион как территориальную единицу, которая имеет собственный избирательный орган и подчиняется центральным органам власти. Особым признаком современного регионализма является институционализация. Институциональная организация региона определена и в Декларации о регионализации в Европе (статья 2), где каждый регион имеет юридический статус, его базовое устройство включает представительскую ассамблею и исполнительный орган, при чем их организация является исключительным правом региона. Статус региона может быть измененным лишь по согласованию с регионом (статья 1) [1]. Сегодня представительство подобных коллегиальных лиц в отдельных странах-членах ЕС получило соответствующую институционализацию в Комитете регионов. Таким образом, можно определить, что с целью нивелирования региональных различий и создания долгосрочного базиса сотрудничества в странах Европы сегодня уже применяется модель многоуровневой институционализации. Новые институциональные возможности создаются на национальном, государственном и местном уровнях.

Современные процессы регионализации, направления развития региональной политики в ЕС исследуются многими отечественными и зарубежными учеными [2-4,9]. С учетом динамического развития геополитической ситуации и расширения ЕС особое значение для сбалансированного и гармоничного развития континента приобретает реализация региональной политики, императивом которой, является реализация концепции «Европа регионов», в которой регион рассматривается как важнейший резерв внутреннего единства европейской интеграции.

Основными принципами региональной политики, реализуемой в ЕС, являются: субсидиарность, децентрализация, партнерство, программирование, концентрация и адидционализм и комплиментарность.

Субсидиарность представляет собой общественно-политический принцип, в соответствии с которым общественные единицы имеют право и обязаны разрешать те проблемы, которые разрешить более низовые структуры не в состоянии. *Децентрализация* рассматривается через призму перераспределения полномочий регионов с целью их эффективного использования и развития местных инициатив. Реализация данного принципа позволяет размежевать полномочия различных уровней управления, оптимизировать решение проблемных аспектов на местах и, в соединении с *субсидиарностью*, повысить ответственность регионов при активизации их инициатив. Принцип *партнерства* заключается в том, что реализация любых практических задач, касающихся регионального развития, достигается только тогда, когда происходит совместное взаимодействие (сотрудничество) субъектов различного уровня.

Программирование как принцип региональной политики предполагает разработку определенных стратегий развития. Программирование предполагает четко определенную систему целей, для достижения которых и разрабатывается соответствующая стратегия. Именно программы развития регионов являются основным инструментом институциональных методов, на реализацию которых выделяются финансовые средства из специализированных фондов ЕС.

Следует подчеркнуть, что данные ресурсы должны быть обязательно расширены за счет местных финансов. Таким образом, достигается, с одной стороны, *концентрация* ресурсов, необходимых для достижения конкретных целей, а с другой, - их дополнительное финансирование за счет местных источников (принцип *аддиционализма*) и дополнение (принцип *комплиментарности*). Реализация вышеуказанных принципов позволяет развивать сбалансированное развитие регионов Европы, исключая потребительские настроения в депрессивных районах.

Межрегиональное сотрудничество занимает особое место в региональной политике ЕС, в последнее время его роль имеет тенденцию к усилению. Трансграничное сотрудничество, реализуемое в рамках региональной политики ЕС, осуществляется на основе программы INTERREG. Межрегиональное сотрудничество развивается по двум основным направлениям:

во-первых, правительственно-региональном (наиболее распространено в условиях значительной децентрализации власти и основывается, как правило, на соответствующих межгосударственных соглашениях, которые выполняются соответствующими правительственными или региональными комиссиями.),

во-вторых, регионально-локальном (развивается более спонтанно, и основывается на внутренних личностных потребностях как территориальных громад, так и субъектов регионального хозяйства).

С целью оптимизации финансирования через целевые фонды в ЕС принята система идентификации (классификации) регионов – Nomenclature of Territorial Units for Statistical Purposes (NUTS). Эта система включает пять уровней, три из которых (1-3) региональные, а два (4-5) местные единицы региональной статистики ЕС.

Выделенные уровни имеют иерархичную структуру и учитывают численность населения:

$$3 \text{ млн. чел.} < \text{NUTS I} \leq 7 \text{ млн. чел.},$$
$$0,8 \text{ млн. чел.} < \text{NUTS II} \leq 3 \text{ млн. чел.}$$
$$0,15 \text{ млн. чел.} < \text{NUTS III} \leq 0,8 \text{ млн. чел.}$$

Например, NUTS I – земли Германии, NUTSII – воеводства в Польше, NUTSIII – сельские регионы. Основные результаты деятельности регионов оцениваются с помощью следующих показателей: ВВП региона на одного жителя (по паритету покупательной способности); структура занятости по секторам экономики, уровень безработицы (общий, долгосрочный, среди женщин и молодежи), демографическая структура населения и уровень его образования. В соответствии с классификацией NUTS на территории ЕС-27 выделяют: 97 NUTS I, 271 NUTS II и 1 303 NUTS III [7].

Регионы Европы различаются по достигнутому уровню экономического развития, который формирует соответствующую отраслевую структуру (пропорции добывающей, обрабатывающей промышленности, сферы нематериального производства). Соответственно, под влиянием данного фактора оказывается и уровень развития региональной инфраструктуры. Географическое размещение региона (его удаленность) являются важным параметром, влияющим на формирование транспортных и коммуникационных издержек. Кроме того, дифференциация регионов вызвана и их различием по демографическим показателям (агломерация, структура расселения и т.д.).

Предоставление статуса депрессивной территории происходит при условии, что показатель ВВП региона является меньше, чем 75% в среднем по ЕС. Лидерами европейской экономики является Большой Лондон, Брюссель, Люксембург, Гамбург, Иль-де-Франс (Париж) отмеченный показатель которых превышает средний по ЕС индикатор в 1,8–2,8 раза. Вместе с этим, значительная часть регионов NUTSII, относящихся к странам - новым членам ЕС, а также Португалии, Испании, Греции имеют статус депрессивных, отставая от среднего по Евросоюзу индикатора в 1,5-2 раза.

Территориальные диспропорции, имеющие место в европейском сообществе, достигли значительных масштабов. На территории проблемных территорий проживают около 40% населения ЕС. В то же время такие ряд регионов Великобритании, Германии, Бельгии, Франции и другие значительно превышают средние показатели развития регионов в Европе. Лидирующие позиции среди самых богатых регионов ЕС занимает Лондон.

Среди беднейших регионов выделяются регионы Греции, Испании, Португалии. Следует особо отметить, что и в рамках даже отдельной страны наблюдаются диспропорции регионального развития. В то время как ВВП на душу населения в странах ЕС-27 в среднем составлял 23,6 тыс.евро (по паритету покупательной способности), в таком регионе как in Inner London (Великобритания) он составлял 79,4 тыс.евро, а в Nord-Est (Румыния) - 5,8 тыс.евро [7].

Выравнивание уровней регионального развития требовало (и требует) концентрации фондов Европейского Союза и их эффективного использования. В

своем развитии региональная политика ЕС за последние прошла ряд этапов, для каждого из которых была выработана своя система приоритетов и определены размеры финансирования, объемы которого с каждой программой существенно возрастают.

На период 1994-1999г.г. приоритетными направлениями региональной политики в ЕС были:

1. структурная перестройка и развитие депрессивных регионов (67,7% всех средств финансирования);
2. финансирование в условиях стагнации промышленности;
3. содействие занятости и борьба с безработицей;
4. адаптация к системе изменений хозяйственных субъектов региона;
5. финансирование развития сельскохозяйственных территорий (5a) и структурной перестройки агробизнеса (5b);
6. помощь северным территориям с низким уровнем населенности.

На вышеуказанные цели выделялось порядка 177 млн.э.кю, что составляло практически треть общего бюджета ЕС. Именно необходимость структурной трансформации депрессивных и наименее развитых регионов ЕС обусловили доминирование первого направления, которое реализуется, прежде всего, на уровне NUTS II, в которых уровень ВВП на душу населения менее 75% от среднего по ЕС.

Развитие европейской интеграции привело к большей конкретизации направлений региональной политики на 2000-2006г.г.:

1. содействие развитию реструктуризации отсталых регионов;
2. поддержка социально-экономических преобразований и сельского хозяйства в регионах со структурными проблемами;
3. модернизация политики в сфере образования, профессионально-технической подготовки и занятости.

Кроме того, в качестве дополнительного приоритета было выделено также развитие сельских населенных пунктов и реструктуризация рыбного хозяйства все выделенного приоритета (1). Данные направления действовали на протяжении 2000-2006гг. и на их реализацию было направлено 213 млрд.евро, в том числе направление (1) - 74,4%, направление (2) – 11,5%, направление (3) – 14,1%.

С 2007 года происходит наибольшая структурная перестройка региональной политики (программный период 2007-2013гг.), что является логическим результатом наибольшего расширения ЕС в 2004 и 2007 годах. Прежде всего, это проявляется в изменении структурных приоритетов:

1. региональное сотрудничество – основывается на программе INTERREG, основными формами регионального сотрудничества, реализуемого в ЕС в рамках программы INTERREG, являются: трансграничное сотрудничество, транснациональное сотрудничество и межрегиональное сотрудничество,
2. региональная конкурентоспособность и занятость – данное направление связано с реализацией и внедрением инноваций и развитием социальной

сферы с целью повышения региональной привлекательности европейских регионов,

3. конвергенция – обеспечивается за счет реализации проектов в тех регионах, где уровень ВВП на душу населения менее 75% от среднего по ЕС.

В указанных приоритетах можно увидеть тесное переплетение задач региональной и социальной политик, которые в ЕС уже не рассматриваются изолированно друг от друга. Таким образом, достигается главная задача, которую поставило перед собой объединение в достижении гомогенного пространства: одновременное сплочение общества на уровне горизонтальных связей – между регионами (главная задача региональной политики) и на уровне вертикальных связей – между слоями общества (задача социальной политики).

На обеспечение данных приоритетов в течение 2007-2013г.г. предполагается использовать порядка 347 млрд.евро., которые планируется распределить следующим образом:

- на реализацию приоритета (1) – 6,4 млрд.евро, которые будут использованы на усиление трансграничного и межрегионального сотрудничества, включающее развитие общей инфраструктуры и сетей компаний малого и среднего бизнеса;

- порядка 16% будет направлена на проведение социальных и экономических реформ, внедрение инноваций и развитие социальной сферы для обеспечения развития сферы занятости и повышения региональной конкурентоспособности (приоритет (2),

- на финансовое обеспечение приоритета (3) будет направлена большая часть финансирования программного периода 2007-2013г.г. – 82% (281 млрд.евро).

Основным результатом реализации региональной политики, в первую очередь, должен стать рост ВВП на душу населения в новом программном периоде на 2007-2013г.г. от 1,5% до 9%. (в 2000-2006гг. в разных странах он составил от 1,5% до 6%).

Среди инструментов регионального развития, которые сегодня используются в ЕС, распространены следующие: инвестиционные гранты, налоговые льготы, субсидирование процентных ставок, субвенции и т.д. Их использование позволяет, с одной стороны, ликвидировать отсталость отдельных регионов, а с другой – усилить их конкурентоспособность. Главными же инструментами региональной политики ЕС, которая все чаще называется политикой сплочения (с точки зрения формирования единого европейского интеграционного комплекса) являются структурные фонды: Европейский фонд регионального развития, Европейский социальный фонд, Финансовый механизм развития рыболовства. Кроме того, в финансировании государств-членов ЕС, чей уровень ВВП на душу населения не превышает 90% от среднего по ЕС показателя, принимает участие Фонд сплочения. Для решения проблем, вызванных техногенными и природными катастрофами, и оказания помощи пострадавшим регионам используются средства Фонда солидарности.

Деятельность структурных фондов направлена на реализацию заявленных приоритетов региональной политики. Важной особенностью в работе фондов

является то, что их вклад в финансирование каждого из приоритетов не может быть стопроцентным, поскольку в таком случае не были бы реализованы важнейшие принципы европейской региональной политики – партнерства, адидонализма и комплиментарности. Так, в финансировании двух первых приоритетов – (1) развития регионального сотрудничества и (2) развитие региональной конкурентоспособности и занятости доля структурных фондов не может быть более 50%, а приоритета – (3) конвергенция – не более 75% всех затрат.

Географическое распределение средств, выделяемых на реализацию региональной политики ЕС, претерпело ряд изменений, связанных расширением данного интеграционного объединения в 2004 и 2007 годах. В рамках реализации региональных программ развития постоянными получателями стран являются Испания, Италия, Португалия, Греция – наиболее проблемные государства ЕС в части выполнения заданий Лиссабонской стратегии развития. На текущий программный период на их финансирование в рамках программ регионального развития планируется выделение, соответственно 10,2%, 8,0%, 6,2% и 5,7% от общего объема финансирования. Значительные в программном периоде 2007-2013г.г. получают новые члены Евросоюза: Польша 19,4%, Чехия 7,7%, Венгрия 7,3% [5].

Среди основных позитивных моментов в работе Структурных Фондов можно выделить следующие:

1. включение компетенции макроуровня в региональное развитие ЕС позволило направить расходы на смягчения региональных диспропорций, которые определялись больше не по национальным, а по европейскими масштабами. Это способствовало уменьшению (по крайней мере, сдерживанию) экономического и социального неравенства в ЕС;
2. система программного подхода – важное средство для согласования политики между компетенциями разного уровня управления, что позволяет разным органам власти на данной территории осуществлять различные мероприятия, которые лучше всего координируются на основе согласованного представления о приоритетах регионального развития;
3. программы, которые рассчитаны на несколько лет, обеспечивают стабильность, прозрачность, непротиворечивые принципы, гибкость в применении, влияние и большие ресурсы для участников на всех уровнях, инновации и обмен идеями регионального развития.

В то же время, в реализации программ со стороны структурных фондов страны-члены ЕС сталкиваются с рядом трудностей, прежде всего это касается сложности и бюрократизации процесса получения финансовых средств. Кроме того, операции с бюджетом усложняются и в связи с обменными курсами. В связи с этим, для поддержки развития регионов-получателей финансовой помощи, для обеспечения более эффективного использования выделяемых средств со стороны структурных фондов в ЕС относительно недавно стали реализовываться новые проекты: Совместное содействие проектам в европейских регионах (JASPERS), Совместные европейские ресурсы для малых предприятий (JEREMIE), Совместная поддержка программ помощи городам

(JESSICA). В рамках данных проектов оказывается техническая помощь грантополучателям в оформлении заявок, оказания консультаций и т.п.

Анализ выполнения задач Лиссабонской стратегии показал, что большинство стран ЕС с ними не справилось, это нашло отражение в соответствующей *Лиссабонской программе* развития, одобренной в 2005 года Европейским Советом. Ускорение экономического роста и создание новых рабочих мест стала основной задачей ЕС, достигнуть которую предполагается через реализацию четырех основных приоритетов:

- инвестиции в образование и научно-исследовательскую деятельность;
- стимулирование предпринимательства;
- развитие занятости и в условиях старения населения;
- разработка эффективной энергетической политики.

Поэтому не случайно, при разработке приоритетов регионального развития на 2007-2013 годы были скорректированы и задачи региональной политики, сориентированной теперь на развитие инноваций, повышение образовательного уровня населения, распространение успешного опыта управления региональным развитием.

Таким образом, достижение высокой конкурентоспособности ЕС-27 видится через достижение региональной конкурентоспособности. Конкурентоспособный регион – точка роста конкурентоспособности ЕС, а отсюда каждое направление политики, реализуемой в Евросоюзе, имеет территориально выраженный эффект, что способствует налаживанию отношений партнерства между ЕС, странами-членами, местными властями и частным сектором с целью выработки стратегий развития для решения задач на уровне всего Сообщества. В этой связи практикуется система принятия трехсторонних контрактов и соглашений договоренностей между ЕС, странами-членами и региональными властями, с целью определения ролей и полномочий всех трех административных уровней в планируемой региональной политике.

Анализ региональной политики Европейского Союза позволяет выделить следующие важнейшие особенности.

Во-первых, политика опирается на надежную законодательную основу, поскольку предусматривает выбор региона, на экономическое развитие которого выделяются ресурсы. Осуществление подобного выбора в соответствии с существующим законодательством обеспечивает последовательность и прозрачность региональной политики.

Во-вторых, региональную политику характеризует пространственная направленность. Бюджетные ограничения делают актуальной проблему выбора региона, куда будут направлены соответствующие ресурсы. Это, в свою очередь, требует четких и обоснованных критериев для выбора региона.

В-третьих, проведение региональной политики – долговременный процесс. Хотя политика рассматривается как способ решения безотлагательных проблем (например, безработица), ее основной целью является решение долгосрочных структурных заданий. Одним из фундаментальных принципов

региональной политики ЕС является то, что целесообразнее оказывать помощь регионам, в которых происходят структурные изменения, нежели субсидировать отстающие отрасли экономики или производства. Аналогично акцент делается в поддержку инвестиций, а не на длительное субсидирование.

Четвертый аспект связан с рыночной ориентацией региональной политики, нацеленной на создания таких условий, при которых рыночные отношения могли бы развиваться наиболее эффективно. Вследствие этого инициативы региональной политики направлены на усовершенствование структуры рыночных отношений и не входят в противоречие с ними.

Наконец, региональная политика требует координированного подхода и развития партнерских отношений, поскольку природа региональных проблем такова, что требует участия в их решении целого ряда национальных министерств и ведомств, разных организаций регионального уровня, а также частного сектора экономики. Важным результатом развития региональной политики в ЕС является изменение самого подхода к ней, признание приоритетности ее заданий для успехов интеграционных процессов в целом. Изменение подходов наблюдается в значительном увеличении финансовых средств, диверсификации форм и методов региональной политики, попытках ЕС уже на этапе разработки решений принять к сведению их влияние на региональное развитие.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Декларація щодо регіоналізму в Європі Declaration concerning regionalism in Europe / Assembly of European Regions. - Strasbourg: Secretariat General Immeuble Europe, 1996. - 10 p.
2. Европа: вчера, сегодня, завтра/Ин-т Европы РАН; ред.кол.РАН: отв.ред.Шмелев Н.П. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2002. – 823с.
3. Китинг М. Новый регионализм в Европе / М. Китинг // Логос. – 2003. - №6(40). – С.67-116.
4. Balassa B. The theory of Economic Integration / B. Balassa. – Homewood, Illinois: Richard D. Irvin, 1961. – 304 p.
5. Cohesion policy 2007–13. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.2007. – p.25.
6. Implementing the renewed Lisbon strategy for growth and jobs://ec.europa.eu
7. Key figures on Europe. 2010 edition. - Luxemburg: Publications Office of the European Union. – 2010. – p.231.
8. Making globalisation work for everyone. The European Union and world trade. European Commission. – December, 2002. // ec.europa.eu
9. Milward Alan S. Interdependence or Integration? A National Choice / Alan S. Milward. – London: Routledge, 1994. – P. 1-32.
10. Rostow W. The Stages of Economic Growth. 3rd ed. / W. Rostow. – Cambridge,1995. - P.8-12.