

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

В.С.Фатеев,

*доктор экономических наук,
зам.директора Института экономики НАН Беларуси*

Процесс международной экономической интеграции в Западной Европе формально начался с создания трех межгосударственных образований: Европейского объединения угля и стали (ЕОУС), Европейского экономического сообщества (ЕЭС) и Европейского сообщества по атомной энергии (Евратом). С развитием этого процесса страны – участницы сообществ все более ясно осознавали необходимость совместного решения региональных проблем. Существование серьезных различий в развитии регионов разных стран являлось тормозом в дальнейшем укреплении связей национальных экономик. В конечном итоге это привело к зарождению новой формы региональной политики – на межгосударственном уровне.

Основы для проведения такой политики были декларированы еще в *Договоре об учреждении Европейского экономического сообщества* (Рим, 1957). В преамбуле договора отмечается решимость стран, учреждающих ЕЭС, “в укреплении единства своих экономик и в обеспечении гармоничного их развития посредством сокращения существующих между многими регионами различий и отсталости регионов, находящихся в менее благоприятном положении” [11. С.217]. Однако сам договор не содержал статей, описывающих механизм достижения этой цели. На первом этапе развития Сообщества сглаживание различий между отсталыми, преимущественно сельскохозяйственными, регионами стран – членов ЕЭС осуществлялось в неявной, имплицитной форме, в основном через Европейский социальный фонд (ЕСФ) и с помощью аграрных субсидий [16. С.13]. Вопрос о необходимости введения эксплицитной региональной политики встал более остро в связи с присоединением к нему в 1973 г. Ирландии, Дании и Великобритании, в результате которого обострились региональные различия в ЕЭС в целом.

В марте 1975 г. был создан Европейский фонд регионального развития (ЕФРР), кото-

рый стал основным инструментом региональной политики Сообщества и дополнил список структурных фондов ЕС. Кроме отмеченных выше ЕСФ и ЕФРР, к структурным фондам также относится Европейский фонд аграрной ориентации и гарантирования (ЕФАОГ).

Основная цель Европейского фонда регионального развития заключалась в том, чтобы “исправлять главные диспропорции внутри Сообщества, являющиеся, в частности, следствием перевеса сельского хозяйства, изменений в промышленности и структурной безработицы” [16. С.44]. Первоначально финансовые ресурсы ЕФРР не направлялись исключительно в самые бедные регионы ЕС. Для каждой страны – члена Сообщества была установлена квота в процентах от объема всех ресурсов фонда. Ассигнования из ЕФРР направлялись на реализацию индивидуальных инвестиционных проектов, связанных с развитием инфраструктуры или фирм в тех регионах, которые страны сами определяли как объекты поддержки в соответствии с собственными схемами региональной помощи. Использование такого подхода обеспечивало поддержку самых слабых регионов в каждой стране, однако не гарантировало большой доступ к ресурсам фонда тех регионов, которые находились в наименее благоприятном положении с точки зрения Сообщества в целом.

Порядок предоставления регионально ориентированной помощи, использовавшийся в первые годы деятельности ЕФРР, критиковался за то, что он скорее носил черты механизма межгосударственного выравнивания доходов, чем имел вид собственной региональной политики ЕС. Система квот являлась постоянным предметом споров между странами – членами [13. С.49; 17. С.20]. Поэтому в 1979 г. проведена реформа деятельности ЕФРР, в результате которой введен элемент “неквотового” использования ресурсов фонда. “Неквотовая” часть составляла первоначально примерно 5% бюджета фонда и резер-

вировалась для осуществления специальных мер Сообщества, связанных с региональным развитием.

Как и раньше, данные меры предназначались для дополнения других видов политики, однако с этого времени пространственные пределы их распространения должны были определяться на уровне Сообщества и по установленным им критериям. Это делало необходимым совпадение регионов, которым оказывается помощь на национальном и межгосударственном уровнях. Взгляды на региональную политику Сообщества быстро изменялись. Она постепенно начинала рассматриваться в позитивной роли “интегральной части экономической политики”, а не “просто некоего механизма финансового трансферта” [16. С.45].

Следующая реформа ЕФРР подготовлена и проведена в 1984 — 1985 гг. Она была направлена на дальнейшее усиление региональной политики Сообщества, на обеспечение более тесной ее координации с другими видами политики Сообщества. В конечном итоге преследовалась цель обеспечить более высокий уровень конвергенции экономик стран — членов Сообщества. В результате реформы позиции ЕФРР — основного инструмента региональной политики Сообщества — укрепились. В соответствии с регулирующим распоряжением ЕЭС, этому фонду предоставлены более широкие полномочия — “содействовать исправлению региональных диспропорций в Сообществе посредством участия в развитии и регулировании структуры отстающих регионов, а также в конверсии регионов промышленного упадка” [16. С.45].

Было принято решение вообще отказаться от системы квот. Вместо нее введена другая система, которая основывалась на рядах пределов. Отличие этой системы заключается в том, что для каждой страны на три года в процентах от бюджета ЕФРР устанавливаются верхний и нижний лимиты помощи, которую она может получить из фонда. Доля каждой страны — члена Сообщества в предоставляемой помощи стала зависеть от того, насколько остро в ней стоят региональные проблемы в контексте ЕС. Таким образом, основной объем финансирования удалось направить в самые бедные регионы стран Сообщества [13. С.49; 16. С.46].

Несмотря на то, что большая часть ресурсов фонда продолжала оставаться доступной для национальных проектов и исследований, более весомая их доля стала использоваться для финансирования собственных программ ЕС, так называемых инициатив Сообщества, а также программ, представленных отдельными странами-членами и отвечающих интересам этого межгосударственного образования в целом. В 1986 г. были одобрены и начали выполняться первые две инициативы Сообщества: **STAR** и **VALOREN**. Одна из них направлена на развитие регионов с менее благоприятными условиями через улучшение доступа к передовым услугам системы телекоммуникаций, а вторая связана с эксплуатацией внутреннего энергетического потенциала в регионах этого же типа [1. С.57].

С 1 января 1989 г. идет отсчет нового этапа супранациональной региональной политики, проводимой ЕС. Этот этап подготовлен рядом событий. В феврале 1986 г. подписан *Единый европейский акт*, в котором подтверждена декларированная в Римском договоре об учреждении ЕЭС необходимость укрепления экономической и социальной сплоченности стран — членов Сообщества посредством сокращения различий между регионами [11. С.1005 — 1084]. В соответствии с этим документом, Комиссия Европейских Сообществ была уполномочена подготовить предложения по совершенствованию деятельности органов ЕС. В 1987 г. такие предложения представлены. В частности, они содержали основные принципы реформы всех структурных фондов (ЕФРР, ЕСФ и ЕФАОГ).

Эти общие принципы в следующем году использованы при подготовке трех регулирующих распоряжений: “рамочного”, устанавливавшего перечень новых задач структурных фондов; “горизонтального”, предусматривавшего механизм координации деятельности фондов между собой, а также с Европейским инвестиционным банком; “имплементарного”, где описан механизм реализации, инструментарий выполнения “рамочного” распоряжения применительно к ЕФРР. Все указанные документы вступили в силу с начала 1989 г.

В “рамочном” распоряжении, в соответствии со статьями 130а и 130с Единого европейского акта, были определены пять приоритетов структурных фондов: *цель 1* — содей-

ствие в развитии и исправлении структуры отсталых регионов (ЕФРР, ЕСФ, секция ориентации ЕФАОГ); *цель 2* – конверсия или преобразование регионов, пограничных зон или частей регионов (в том числе зон занятости и городских общин), серьезно пострадавших от промышленного спада (ЕФРР, ЕСФ); *цель 3* – борьба с застойной безработицей (ЕСФ); *цель 4* – содействие включению молодежи в профессиональную деятельность (ЕСФ); *цель 5* – реформирование общей аграрной политики, в том числе: а) ускорение исправления структуры сельскохозяйственного производства (секция ориентации ЕФАОГ), б) содействие развитию аграрных регионов (секция ориентации ЕФАОГ, ЕСФ, ЕФРР) [11. С.1033 – 1034; 16. С.157].

Основной задачей ЕФРР стало предоставление помощи по целям 1 и 2, а дополнительной задачей (в “рамочном” распоряжении) – участие в операциях по цели 5б. Причем до 80% своих ассигнований ЕФРР имел право направлять на помощь регионам по цели 1. Содействие в развитии и исправлении структуры могло быть оказано тем регионам, в которых валовой внутренний продукт на душу населения составлял в течение последних трех лет 75% от среднего значения по Сообществу и ниже. В то же время и другие структурные фонды более активно вовлекались в решение региональных проблем. В целом помощь, оказанная проблемным регионам по целям 1, 2 и 5б, охватила территорию, на которой в 1989 г. проживало 140 млн человек [4. С.12].

Дальнейшее развитие получило использование программного подхода при оказании помощи регионам с менее благоприятными условиями. Для лучшей координации между структурными фондами и другими финансовыми инструментами ЕС было признано необходимым перенести акцент с финансирования многочисленных индивидуальных проектов на более активную поддержку программ, инициированных на национальном уровне, но отвечающих интересам Сообщества, а также инициатив Сообщества.

Реформа структурных фондов 1988 – 1989 гг., как, впрочем, и всей деятельности ЕС, основывалась на нескольких взаимосвязанных принципах. В официальных публикациях Сообщества, а также в работах специалистов, занимающихся анализом его региональной

политики, эти принципы получили следующее определение:

- **концентрация** деятельности структурных фондов на ограниченном количестве приоритетных целей;

- **партнерство**, под которым понимается наиболее тесное сотрудничество между Комиссией Европейских Сообществ и органами управления на национальном, региональном и местном уровне в каждой стране, входящей в ЕЭС, начиная с подготовительной стадии и заканчивая реализацией различных мер;

- **программирование**, результатом которого являются многолетние программы развития и которое, в свою очередь, является итогом процесса выработки решений через партнерство;

- **аддитивность, или принцип дополнительности**, который означает, что помощь, поступающая из Сообщества, как правило, служит дополнением к усилиям стран - членов в решении региональных проблем, а не подменяет эти усилия. За некоторым исключением, страны ЕС обязаны поддерживать государственные расходы по каждой из целей на уровне, который не меньше, чем достигнутый в предыдущем периоде [8. С.65 – 66; 9. С.13; 10. С.11 – 20; 16. С.56 – 58].

Забегая несколько вперед, отметим, что после подписания Маастрихтского договора приведенный выше перечень пополнился еще одним основополагающим положением - принципом **субсидиарности**. В широком смысле он означает, что любой орган управления не предпринимает и не может осуществлять какие-либо действия, если поставленная задача может быть успешно решена на более низком уровне управления [9. С.13].

Естественно, что дальнейшее повышение роли региональной политики при проведении реформы 1988 – 1989 гг. потребовало значительного увеличения ресурсов всех структурных фондов. Поэтому в “рамочном” распоряжении было предусмотрено в период с 1988 по 1993 г. увеличить вдвое в фактических ценах ассигнования по обязательствам для структурных фондов. Как свидетельствуют опубликованные официальные данные о расходах Сообщества, выплаты структурных фондов в фактических ценах выросли с 6,4 млрд экю в 1988 г. до 20,5 млрд экю в 1993 г., то есть более чем в три раза [8]. Выплаты из ЕФРР увели-

чились в той же пропорции. Данные, представленные в табл.1, позволяют проследить динамику расходов ЕФРР за все время его деятельности. В 1975 г., то есть в первый год после создания этого фонда, из его бюджета было выплачено только 150 млн экю, или 2,5 % всех расходов Сообщества.

Дальнейшее реформирование межгосударственной региональной политики связано с подписанием в голландском городе Маастрихте в феврале 1992 г. Договора о Европейском Союзе, в котором было вновь подтверждено, что укрепление экономической и социальной сплоченности остается одной из основных задач Союза [12]. В статье 130а–130е Маастрихтского договора, которые сформули-

рованы еще в Едином европейском акте в 1986 г., внесены изменения и дополнения, направленные на совершенствование координации существующих структурных фондов и других институтов и финансовых инструментов Союза, а также предусматривающие создание новых. В частности, в статье 130d Совет Европейских Сообществ обязывался до конца 1993 г. учредить Фонд сплоченности. Договором также предусматривалось образование из представителей региональных и местных органов нового института Союза, имеющего консультативный статус – Комитета регионов.

В середине 1993 г. Совет Европейских Сообществ внес ряд изменений и дополнений

Таблица 1

Расходы Европейского фонда регионального развития в 1975 – 1997 гг.
(выплаты в фактических ценах)

| Годы | Выплаты из ЕФРР | | |
|--------|-----------------|--|--------------------------|
| | млн экю | % от выплат из всех структурных фондов | % от расходов Сообщества |
| 1975 | 150,0 | 40,0 | 2,5 |
| 1976 | 300,0 | 48,1 | 3,8 |
| 1977 | 400,0 | 58,4 | 4,4 |
| 1978 | 525,0 | 37,8 | 4,2 |
| 1979 | 699,0 | 46,1 | 4,7 |
| 1980 | 793,4 | 43,9 | 4,8 |
| 1981 | 2406,5 | 67,5 | 13,0 |
| 1982 | 2905,4 | 63,6 | 13,6 |
| 1983 | 2306,6 | 56,5 | 9,1 |
| 1984 | 1412,5 | 43,9 | 5,0 |
| 1985 | 1610,0 | 43,5 | 5,6 |
| 1986 | 2456,7 | 43,4 | 6,9 |
| 1987 | 2560,1 | 43,7 | 7,1 |
| 1988 | 2979,8 | 46,4 | 7,0 |
| 1989 | 3920,0 | 49,3 | 9,3 |
| 1990 | 4554,1 | 47,5 | 10,0 |
| 1991 | 6306,8 | 45,1 | 11,4 |
| 1992 | 8553,8 | 46,7 | 14,2 |
| 1993 | 9545,6 | 46,6 | 14,4 |
| 1994 | 6331,2 | 39,9 | 10,4 |
| 1995 | 8373,6 | 43,6 | 12,3 |
| 1996* | 10663,1 | 41,0 | 12,8 |
| 1997** | 11377,7 | 41,3 | 13,2 |

* Бюджет на 1996 г

** Предварительный проект бюджета на 1997 г

Источник [8 С 26 – 28. 30 – 32]

в три упомянутые выше распоряжения 1988 г. В частности, были уточнены формулировки целей 3, 4 и 5а, принят ряд новых мер по координации между структурными фондами, а их перечень дополнен еще одним элементом — Финансовым инструментом для ориентирования рыболовства (ФИОР) [10. С.41]. Этот инструмент, наряду с Европейским фондом аграрной ориентации и гарантирования (секция ориентации), стал использоваться для достижения цели 5а.

В марте 1994 г. состоялась первая пленарная сессия Комитета регионов. Однако появление этого нового института ЕС имеет длинную предысторию. Необходимость вовлечения региональных и местных органов власти в процесс европейской интеграции стала остро ощущаться еще в 80-е годы. В 1988 г. Комиссия ЕЭС учредила Консультативный совет региональных и местных органов власти — очень ограниченный по своим функциям орган. Тем не менее это была первая попытка услышать “голос регионов” и учесть их мнение по вопросам регионального развития. Создание Комитета регионов по существу стало актом формального признания того, что многие региональные органы из стран — членов ЕС давно основали собственные “наблюдательные пункты” в Брюсселе [2; 13. С.23].

Целью Комитета регионов является вовлечение органов власти всех уровней, находящихся ниже национального, в механизмы законодательства Европейского Союза, то есть проведение в жизнь принципа субсидиарности. Сразу после создания Комитета в него входило 189 представителей местных и региональных органов из всех стран — членов Союза. С 1995 г., когда к ЕС присоединились Австрия, Финляндия и Швеция, количество членов Комитета увеличилось до 222 [14. С.13].

В связи с последним укрупнением Европейского Союза список приоритетов структурных фондов был дополнен еще одним, имеющим ярко выраженный региональный характер: **цель 6** — развитие и исправление структуры регионов с исключительно низкой плотностью населения (ЕФРР, ЕСФ, секция ориентации ЕФАОГ). На предоставление помощи по этой цели могут претендовать регионы с плотностью населения восемь и менее жителей на 1 кв.км.

Что же представляет собой региональная политика Европейского Союза сегодня, после всех отмеченных выше реформ, а также каковы перспективы ее развития на ближайшие годы? Резюмируя все отмеченное выше, можно сделать вывод о том, что в настоящее время этот вид политики является относительно самостоятельным направлением деятельности институтов ЕС (в основном Европейской Комиссии). Тем не менее она взаимосвязана с другими направлениями деятельности Союза. Для укрепления экономической и социальной сплоченности стран — членов ЕС определены 6 приоритетных целей, 4 из которых имеют ярко выраженную региональную окраску. В 1994 г. различные виды регионально ориентированной помощи по этим целям охватывали территорию, на которой проживало 178,6 млн человек [4. С.129].

Основной инструмент региональной политики Союза — Европейский фонд регионального развития, однако для решения региональных проблем используется часть ресурсов всех структурных фондов, а также другие финансовые инструменты ЕС. В 1994 г. распределение ресурсов между структурными фондами представлено в следующем соотношении: в ЕФРР сосредоточено 49,5 % ресурсов структурных фондов, в ЕСФ — 29,5 %, в ЕФАОГ — 11,7%, в ФИОР — 2,9 % [9. С.4].

Работа структурных фондов построена на пяти фундаментальных и дополняющих друг друга принципах (концентрация, партнерство, программирование, дополнительность, субсидиарность). В современных условиях финансовая помощь из структурных фондов в большей мере ориентируется на программы развития. Последние являются результатом тесного сотрудничества между Комиссией и соответствующими органами власти, управления и самоуправления в странах — членах ЕС: на национальном, региональном и местном уровнях, а также на всех этапах программирования. Эти программы могут быть инициированы как отдельными странами, так и представлять собой инициативу Сообщества.

Процесс принятия решений по национальным инициативам обычно состоит из трех стадий — каждая завершается подготовкой и соответствующим правовым оформлением следующих основных документов.

1. **План.** Разрабатывается на том территориальном уровне, который признан наиболее приемлемым для решения той или иной региональной проблемы. Страна – член ЕС определяет национальные, региональные или иные органы, ответственные за разработку плана, а также представляет уже готовый документ в Европейскую Комиссию. В плане содержится характеристика современного состояния соответствующей проблемы и основных шагов, уже предпринятых самой страной-инициатором для ее решения.

2. **Рамки помощи Сообщества (РПС).** Они устанавливаются Европейской Комиссией в ходе тесных консультаций с компетентными органами страны, представившей план, и соответствующего региона. РПС определяют приоритеты, финансовые ресурсы и формы помощи ЕС.

3. Меры, связанные с выполнением или реализацией национальных инициатив, обычно осуществляются в виде **операционной программы (ОП)**, однако в ряде случаев они могут входить в глобальные гранты, широко-масштабные проекты и пр. Меры по выполнению национальных инициатив представляются страной – членом ЕС в форме заявки на финансирование, которая утверждается решением Европейской Комиссии.

Чтобы ускорить и упростить процедуру принятия решений по национальным инициативам, законодательством ЕС в 1993 г. было определено, что страна – член Сообщества может представить **единый программный документ (ЕПД)**, который одновременно включает и план развития, и соответствующую заявку на финансирование. В этом случае Комиссия принимает единое решение как в отношении рамок помощи Сообщества, так и по операционной программе или другой форме реализации помощи [10. С.23, 56].

Совершенно иная процедура принятия решений **по инициативам Сообщества**. Вот как она выглядела для программ, принятых на период 1994 – 1999 гг.: в середине 1993 г. Европейская Комиссия опубликовала **Зеленый доклад** о перспективах инициатив Сообщества, в котором был представлен перечень приоритетных тем. На основе этого документа Комиссия выступила с общими предложениями по вопросу. После консультаций с Европарламентом, Комитетом регионов, Экономи-

ческим и социальным комитетом и Управляющим комитетом по инициативам Сообщества в июне 1994 г. Комиссией принята окончательная версия основных направлений развития инициатив Сообщества [6. С.8; 10. С.24].

Приведем краткую характеристику инициатив Сообщества на период 1994–1999 гг. с указанием в скобках ассигнований, определенных для каждой из них:

INTERREG II состоит из двух частей – **INTERREG I** и **REGEN** (3447,6 млн экю), решает задачу развития трансграничного сотрудничества через оказание помощи районам, расположенным вдоль внутренних и внешних границ ЕС, соединение этих районов с основными европейскими энергосетями;

LEADER II (1722,6 млн экю) направлена на помощь в развитии сельских районов;

REGIS II (600 млн экю) решает задачу интеграции в ЕС наиболее удаленных регионов;

EMPLOYMENT имеет три направления – **NOW, HORIZONT, YOUTHSTART** (1784 млн экю), которые ориентированы на создание равных возможностей в области занятости для женщин, инвалидов и молодежи;

ADAPT и **ADAPT-BIS** (1623 млн экю) нацелены на адаптацию рабочей силы к экономическим и технологическим изменениям в промышленности;

RECHAR II (448,8 млн экю) связана с конверсией регионов угледобычи;

RESIDER II (564,2 млн экю) решает задачу конверсии районов концентрации предприятий сталелитейной промышленности;

RETEX (562,8 млн экю) направлена на решение проблемы экономической диверсификации в районах, которые сильно зависят от развития текстильной и швейной промышленности;

KONVER (744,3 млн экю) – то же в регионах, зависимых от оборонной промышленности;

SMEs (1054 млн экю) решает задачу укрепления конкурентоспособности малых и средних предприятий;

URBAN (800,1 млн экю) связана с восстановлением пораженных кризисом городских районов;

PESCA (290,3 млн экю) направлена на решение проблемы экономической диверсификации в районах, которые сильно зависят от развития рыбной промышленности;

PEACE (300 млн экю) обеспечивает поддержку процесса мирного урегулирования в Северной Ирландии и шести граничащих с ней странах [3 С 141–173, 9 С 12, 10 С 24]

Основная часть расходов из бюджета структурных фондов (90 %) используется на поддержку мер, предпринимаемых по инициативе стран — членов ЕС, и осуществляется в рамках РПС и ЕПД. На реализацию инициатив Сообщества выделяется примерно 9% всего объема финансовых ресурсов структурных фондов. Оставшийся 1% идет на ряд инновационных мер [9 С 14, 10 С 21]

В общей сложности в 1994–1995 гг было принято 733 различных программных документа, то есть в среднем по 49 на одну страну [3 С 27]. Предполагается, что на программный период 1994–1999 гг ассигнования структурных фондов составят более 153 млрд экю в ценах 1994 г (см табл 2). Для сравнения приведем еще две цифры: с 1958 по 1988 г общие бюджетные ресурсы этих фондов составляли всего 58,4 млрд экю, а на программный период 1989–1993 гг они насчитывали менее 64 млрд экю в ценах 1989 г.

Естественно, возникает вопрос о географических масштабах региональной политики ЕС на ближайшую перспективу. Прогнозируется, что в 1994–1999 гг проблемные регионы, определенные в рамках региональных целей (1, 2, 5б, 6), охватят территорию, на которой будет проживать более половины населения Сообщества (см табл 3). Под критерий, определенный для цели 1, подпадает практически вся территория Греции, Ирландии и Португалии. На помощь из структурных фондов могут рассчитывать регионы, в которых проживает более половины населения Испании, Италии и Финляндии [9 С 7].

Общую оценку эффективности региональной политики ЕС по ряду причин сделать очень трудно. Эксперты Европейской Комиссии обращают внимание на рост региональных различий, наблюдавшийся в первой половине 80-х годов по ряду важных экономических показателей. В конце прошлого десятилетия различия несколько сократились, однако в начале 90-х годов они снова стали увеличиваться. В целом за 1980–1991 гг соотношение десяти регионов с наиболее высоким валовым внутренним продуктом (ВВП) в расчете на душу населения и с учетом паритета

покупательной способности (ППС) и десяти с наиболее низкими значениями указанного показателя увеличилось с 3,3 до 3,6 раза. Аналогичная тенденция просматривается и при анализе данных по уровню безработицы в регионах [4 С 175–177].

Тем не менее представляется, что нет достаточных оснований для того, чтобы всю ответственность за периодическое обострение региональных диспропорций в Сообществе возложить только на региональную политику ЕС. Для такого вывода есть, по крайней мере, три заслуживающих, по нашему мнению, аргумента. Во-первых, региональная политика Сообщества является лишь инструментом *содействия* национальным и местным органам в решении региональных проблем (вспомним два из тех общих принципов, на которых она основывается, — дополнительности и субсидиарности).

Во-вторых, региональная политика тесно связана с другими направлениями деятельности институтов Сообщества, далеко не все из которых отвечают интересам развития слабых регионов, а ориентируются на дальнейшее укрепление благополучных. Например, в *Белом докладе "Рост, конкурентоспособность, занятость"* Европейской Комиссии предлагается в качестве одного из перспективных направлений улучшения глобальной конкурентоспособности Сообщества ускорить "развитие кластеров конкурентоспособных видов деятельности" [5 С 80]. Нет необходимости доказывать, что решить эту задачу в более сжатые сроки и с меньшими затратами можно в развитых регионах. Поэтому у западноевропейских политиков есть большой соблазн пожертвовать интересами проблемных регионов во имя повышения конкурентоспособности Сообщества в целом.

В-третьих, собственно региональная политика, даже если она недостаточно эффективна, не может (по характеру поставленных перед нею целей) являться первопричиной роста региональных диспропорций. Эта политика сама является следствием или ответом институтов Сообщества на многие другие факторы. Основные из них — общее состояние и цикличность развития экономики (региональной, западноевропейской и мировой в целом), изменения в региональной политике стран — членов Сообщества, неоднократные

Распределение ресурсов структурных фондов ЕС по целям и странам в 1994 – 1999 гг.
(млн экю, в ценах 1994 г.)

| Страна | Цель 1 | Цель 2 | Цели 3 и 4 | Цель 5а | Цель 5б | Цель 6 | Инициативы Сообщества | Всего |
|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|-------------|------------|-----------------------|---------------|
| Бельгия | 730 | 342 | 465 | 195 | 77 | — | 287 | 2096 |
| Дания | — | 119 | 301 | 267 | 54 | — | 102 | 843 |
| Германия | 13640 | 1566 | 1942 | 1143 | 1227 | — | 2206 | 21724 |
| Греция | 13980 | — | — | — | — | — | 1151 | 15131 |
| Испания | 26300 | 2416 | 1843 | 446 | 664 | — | 2774 | 34443 |
| Франция | 2190 | 3774 | 3203 | 1933 | 2238 | — | 1601 | 14938 |
| Ирландия | 5620 | — | — | — | — | — | 483 | 6103 |
| Италия | 14360 | 1463 | 1715 | 814 | 901 | — | 1893 | 21646 |
| Люксембург | — | 15 | 23 | 40 | 6 | — | 20 | 104 |
| Нидерланды | 150 | 650 | 1079 | 165 | 150 | — | 421 | 2615 |
| Португалия | 13980 | — | — | — | — | — | 1058 | 15038 |
| Англия | 2360 | 4581 | 3377 | 450 | 817 | — | 1570 | 13155 |
| Австрия | 162 | 99 | 387 | 380 | 403 | — | 143 | 1574 |
| Финляндия | — | 179 | 336 | 347 | 190 | 450 | 150 | 1652 |
| Швеция | — | 157 | 509 | 204 | 135 | 247 | 125 | 1377 |
| ВСЕГО | 93972 | 15360 | 15180 | 6916 | 6862 | 697 | 14051 | 153038 |

Источник: [9. С.15].

укрупнения Сообщества. В разные периоды эти факторы имели противоположное воздействие на региональное развитие и, следовательно, на региональную политику Сообщества в целом и отдельных стран. Например, мировые нефтяные кризисы способствовали развитию ряда отсталых регионов Великобритании, расположенных рядом с месторождениями нефти в Северном море, в то же время они ухудшили и без того сложное положение в других проблемных регионах страны, как и британской экономики в целом.

Безусловно, трудно рассчитывать на ослабление региональных проблем внутри Сообщества, если параллельно с укреплением супранациональной региональной политики многие страны ЕС, главным образом северные, ослабили усилия в этой области. Данный факт отмечается как в четвертом, так и в пятом периодическом докладе Европейской Комиссии по социально-экономическому развитию регионов ЕС [1. С.60; 4. С.135].

Неодинаковое воздействие на региональные проблемы внутри Сообщества оказали три последних его укрупнения. Например, присоединение Греции, Испании и Португалии привело к обострению региональных проблем в ЕС. Вхождение в Европейский Союз Австрии, Финляндии и Швеции не вызвало ощутимого роста региональных диспропорций, однако также потребовало корректировки региональных целей ЕС и переориентации ресурсов структурных фондов и других финансовых инструментов. В связи с этим у многих западноевропейских аналитиков возникает вопрос о том, каковы перспективы дальнейшего укрупнения ЕС. Так, Р.Холл и М.Ви, анализируя сценарий возможного вхождения в Европейский Союз Турции, Кипра, Мальты, а также стран "Вышеградской группы" (Польши, Венгрии, Словакии и Чехии), приходят к выводу о том, что в результате такого укрупнения средний по Сообществу ВВП в расчете на душу населения мог бы снизиться

Таблица 3

**Удельный вес населения регионов, которым предполагается
в 1994 – 1999 гг. оказывать помощь ЕС, в общей численности населения
(по региональным целям и странам, %)**

| Страна | Цель 1 | Цель 2 | Цель 5б | Цель 6 | Всего |
|----------------|--------------|--------------|-------------|-------------|--------------|
| Бельгия | 12,80 | 14,00 | 4,50 | — | 31,30 |
| Дания | — | 8,80 | 7,00 | — | 15,80 |
| Германия | 20,70 | 8,80 | 9,60 | — | 39,10 |
| Греция | 100,00 | — | — | — | 100,00 |
| Испания | 58,20 | 20,30 | 4,40 | — | 82,90 |
| Франция | 4,40 | 25,90 | 17,30 | — | 47,60 |
| Ирландия | 100,00 | — | — | — | 100,00 |
| Италия | 36,60 | 10,80 | 8,40 | — | 55,80 |
| Люксембург | — | 34,20 | 7,80 | — | 42,00 |
| Нидерланды | 1,45 | 17,30 | 5,40 | — | 24,15 |
| Португалия | 100,00 | — | — | — | 100,00 |
| Великобритания | 6,00 | 31,00 | 4,90 | — | 41,90 |
| Австрия | 3,50 | 8,20 | 28,90 | — | 40,60 |
| Финляндия | — | 15,50 | 21,50 | 16,60 | 53,60 |
| Швеция | — | 11,00 | 8,60 | 5,00 | 24,60 |
| ВСЕГО | 25,00 | 16,40 | 8,80 | 0,40 | 50,60 |

Источник: [9. С. 7].

примерно на 14% от его современного уровня [15. С.18–19]. Соответственно обостряются и региональные диспропорции в ЕС.

Все отмеченное выше позволяет сделать вывод о том, что межгосударственная региональная политика уже доказала свою способность быть эффективным инструментом ослабления региональных проблем внутри крупных межгосударственных образований, одним из средств социально-экономической интеграции стран и имеет потенциальные резервы для повышения ее результативности в этом качестве. Однако она не панацея, способная полностью устранить региональные различия, многие из которых являются результатом объективных процессов, происходящих как на местном, региональном и национальном уровнях, так и в развитии мирового сообщества в целом. По этой причине, вероятно, существуют объективные пределы и укрупнения ЕС.

Опыт проведения рассмотренного вида политики может быть использован в межго-

сударственных образованиях некоторых стран с переходной экономикой, и уже частично используется (разумеется, с учетом местной специфики), в первую очередь, в государствах “Вышеградской группы”.

Следует отметить, что в настоящее время, когда в Восточной Европе еще сильны дезинтеграционные процессы, нет объективных условий для использования в относительно полном объеме западноевропейского опыта региональной политики на межгосударственном уровне. Тем не менее отдельные принципы и методические подходы могут быть адаптированы и к современным условиям. В частности, в рамках Союза Беларуси и России, а в перспективе, возможно, и СНГ, для совместного решения проблемы ликвидации последствий аварии на ЧАЭС, развития экономики приграничных регионов, совместного создания трансграничной инфраструктуры, локализации приграничных конфликтов и т.п. практическую ценность представляют

механизм координации работы Европейской Комиссии, Комитета регионов и других институтов ЕС, принципы, на которых строится межгосударственная региональная политика этого образования, "формула" принятия решений по инициативам Сообщества, а также схема формирования доходов и распределения ресурсов Европейского фонда регионального развития.

Для отдельных стран, в том числе и Беларуси, полезно использовать некоторые из приведенных выше принципов региональной политики ЕС (по крайней мере, принципы партнерства, дополнительности и субсидиарности) в рамках соответствующей политики на национальном уровне.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Commission of the European Communities* (1991). Directorate-General for Regional Policies. 'The Regions in the 1990s.' Fourth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of the Regions of the Community. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
2. *Commission of the European Communities* (CEC) (1994) 'Birth of the Committee of the Regions: Making Regional and Local Voices Heard', Inforegio. Fact sheet 11.02.94. Luxembourg: Commission of the European Communities. Directorate-General for Regional Policies.
3. *Commission of the European Communities* (CEC) (1996) 7th Annual Report on the Structural Funds (1995). Brussels, 30.10.1996. Com(96) 502 final. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
4. *European Commission* (1994) 'Competitiveness and cohesion: trends in the regions.' Fifth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of the Regions in the Community. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
5. *European Commission* (1994) Growth, Competitiveness, Employment: The Challenges and Ways Forward into the 21st Century (White Paper). Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
6. *European Commission* (1994) Guide to the Community Initiatives, 1994 – 1999. First edition. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
7. *European Commission* (1995) Europe in Figures. – 4th ed. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
8. *European Commission* (1996) The Community Budget: the Facts in Figures. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
9. *European Commission* (1996) Europe at the Service of Regional Development. – 2nd ed. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
10. *European Commission* (1996) Structural Funds and Cohesion Fund 1994–1999: Regulations and Commentary. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
11. *European Communities* (1987) Treaties Establishing the European Communities. Treaties Amending these Treaties. Single European Act. Part I. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
12. *European Communities* (1995) European Union: Selected Instruments Taken from the Treaties. Book I. Vol. I. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
13. *European Communities* (1996) The European Union Encyclopedia and Directory 1996.- 2nd ed. London: Europa Publications.
14. *Gallacher J.* (1996) Committee of the Regions: an Opportunity for Influence. Special Report No. 3. London: Local Government International Bureau.
15. *Hardy S., Hard M., Albrechts L., Katos A.* (eds) (1995) An Enlarged Europe: Regions in Competition? – (Regional Policy & Development Series; v. 6). London, Bristol, Pennsylvania: Jessica Kingsley Publishers.
16. *Mellors C., Copperthwaite N.* (comp.) (1990) Regional Policy. London, N.Y.: Routledge.
17. *Pintarits S., Blaas W.* (1995) 'Regionalisation Processes in EU Europe'. Expert Report Written on Behalf of the Federal Ministry of Science and Research, Austria. Vienna, September, Version 1.1.

