

Глава 2.

Региональная политика Европейского Союза

В самом общем смысле под региональной политикой понимается политика центра по отношению к регионам. Под регионом в ЕС понимается административно-территориальная единица государств-членов ЕС. В своей книге мы понимаем под регионами практически любые субнациональные, то есть входящие в государства, территориальные единицы. Однако поскольку уровней и типов таких единиц может быть множество и в разных государствах-членах ЕС территориально-административные системы могут сильно различаться, в ЕС в начале 1980-х годов была выработана методика обозначения регионов разного уровня. Главным образом эта система используется в статистике и разработке региональной политики, и потому она получила название NUTS (Nomenclature of territorial units for statistics) – Номенклатура территориальных единиц для статистики, установленная Статистическим офисом Европейского Союза (Евростат). Данное разделение служит решению следующих задач:

1. сбору, развитию и гармонизации региональной статистической информации в ЕС;
2. социально-экономическому анализу регионов различных уровней;
3. формулированию региональной политики ЕС.

Современная номенклатура для 27 стран ЕС включает в себя:

- 97 территориальных единиц уровня NUTS I (численность жителей от 800 тыс. до 3 млн чел.): основные социально-экономические регионы ЕС – крупные единицы административно-территориального деления государств, таких как регионы Бельгии, Болгарии, Польши, Швеции, Великобритании, земли Германии;
- 271 территория уровня NUTS II (численность жителей от 3 до 7 млн чел.): основные регионы для реализации региональной политики ЕС (также могут совпадать с регионами стран ЕС, меньшими

по численности населения – земли в Австрии, области в Чехии, автономные сообщества в Испании, регионы в Италии и т.д.);

- 1303 территории уровня NUTS III (численность жителей от 150 до 800 тыс. чел.): небольшие регионы для специфических мероприятий в рамках региональной политики ЕС (муниципалитеты, префектуры, районы, округа, провинции и т.д. в разных странах ЕС и странах-кандидатах)⁵⁰.

Региональная политика ЕС ориентирована в основном на территории уровня NUTS II и III.

Чтобы понять принципы, механизмы и специфику региональной политики Европейского Союза, необходимо сначала определить логику любой региональной политики, будь то политика государств, регионов или международных организаций, – каждая может иметь свои «центры» и «регионы». Региональная политика как политика, направленная на региональное развитие внутри государства или другого типа политического сообщества, нацелена на выравнивание социально-экономического положения и эффективное экономическое развитие на всей территории сообщества. Наиболее естественно региональная политика выглядит в государствах, поскольку именно они наиболее заинтересованы в целях, обычно достигаемых при помощи региональной политики. К ним чаще всего относятся следующие цели:

- обеспечение эффективного социально-экономического развития на всей территории государства или сообщества,
- снижение различий и диспропорций в уровне социально-экономического развития между регионами,
- обеспечение безопасности, стабильности и лояльности всех регионов по отношению к центральным органам управления, в том числе приграничных, периферийных и экономически слабых.

Это означает, что государство и любое политическое сообщество чаще всего старается поддерживать свои слабые регионы для обеспечения социального порядка, собственной легитимности и целостности, а также в целом сохранение и обеспечение единого политического, социального и экономического пространства⁵¹.

Для понимания того, каким образом возможно достижение этих целей, нужно определить, какие инструменты имеются в распоряжении государства.

⁵⁰ См. подробную номенклатуру и информацию о регионах NUTS на официальном сайте Европейской комиссии: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/introduction

⁵¹ Barnes I., Barnes P. *The Enlarged European Union*, Longman, 1995, p. 266.

В целом, выделяются два основных механизма реализации политики: регулирование и перераспределение⁵². Регулирование связано с формированием обязательных стандартов, норм и правил, соответствие которым фиксируется в различных лицензиях, сертификатах, разрешениях, дипломах и т.д. Их соблюдение является обязательной предпосылкой и условием ведения экономической деятельности на территории регулирования.

Второй инструмент реализации государственной политики – распределение и перераспределение финансовых и других средств. Государство собирает налоги с населения и организаций по утвержденным нормам и распределяет эти средства на разного рода нужды. Речь идет о распределении, когда государство финансирует производство товаров и услуг для обеспечения общего блага и развития общей инфраструктуры. С одной стороны, здесь имеются в виду услуги, которые оказывает собственно государство и которые не могут быть переданы на реализацию частным структурам. К ним относятся, прежде всего, силовые структуры, такие как армия, полиция, тюрьмы. С другой стороны, некоторые услуги могут при государственном финансировании и соответствующем контроле быть переданы в исполнение частным или негосударственным организациям. К ним относятся социальные услуги населению, которые могут оказываться как государственными, так и негосударственными, то есть частными или общественными, структурами. Это, например, услуги в сфере культуры, образования, научных исследований, здравоохранения, социального обеспечения, защиты окружающей среды или инфраструктурные условия, такие как строительство дорог, мостов, аэропортов и т.д. Вопрос о том, сколько каких налогов собирается с населения и бизнеса, сколько финансирования выделяется на эти социальные функции, а также вопрос о том, кто их реализует, решается в рамках политической системы в каждом государстве и в каждый период времени отдельно. Однако в большем или меньшем объеме государство всегда занимается распределением государственных средств на такие программы и проекты.

Речь идет о *перераспределении*, когда собранные от одной группы населения налоги государство перераспределяет в пользу другой. Конечно, наиболее яркий пример перераспределения представляет собой сфера социального обеспечения, где государство перераспределяет средства от более высокодоходных к менее доходным группам населения. Региональная политика также чаще всего реализуется с помощью перераспределения, если она прилагает усилия для выравнивания уровня социально-экономического развития

⁵² Braun D., Giraud O. Steuerungsinstrumente, in: Schubert K., Bandelow N. (Hrsg.) Lehrbuch der Politikfeldanalyse, R. Oldenbourg Verlag Muenchen, Wien, 2003, S. 150.

разных территорий одного государства. В этом случае перераспределение происходит от более богатых регионов к бедным: от регионов-доноров к регионам-реципиентам. На практике, однако, распределение и перераспределение бывает сложно различить: например, в случае региональной политики перераспределение выражено недостаточно явно, поскольку все средства поступают в центр и затем уже распределяются в другие регионы, отвечающие определенным критериям.

Чаще всего региональная политика ориентируется либо на выравнивание социально-экономического положения разных регионов, либо на более эффективное экономическое развитие регионов. Это в определенной степени две противоположные стратегии. В первом случае – ориентации на выравнивание – перераспределение налоговых средств на поддержку слабых регионов может происходить в рамках системы межбюджетных отношений автоматически, то есть выделяться регионам с определенными низкими социально-экономическими показателями. Например, подобным образом происходит выделение из федерального центра средств российским регионам-реципиентам в форме дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации. Критика такой стратегии очевидна: в ней теряются стимулы для собственного развития регионов.

Во втором случае логика противоположная: поощряются те регионы, которые наиболее активно развиваются и имеют наилучшие предпосылки развития. Центр поощряет не самые слабые, но самые активные и перспективные с точки зрения развития регионы. Эта стратегия оправдана с точки зрения экономики, но не обязательно с точки зрения политических интересов центра, связанных с поддержкой лояльности со стороны всех регионов.

Из двух крайних определений стратегий региональной политики на практике выбираются промежуточные варианты. Чаще всего центр все же поддерживает слабые регионы, но стремится к созданию стимулов для их собственного развития. Это возможно при формулировании определенных критериев, условий, целей и возможных направлений использования выделяемых средств. Именно в этом состоят вариации региональной политики, зависящие от того, как определяются критерии и условия выделения средств регионам, на какие статьи расходов и каким образом они используются. Вокруг этих вопросов ведутся дискуссии, принимаются концепции и проводятся реформы региональной политики. Поэтому данные аспекты в случае ЕС наиболее важны для понимания принципов его региональной политики.

Региональная политика Европейского Союза как международной организации особого типа, естественно, обладает своей спецификой в этих вопросах. Несмотря на то, что здесь также используются общие механизмы перераспределения, уникальность этой организации усложняет и привносит свою специфику в их применение.

В связи со сложностью механизмов региональной политики, в данной главе мы сначала разберемся с терминами, используемыми в региональной политике ЕС, затем проследим ее историю, особенно в отношении формулирования целей и инструментов. Благодаря этому более понятными станут основные принципы и механизмы формирования и реализации региональной политике ЕС. Для этого мы также должны проследить, кто в институтах ЕС и государствах-членах принимает участие в сложном процессе формирования и реализации региональной политики и как протекает указанный процесс сегодня. Опорой в этом станет первая глава данной книги, содержащая общую информацию о политических институтах ЕС и процессе принятия политических решений. В итоге, проведенный анализ позволит сделать выводы относительно специфики региональной политики ЕС, а также создаст базис для понимания особой роли регионов в сегодняшнем Европейском Союзе, чему будут посвящены дальнейшие главы книги.

Понятие региональной политики в ЕС

При разговоре о региональной политике ЕС необходимо помнить, что, в отличие от государств, она не является естественной и само собой разумеющейся. ЕС как международная организация, пусть даже и особого типа, не обязательно должна заниматься поддержкой слабых регионов своих стран-членов, тем более финансового характера. Более того, в мире нет никакой другой международной организации, которая бы имела собственную региональную политику в отношении субнациональных регионов своих стран-участниц. Это связано с естественными проблемами перераспределения не между регионами внутри одного государства, а между регионами разных государств и даже между государствами: для этого требуется солидарность не только внутри одной страны, но и между ними. Проявление региональной политики несвойственно международной арене, и потому финансовая поддержка регионального развития внутри самой международной организации — довольно редкое явление⁵³.

⁵³ Здесь выносятся за скобки международные организации, оказывающие финансовую поддержку не собственным регионам, а развитию стран «третьего мира».

ЕС отличается особой заинтересованностью в снижении региональных различий и в поддержке периферийных регионов, что связано главным образом с тем, что история европейской интеграции основана, прежде всего, на экономической интеграции. Поэтому помимо общих причин и целей региональной политики, описанных в предыдущем разделе, региональная политика ЕС служит главным образом целям обеспечения единого рынка. Более того, она является необходимой и обязательной предпосылкой для «четырех свобод» единого рынка: свободы передвижения людей, капиталов, товаров и услуг. Без необходимой региональной политики, направленной на снижение региональных диспропорций и выравнивание экономического развития регионов ЕС, после введения общего рынка и четырех свобод выгодные конкурентоспособные отрасли экономики могли бы сконцентрироваться в одних регионах, а отсталое экономическое положение других регионов могло бы еще больше усугубиться. Кроме того, важным аргументом в пользу активной региональной политики ЕС является то, что снижение уровня безработицы и инфляции в результате поддержки слаборазвитых регионов выгодно для всего ЕС, поскольку это способствует развитию всей экономики Союза.

Неэкономические выгоды региональной политики состоят в том, что изначально слабые, но более активно развивающиеся в результате региональной политики регионы становятся более подготовленными к сотрудничеству и охотнее поддерживают европейскую интеграцию как со стороны политических и экономических элит, так и среди населения⁵⁴. При этом активная региональная политика как проявление политики перераспределения, наряду с социальной политикой, является одним из центральных элементов послевоенного развития в Западной Европе и предметом общего консенсуса, то есть активно поддерживается в обществе⁵⁵.

Связь развития региональной политики с формированием общего рынка в Европейском Сообществе объясняет тот факт, что идеи региональной политики появились с самого начала процесса европейской интеграции еще в первой половине 1950-х годов. Однако в связи с тем, что такая политика была несвойственна международным организациям, то на тот момент не существовало соответствующей общепринятой для международных организаций терминологии. В связи с этим терминология региональной политики ЕС

⁵⁴ Armstrong H. Regional Policy, in: El-Agraa A. (ed.) The European Union, 6th ed. Economics & Policies, Pearson Education, 2001, p. 390.

⁵⁵ Ziltener P. EU Regional Policy: Monetary Lubricant for Economic Integration, in: Bornschier V. (ed.) State-Building in Europe. The Revitalization of Western European Integration, Cambridge University Press, 2000, p. 122.

развивалась «на ходу» и в результате оказалась более сложной и неоднозначной по сравнению с более простыми и понятными терминами, используемыми в отношении этой сферы политики на уровне государств.

В итоге, в ЕС для обозначения рассматриваемой сферы политики сформировались такие понятия, как «региональная политика» (regional policy), «структурная политика» (structural policy) и «политика сплочения» (cohesion policy). В русскоязычных европейских исследованиях чаще других используется наименование «региональная политика»⁵⁶. В европейской политике и литературе, посвященной проблематике регионального развития в Европейском Союзе, эти понятия используются как синонимичные, что отражается даже в названиях научных книг и статей⁵⁷.

Существование трех различных терминов, описывающих «набор инструментов, задействованных ЕС в 1970-х годах для решения проблемы региональных диспропорций»⁵⁸, имеет несколько объяснений. С одной стороны, оно вызвано использованием в политической практике ЕС всех перечисленных вариантов. Так, например, в Европейской комиссии существует позиция комиссара, ответственного за региональную политику ЕС, и Генеральный директорат по региональной политике (DG-REGIO), чья официальная миссия формулируется как «усиление экономического, социального и территориального сплочения»⁵⁹. Кроме того, есть структурные фонды ЕС, выделенные как главные финансовые инструменты реализации политики сплочения.

⁵⁶ Бусыгина И. Региональная политика Европейского Союза и возможности использования ее опыта для России. Доклады Института Европы N17, Москва, 1995; Косов Ю., Торопыгин А. Развитие европейской региональной политики, в: ПОЛИТЭКС, 2, 2009.

⁵⁷ Bache I. The Politics of European Union Regional Policy: Multi-level Governance or Flexible Gatekeeping, in: Sheffield, Sheffield Academic Press, 1998; Hooghe L., Keating M. The Politics of the European Union Regional Policy', in: Journal of European Public Policy, 1 (3), 1994, p. 367–93; Bachtler J., Turok, I. (eds.) The Coherence of EU Regional Policy: Contrasting Perspectives on the Structural Funds, London: Jessica Kingsley Publishers, 1997; Beugelsdijk M., Eijffinger S. The Effectiveness of Structural Policy in the European Union: An Empirical Analysis for the EU15, in: Journal of Common Market Studies, 43 (1), 2005, p. 37–51; Tarschys D. Reinventing Cohesion: The Future of European Structural Policy, in: SIEPS, Stockholm, 2003; Marks G. Structural Policy in the European Community, in: Sbragia A. (ed.) Europolitics. Institutions and Policy-Making in the New European Community. Washington DC: Brookings Institute, 1992; Piattoni S. Informal Governance in Structural Policy, in: Perspectives on European Politics and Society, 7 (1), 2006, p. 56–74; Molle W. European Cohesion Policy, London: Routledge, 2006; Leonardi R. The Cohesion Policy of the European Union: The Building of Europe, Palgrave: London, 2005; Hooghe L. (ed.) Cohesion Policy and European Integration. Building Multilevel Governance, Oxford: Oxford University Press, 2006.

⁵⁸ Piattoni S. Informal Governance in Structural Policy, in: Perspectives on European Politics and Society, 7 (1), 2006, p. 72.

⁵⁹ См. http://ec.europa.eu/dgs/regional_policy/index_en.htm

С другой стороны, существуют и некоторые различия между тремя этими терминами. Так, по своим целям региональная политика может быть описана как политика, направленная, с одной стороны, на повышение уровня регионального развития, и с другой — на подтягивание экономики более слабых регионов к уровню более сильных регионов. Здесь необходимо отметить, что она осуществляется на всех уровнях европейского управления и политики — от местного и регионального уровня до государственного и уровня ЕС. При этом на каждом уровне существуют собственные инструменты и механизмы реализации. На государственной арене одним из основных инструментов достижения поставленных целей считается универсальный принцип перераспределения доходов между регионами-донорами и регионами-реципиентами. На уровне ЕС этот принцип описан как «система совместного финансирования, связывающая бюджетные политики различных уровней управления»⁶⁰.

В свою очередь, структурная политика может быть описана как создание специальных механизмов, способствующих региональному развитию с целью не столько выравнивания, сколько поддержки реструктуризации экономики. Помимо финансовой помощи со стороны ЕС, эта цель подразумевает мобилизацию внутренних региональных ресурсов и их эффективное использование наряду с ресурсами государства и Европейского Союза. Это осуществляется при помощи условий, которые ставятся перед регионами для получения финансирования со стороны так называемых структурных фондов ЕС. Их средства направляются не на регулярную поддержку жизнедеятельности регионов, а на определенные структурные проекты, нацеленные на изменение структуры региональной экономики. В ЕС в большинстве случаев речь идет о реструктуризации экономики от старопромышленного или сельскохозяйственного характера к постиндустриальной экономике услуг и экономики, основанной на знаниях. Поэтому за термином «структурная политика» стоит подчеркивание структурного характера реформ и формирование структур для поддержки этих реформ, в отличие от более традиционной чаще всего перераспределительной региональной политики.

С термином «политика сплочения» в ЕС связывают более широкие цели — содействие гармоничному развитию ЕС посредством создания условий для экономического и социального сплочения регионов и государств-членов. Этот термин чаще всего подчеркивает необходимость в сплочении новых членов ЕС в результате очередных расширений. После привлечения

⁶⁰ Benz A., Eberlein B. The Europeanization of Regional Policies: Patterns of Multi-Level Governance, in: *Journal of European Public Policy*, 6 (2), 1999, p. 335.

новых государств-членов, чаще всего более бедных в смысле их социально-экономического развития, ЕС каждый раз должен прилагать новые дополнительные усилия к их сплочению и достижению единого экономического пространства на всей территории ЕС.

Таким образом, *структурные механизмы и цели реформирования экономических структур* являются основным инструментом реализации *региональной политики* ЕС с целью большего социально-экономического и территориального сплочения ЕС, то есть европейской интеграции. Чтобы избежать дальнейшей путаницы, все три термина будут использоваться в данной книге как синонимы, если это не оговорено специально.

В данном контексте для более полной характеристики региональной политики ЕС необходимо подчеркнуть ее важную особенность: политика сплочения решает *политическую задачу экономическими* средствами. Говоря о региональной политике ЕС, стоит всегда помнить ее основное предназначение: это придание динамизма процессу европейской интеграции, обеспечение существования общего рынка и поддержки этих процессов со стороны населения.

Более того, в последние годы ЕС также предпринимает попытки перенесения принципов региональной политики Союза и на внешнее измерение. О том, как это происходит через трансграничное сотрудничество на внешних границах ЕС, будет более подробно показано в главе 4. Однако это происходит и по отношению к другим регионам и странам мира. Так, Генеральный директорат по региональной политике Европейской комиссии активно сотрудничает с другими Генеральными директоратами Комиссии: по внешним связям, по развитию, по торговле и агентством по реализации международных проектов поддержки ЕС в третьих странах EuropeAid. Кроме того, в рамках международной составляющей региональной политики Европейский Союз подписал меморандумы о взаимопонимании для установления диалога в сфере региональной политики с некоторыми крупными государствами, такими как Россия, Китай и Бразилия⁶¹. Это еще больше подчеркивает ее политическую составляющую. Поэтому, как заключают эксперты, «*средства* политики сплочения гораздо важнее ее *результатов*»⁶².

Перечисленные особенности региональной политики ЕС по сравнению с региональной политикой государств приводят к тому, что ее цели и принципы обсуждаются более активно и, как следствие, обосновываются и прописываются более четко. Поскольку цели, принципы и механизмы

⁶¹ См. в конце главы более подробно о сотрудничестве с Россией в этой сфере.

⁶² Peterson J., Bomberg E. (eds.) *Decision-Making in the European Union*, New York, 1999, p. 149.

региональной политики ЕС развивались в процессе европейской интеграции, для понимания их сегодняшнего состояния необходимо проследить их эволюцию в истории региональной политики ЕС.

Краткая история региональной политики ЕС

В истории Европейского Союза можно выделить три этапа развития региональной политики и ее постепенной эволюции от простой политики перераспределения в сторону политики сплочения, то есть более целенаправленной поддержки регионального развития.

Первый этап (1951–1975) можно охарактеризовать как предварительный, или подготовительный, поскольку в это время была сформулирована первая идея региональной политики ЕС, сформировались ее основные институты и механизмы.

На *втором, промежуточном этапе (1975–1988)* эти механизмы начали работать в полную силу, способствуя реализации более общей структурной политики.

Наконец, на *третьем этапе*, который начался реформой 1988 года, были сформулированы более специфические цели, приоритеты и принципы, обеспечившие целенаправленную поддержку регионов, в особенности новых членов ЕС, для обеспечения сплочения. Это развитие показывает, насколько важной была, остается и, видимо, останется в будущем региональная политика для европейской интеграции и всего дальнейшего развития Европейского Союза.

Первый этап (1951–1975): предварительный

Как уже указывалось, региональная политика ЕС является одной из самых старейших областей политики Союза, поскольку региональная проблематика была включена в повестку дня еще на первых шагах европейской интеграции. Ее первый этап развития начался с подписания первого Договора о создании Европейского объединения угля и стали в 1951 году и продолжался до 1975 года, когда были созданы новые специальные структуры региональной политики.

Уже в середине 1950-х годов наличие сильного неравенства в региональном развитии не вызывало сомнения. В связи со спецификой Европейского объединения угля и стали, первые совместные действия стран, получившие в дальнейшем наименование «региональная политика», были связаны с борьбой с безработицей в тех регионах, где закрывались угольные шахты.

Они состояли из двух направлений. Первым из них стало стремление к «адаптации» рабочей силы через переобучение и переселение уволенных шахтеров: в период 1954–1965 годов на это направление было потрачено около 98 млн долларов США, переобучение прошли около 315 тыс. рабочих. Вторая цель политики состояла в «реконверсии», то есть создании новых отраслей промышленности в угольных регионах: до 1967 года на реконверсию было потрачено около 104 млн долларов США.

Через несколько лет, в преамбуле Римского договора 1957 года о создании Европейского Экономического Сообщества, который стал вторым важным шагом в процессе европейской интеграции, была зафиксирована необходимость «усиливать единство... экономик и гарантировать их гармоничное развитие, сглаживая различия между регионами и преодолевая отсталость наименее развитых регионов»⁶³. Эта формулировка, по сути, провозгласила начало общей региональной политики на уровне Сообщества. Несмотря на то, что непосредственно в тексте Договора не было ни слова о региональной политике, в его нескольких статьях упоминались существующие региональные различия и перечислены некоторые меры по снижению экономических и социальных диспропорций. Так, в статье 39 была отмечена необходимость обращать внимание на различия между регионами при осуществлении общей сельскохозяйственной политики. Статья 49 призвала учитывать региональные особенности при реализации свободы передвижения рабочей силы, чтобы она не привела к росту уровня безработицы в различных регионах. Статья 80 предписывала принимать во внимание региональную экономическую политику при проведении общей транспортной политики. Статьи 82 и 92 были посвящены развитию регионов ФРГ, пострадавших от разделения Германии, а статья 130 – грантам для реализации проектов в наименее развитых регионах и т.д.

Десятью годами позже, в 1968 году, для координации деятельности в сфере региональной политики в структуре Европейской комиссии был создан Генеральный директорат по региональной политике, а в 1973 году был учрежден пост Комиссара ЕС по региональной политике.

В 1969 году увидел свет документ Комиссии «Региональная политика Сообщества», в котором предлагалось «приступить к организации деятельности Сообщества по вопросам регионального развития». Основная идея по-прежнему ограничивалась проведением мероприятий по оптимизации развития индустриальных регионов, укреплению связей между ними

⁶³ Treaty Establishing Economic Community, Rome, 25.03.1957, p. 11.

и отстающими в промышленном отношении районами, а также созданию полюсов развития в преимущественно сельскохозяйственных зонах⁶⁴.

Таким образом, на первом этапе региональной политики были сформулированы ее общие идеи и контуры, а в структуре Комиссии появились ответственные структуры, которые сыграли важнейшую роль в ее дальнейшем развитии.

Второй этап (1975–1988): начальный

Несмотря на то, что на первом подготовительном этапе были предприняты некоторые усилия для формирования региональной политики Европейских Сообществ, эксплицитно она начала реализовываться только на втором этапе, с 1975 года⁶⁵. Некоторые эксперты даже утверждают, что только с этого времени можно говорить о региональной политике Сообщества, поскольку лишь в этот период появились целенаправленные действия по финансовой поддержке регионов.

Так, в 1975 году был создан Европейский фонд регионального развития (ЕФРР)⁶⁶ в качестве основного финансового инструмента структурной политики ЕС, а также соответствующий Комитет по региональной политике⁶⁷ в рамках комитологии, призванный осуществлять контроль над распределением средств Фонда. Таким образом, в дополнение к Европейской комиссии появились другие агенты региональной политики, созданные Европейским Советом из представителей стран-членов.

Помимо ЕФРР, на протяжении 1950-х – начала 1970-х годов региональные проекты софинансировались также в рамках Европейского социального фонда (ЕСФ), созданного в 1958 году, и Европейского фонда ориентаций и гарантий сельскохозяйственного производства (ЕФОГСП), созданного в 1962 году. Однако в этот период сложно говорить о собственно региональной политике, поскольку отбор проектов осуществлялся государствами-членами, они же контролировали их реализацию.

Реформа 1975 года, в ходе которой был учрежден ЕФРР, обозначила начало перехода к структурной политике. Основная идея этого перехода хо-

⁶⁴ Зонова Т. От Европы государств к Европе регионов? в: Полис, 5, 1999: <http://www.politstudies.ru/N2004fulltext/1999/5/16.htm>

⁶⁵ Loughlin J. Regional Policy in the European Union, in: Stavridis S., Mossialos E., Morgen R., Machin H. (eds.) *New Challenges to the European Union: Policies and Policy-Making*, Dartmouth, 1997, p. 439.

⁶⁶ Council Regulation (EEC) No 724/75 of 18 March 1975 establishing a European Regional Development Fund, in: *Official Journal*. L 73, 21.3.1975, p. 1.

⁶⁷ Council Decision 75/185/EEC of 18 March 1975 setting up a Regional Policy Committee, in: *Official Journal*. L 73, 21.3.1975, p. 47.

рошо сформулирована одним из наиболее известных специалистов по региональной политике ЕС в России Ириной Бусыгиной: «Первоначально избранный перераспределительный подход к региональному развитию довольно быстро доказал свою неэффективность, и в ЕС был разработан другой подход к организации территории, суть которого заключается в стимулировании в проблемных регионах “автономных механизмов”, то есть их эндогенного (внутреннего) потенциала. Так, концепция выравнивания была заменена концепцией эффективности, а региональная политика стала региональной структурной политикой. Целью последней является не выдача “бедному” региону обусловленной суммы, но вложения в трансформацию региональных экономических структур при наиболее полном использовании собственных ресурсов региона и его специфики»⁶⁸.

На практике изменение подхода выразилось в том, что выделение в бюджете ЕС средств в ЕФРР стало механизмом перераспределения бюджетных средств Сообщества для помощи отсталым регионам через финансирование инвестиционных программ, развития инфраструктуры и усиления в регионах малых и средних предприятий.

В 1985 году появился еще один механизм региональной политики Сообщества – Интегрированные средиземноморские программы (Integrated Mediterranean Programs (IMP)). Их целью стало оказание помощи регионам Франции, Италии и, в первую очередь, Греции, в адаптации экономик Испании и Португалии к их вступлению в ЕЭС⁶⁹. Эти программы интегрировали средства структурных фондов и были направлены на многостороннюю помощь странам и регионам в решении конкретных задач. Кроме того, они были крайне важны не только в контексте расширения, но и в связи с предстоящим открытием единого рынка на пространстве Сообщества.

Впрочем, вплоть до конца 1980-х годов ассигнования Сообщества в области региональной политики использовались для финансирования мер и регионов, определяемых правительствами стран-членов, с предоставлением им права расходовать средства в зависимости от собственных представлений

⁶⁸ Бусыгина И. Территориальный фактор в европейском сознании, в: Космополис 2, 2002. http://cosmopolis.mgimo.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=124

⁶⁹ Необходимость адаптации была связана с предстоящим выходом на рынок производителей из Испании и Португалии, чьи цены на сельскохозяйственную продукцию были на порядок ниже по сравнению с ценами в Италии, Франции и Греции. Чтобы нивелировать отрицательные последствия, ЕЭС заблаговременно предоставляло поддержку фермерам южноевропейских стран – для подготовки к более суровым условиям конкуренции посредством оптимизации или переориентации производства. (См.: Resolution on the Integrated Mediterranean Programmes (IMPs), in: Official Journal. C 099, 13.04.1987, p. 222.)

о приоритетах. Однако анализ ситуации показал, что требуется более точная постановка целей и приоритетов в связи с координацией региональной политики Европейского Сообщества и национальных региональных политик, для более эффективного использования средств ЕФРР⁷⁰. Осознание этих проблем способствовало переходу от простого перераспределения к более выраженной структурной политике.

Помимо прочего, идеи о необходимости применения новых подходов и инициатив подвигли занимавшего на тот момент пост Президента Европейской комиссии Жака Делора к формулированию концепции Политики сплочения. Помимо изменений в механизмах оказания региональной поддержки, она преследовала цель как можно скорее и максимально открыто привлечь к формированию и реализации региональной политики не только государственные, но и местные и региональные, то есть субгосударственные, уровни. Вслед за оглашением Концепции последовала самая важная более чем за пятидесятилетнюю историю европейской интеграции реформа региональной политики и структурных фондов. Этим был начат очередной, третий этап развития региональной политики ЕС.

Третий этап (1988 – настоящее время): основной

Реформы региональной политики 1988 года ознаменовали собой начало основного этапа, на котором была сформирована система целенаправленной дифференцированной поддержки регионального развития в ЕС. Цель реформы заключалась в отказе от простого перераспределения и в создании системы регионального развития, выгодной всем странам, вне зависимости от уровня их экономического развития. Поэтому одной из основных задач на данном этапе стало сокращение разрыва в уровне развития регионов «с целью обеспечения своего всестороннего гармоничного развития [и] укрепления своего социально-экономического сплочения»⁷¹. При помощи реформы 1988 года Сообщество стремилось придать новый импульс процессу, который должен был привести к однообразию его политики в разных сферах и регионах. Так региональная политика в действительности стала интегральной частью структурной политики Европейского Сообщества⁷²,

⁷⁰ Commission Opinion of 19 June 1984 on the Regional Development Programmes, in: Official Journal. L 211, 08.08.1984, p. 18-19; Council Resolution of 6 February 1979 Concerning the Guidelines for Community Regional Policy, in: Official Journal. C 036, 09.02.1979, p. 10–11.

⁷¹ Article 130A, Single European Act, in: Official Journal. L 169, 29.06.1987, p. 9.

⁷² Бусыгина И. Структурная политика и роль регионов в Европейском Союзе, в: Климанов В., Зубаревич Н. (ред.) Политика и экономика в региональном измерении, СПб: Летний сад, 2000, с. 34.