

найти оптимальные пути для решения триединой задачи: сохранить стабильность в обществе, в котором усиливается социальное расслоение; стабилизировать экономику; обеспечить структурную перестройку и экономический рост. Значительной составляющей деятельности белорусского государства в решении данной задачи является социальная политика. Ее функции сводятся к двум основополагающим направлениям. Это, во-первых, стимулирование направленности активности граждан, и, во-вторых, обеспечение стабильности в обществе.

Таким образом, учитывая реалии современного мира, можно с уверенностью сказать, что осуществить переход к устойчивому развитию может лишь эффективное правое государство в тесном взаимодействии с частным бизнесом и независимыми общественными структурами, способными формировать современные рычаги воздействия на экономику, политику, социально-культурную сферу и осуществлять глубокие системные преобразования. Для функционирования такого государства необходимо: усиление роли самого государства как основного звена политической системы; реализация программ, направленных на обеспечение политической стабильности общества; регулирование экономических процессов во взаимосвязи с решением социальных и экологических проблем, предоставление хозяйствующим субъектам самостоятельности в выборе и реализации направлений, форм и методов их деятельности, отвечающей интересам устойчивого развития страны.

УДК 332.14 ( 4 ) ЕС

### **Инструменты и цели структурной и региональной политики: европейский опыт**

Гаврилко Г.Н.

Белорусский государственный университет

Изучение истории послевоенного (современного) этапа развития регионализации приводит большинство ученых к однозначному выводу: регионализацию необходимо

рассматривать в более широком контексте основных тенденций, определяющих развитие и современное положение (строение) Европы. Так, в европейских исследованиях не подвергается сомнению факт влияния процессов интеграции и глобализации на развитие идей регионализма и ускорение процесса регионализации<sup>1</sup>.

Регионализация в экономической сфере приводит к главному результату — выравниванию уровня развития регионов. С одной стороны, свой вклад вносит региональная политика ЕС, с другой стороны, сами регионы, будучи наделенными большими экономическими правами и свободами, способны устанавливать и развивать эффективные и взаимовыгодные кооперативные связи как с регионами внутри своего государства, так и с зарубежными партнерами.

Взаимосвязь между регионализацией и интеграцией можно описать как отношения позитивной взаимозависимости. Европейская интеграция содействует регионализации, проявлением которого становится получение регионами большей независимости от государств, а также расширение возможностей межрегионального и трансграничного сотрудничества.

Влияние интеграции на регионализацию выразилось в следующих конкретных процессах:

1. ускорение и углубление деволюции в национальных государствах;
2. появление коммунитарной региональной политики и связанных с этим рост региональной автономии;
3. появление регионального лобби;
4. развитие трансграничного сотрудничества;
5. появление регионального измерения в отношениях Сообщества с сопредельными государствами.

#### ***Предыстория региональной политики Сообщества***

В целом ряде исследований можно встретить утверждение о том, что региональная политика Сообщества начинается с 1975 г., когда был учрежден Комитет по региональной политике и начал функционировать Европейский фонд регионального развития<sup>2</sup> (ЕФРР) - основной инструмент структурной политики ЕС. Между тем, функциональное перемещение фокуса интеграции с отдельных отраслей экономики — угольной и сталелитейной –

на экономическую сферу в целом с включением в повестку дня и региональной проблематики произошло намного раньше. С опорой на Парижский договор о Европейском объединении угля и стали можно утверждать, что первый этап развития региональной политики Сообщества приходится на третью четверть XX века (1951-1974 гг.). Какие аргументы можно привести в пользу такого утверждения?

Необходимо отметить, что к середине 1950-х годов наличие сильного неравенства в региональном развитии не вызывало сомнения в Сообществе. Не оспаривалась и вызванная этим обстоятельством потенциальная угроза существованию общего рынка<sup>3</sup>. Первые совместные действия стран, получившие в дальнейшем наименование региональной политики, были связаны с борьбой с безработицей в тех регионах, где закрывались угольные шахты, и состояли из двух направлений: «реадаптация», т.е. переобучение и переселение уволенных шахтеров; и «реконверсия», т.е. создание новых отраслей промышленности в угольных регионах.

#### ***От региональной политики к политике сплочения***

Реформа 1975 года, в ходе которой был учрежден ЕФРР, обозначила начало перехода от региональной к структурной политике.

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», т.е. 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.

ЕФРР является одновременно и структурой, и механизмом перераспределения бюджетных средств Сообщества с целью помощи наиболее отсталым регионам. Изначально его деятельность сводилась к инвестиционным программам,

действиям по развитию инфраструктуры и усилению в регионах малых и средних предприятий. К структурным фондам также относятся Европейский социальный фонд (ЕСФ) и Европейский фонд сельскохозяйственного руководства и поручительства (ЕФСРП) — оба созданы еще в 1958 году, а также Финансовый инструмент поручительства рыболовства (ФИПР) и Фонд сплочения (ФС), учрежденные в 1993 г. Каждый фонд отвечает за сферу структурной политики, совпадающую с его названием.

Однако вплоть до конца 1980-х годов главенствующая роль в принятии решений о целях ассигнования ЕС в области региональной политики принадлежала *национальным* правительствам,<sup>4</sup> что влекло за собой неэффективное решение региональных проблем. Критический анализ ситуации показывал, что требуется более точная постановка целей и приоритетов региональных программ в связи с координацией приоритетов национальных и коммунитарных региональных политик, что должно было обеспечить более эффективное использование средств ЕФРР<sup>5</sup>. Таким образом, на втором этапе развития региональной политики, Европейский Союз осуществил естественную и достаточно быструю экономическую эволюцию — от метода перераспределения к структурной политике.

Окончание второго этапа связано с принятием в 1985 г. средиземноморских интегрированных программ (IMP- Integrated Mediterranean Programs), целью которых стало оказание помощи регионам Франции, Италии и, в первую очередь, Греции в адаптации их экономик к вступлению в ЕЭС Испании и Португалии.<sup>6</sup> Эти программы интегрировали средства различных фондов и осуществляли многостороннюю помощь странам и регионам в решении конкретных задач. Кроме того, с введения IMP произошел поворот к так называемой политике сплочения (*Cohesion Policy*), концепцию которой в 1986 г. предложил президент Еврокомиссии Ж. Делор. Она преследовала цель как можно скорее и максимально открыто привлечь субгосударственных субъектов к общеевропейскому процессу принятия решений.

### ***Реформа 1988 года и становление принципов политики сплочения***

Весь следующий этап (1988 - 1999 гг.) можно условно назвать реформистским. Его начало ознаменовалось первой после 1975 г. серьезной реформой коммунитарной региональной/структурной политики. Одной из ее основных задач было сокращение разрыва в уровне развития регионов «с целью обеспечения своего всестороннего гармоничного развития [и] социально-экономического сплочения».<sup>7</sup> Предприняв очередную реформу в 1988 г., ЕС стремился дать новый импульс процессу, который привел бы к конвергенции его политики в разных сферах и устранил конфликты с другими политическими направлениями Сообщества. Так региональная политика становится составной частью структурной политики ЕС,<sup>8</sup> направленной на экономическое и социальное сплочение.<sup>9</sup>

Реформа 1988 г., последовавшее за ней подписание Маастрихтского договора 1992 г. и реформа структурной политики 1999 г. закрепили 5 основных принципов европейской региональной политики и управления структурными фондами ЕС:<sup>10</sup>

1. *Координация*: интеграция усилий всех структурных фондов.
2. *Концентрация*: средства структурных фондов должны направляться в те регионы, которые действительно нуждаются в поддержке, т.е. в наиболее проблемные регионы.
3. *Программирование*: средства фондов должны расходоваться не на основе принципа *ad hoc*, например проект за проектом, а в соответствии с долговременными «зонтичными» программами регионального развития, объединяющими в себе множество более мелких проектов развития экономики региона.
4. *Дополнительность*: средства, которые выделяются Европейским Союзом на развитие регионов не могут и не должны замещать средства, которые расходуются национальными государствами на региональную политику, поскольку в таком случае не достигается максимального эффекта от вложенных средств, деньги государства просто заменяются на деньги Евросоюза, а достижение «прибавочной

стоимости» (*added value*) возможно лишь в случае удвоения усилий.

5. *Партнерство*: участие трех сторон — государства, региона и Евросоюза - в процессе разработки, мониторинга и оценки выполнения программ регионального развития.

До 1988 года вопросы региональной политики Евросоюза были зоной ответственности государств, поэтому инициатива внедрения принципа партнерства встретила некоторое сопротивление со стороны национальных правительств. Тем не менее, решение было принято, и теперь, по прошествии почти двух десятилетий, принцип партнерства оказался положен в основание всей многоуровневой структуры европейского управления и политики сплочения на предстоящий период 2007—2013 годов.<sup>11</sup>

#### ***Современное состояние и перспективы региональной политики ЕС***

Очередной, четвертый в соответствии с приводимой периодизацией, этап региональной политики начался в 2000 г. На Берлинском саммите в марте 1999 г. была одобрена новая реформа Структурных фондов и внесены поправки в деятельность Фонда сплочения. Эти фонды получили свыше 30 млрд. евро на ежегодные расходы, что в расчете на семилетний период составляет 213 млрд. Из этой суммы выделялись средства на различные программы помощи регионам стран-кандидатов, вступивших в ЕС в 2004 г., а также тем, которые готовились к присоединению к Сообществу в 2007 году. Эти данные свидетельствуют о повышении значения региональной политики в качестве приоритета для развития ЕС. На диаграмме (рис. 1) видно, что расходы ЕС на региональную политику за десятилетие 1988—1999 возросли втрое и составили почти треть расходной части бюджета Сообщества.

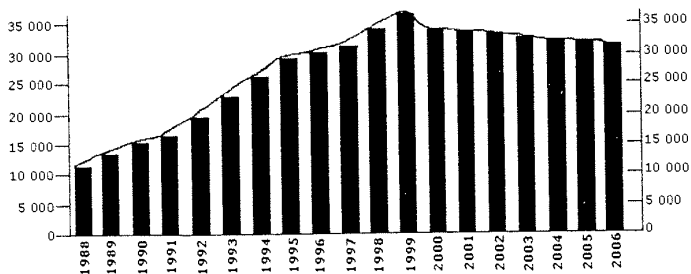


Рис. 1. Ежегодные расходы на деятельность структурных фондов и Фонда интеграции (в миллионах, цены 1999 г.)<sup>12</sup>

На четвертом этапе деньги Сообщества распределяются между структурными фондами в соответствии с целями региональной политики, количество которых сократилось с шести (финансовый период 1993-1999) до трех, хотя общие направления не подверглись кардинальным изменениям:

*Цель 1.* Помощь регионам с запаздывающим развитием. Таких регионов насчитывается около 50, и в них проживает 22% населения ЕС. Это в основном сельскохозяйственные регионы или рыболовные провинции. На нужды этой программы выделяется 70% средств или 136 млрд. евро. Для решения этой задачи привлекаются все структурные фонды: ERDF, ESF, EAGGF, FIGG.

*Цель 2.* Поддержка экономической и социальной конверсии в регионах, которые находятся в жесткой зависимости от развития определенных областей промышленности, сельского хозяйства, рыболовства и которые испытывают проблемы с инфраструктурой. В таких регионах живет 18% жителей. На эти цели ЕС потратит 22,5 млрд. евро.

*Цель 3.* Модернизация системы переобучения и содействие снижению безработицы. На эту задачу выделяется 24 млрд., но эта сумма не относится к регионам, на которые распространяется цель 1, потому что в ней уже содержатся меры по снижению безработицы.

Основными получателями средств, исходя из указанных целей, являются все регионы Греции, южные регионы Италии,

почти вся Испания и вся Португалия, вся Ирландия, бывшая Восточная Германия, все неюжные регионы Финляндии и Швеции.

В связи со вступлением в Евросоюз новых государств официальные лица Союза заявляют, что отсталость части регионов этих стран является беспрецедентным вызовом для конкурентоспособности и внутренней сплоченности ЕС: площадь и численность населения ЕС выросли на 1/3, тогда как общий ВВП увеличился лишь на 5% (по масштабу изменений и последствий «восточное» расширение ЕС можно сравнивать с расширениями 1981 — 1986 гг., когда в ЕЭС вступили Греция, Испания и Португалия: тогда площадь Сообщества возросла на 48%, население - на 22%, но ВВП на душу населения сократился на 6%). Такая ситуация является одним из основных вызовов для политики сплочения обновленного Сообщества. Так, в опубликованном 17 февраля 2004 г. Третьем докладе о сплочении в Евросоюзе были впервые официально определены новые приоритеты на следующий финансовый период. Еврокомиссия заменила три основные и шесть дополнительных целей на три новых (см. табл. 1).

1. Конвергенция: поддержка роста и создание новых рабочих мест в наименее развитых странах и регионах.

2. Региональная конкурентоспособность и занятость: предвзя и поощря изменения.

3. Территориальное сплочение в Европе: продвижение гармоничного и сбалансированного развития территории Союза.

Таблица 1 – Сравнительный анализ инструментов и целей Региональной политики 2000–2006 гг. и 2007–2013 гг.<sup>13</sup>

2000-2006		2007-2013	
1	2	3	4
Цели	Инструменты	Цели	Инструменты
Фонд сплочения	Фонд сплочения	1. Конвергенция и конкурентоспособность	Фонд сплочения ЕФРР ЕСФ



## Окончание таблицы 1

1	2	3	4
Цель 1	ЕФРР* ЕСФ ЕФСГП ФИПР		
Цель 2	ЕФРР ЕСФ	2. Региональная конкурентоспособность и занятость	ЕФРР ЕСФ
Цель 3	ЕСФ		
Интеррег	ЕФРР	3. Европейское территориальное сотрудничество	ЕФРР
Урбан	ЕФРР		
Иквэл	ЕСФ		
Лидер+	ЕФСГП		
Развитие сельских территорий и реструктуризация рыболовного сектора (за рамками цели 1)	ЕФСГП ФИПР		
9 целей	6 инструментов	3 цели	3 инструмента

\*ЕФРР - Европейский фонд регионального развития; ЕСФ

- Европейский социальный фонд; ЕФСГП - Европейский фонд сельскохозяйственных гарантий и поручительства; ФИПР - Финансовый инструмент поручительства рыболовства

Как видим, Евросоюз весьма последователен в реформировании региональной политики: ее структура постоянно упрощается, что отражается не только на пересмотре направлений и сокращении количества целей, но и на упрощении схем и системы финансирования. Сокращение количества финансирующих фондов до трех (Фонд сплочения, ЕФРР и ЕСФ) должно привести к большей прозрачности и понятности их деятельности для тех регионов, которые подают

заявки и получают финансирование в рамках структурной политики.

Что касается вопросов распределения финансовых ресурсов, то на цель конвергенции Сообщество планирует потратить 78% средств или 262 млрд. 314 млн. евро на 7 лет. Эти деньги пойдут в основном на повышение уровня жизни в 12 новых странах ЕС. 18% средств (60 млрд. 534 млн. евро) отводится на региональную конкурентоспособность — здесь приоритетным направлением станут «старые» страны ЕС. На территориальное сплочение остается 4% средств (13 млрд. 452 млн. евро), которые будут распределяться между всеми странами - членами ЕС. Общая тенденция такова: на протяжении последних лет ЕС расходует все больше финансовых ресурсов политики сплочения на новые страны, и к 2010 г общий объем дотаций новым странам-членам превысит общий объем дотаций старым членам сообщества.

В октябре 2006 г. Совет ЕС принял в окончательном виде решение «О стратегических рекомендациях Сообщества в отношении сплочения»,<sup>14</sup> в которых указывается, что при распределении средств Комиссия будет руководствоваться следующими критериями: во-первых, размер дотаций каждому государству со стороны ЕС не должен превышать 4% ВВП; во-вторых, представляемые странами ЕС на рассмотрение Комиссии программы регионального развития должны соответствовать приоритетам, поставленным Лиссабонской стратегией, и отражать следующие приоритеты:

1. Повышение привлекательности стран-членов, регионов и городов на основе доступности, обеспечения адекватного уровня и качества услуг и сохранения их экологического потенциала.

2. Поощрение инноваций, предпринимательства и роста экономики с привлечением новых информационных и коммуникационных технологий, увеличение количества исследований и инновационного потенциала.

3. Создание новых улучшенных рабочих мест, увеличение занятости или привлечение людей к предпринимательской деятельности, повышение адаптивности рабочих и предприятий, и увеличение инвестиций в человеческий капитал.

Указанные приоритеты относятся ко всем трем направлениям политики сплочения — экономическому, социальному и территориальному. В разделе, посвященном территориальному сплочению, отдельно подчеркивается, что все программы городского и сельского развития, трансграничного, транснационального и межрегионального сотрудничества должны вносить свой вклад в достижение поставленных общих целей и соответствовать указанным приоритетам.

Итак, одной из важнейших тенденций регионализма и регионализации в Евросоюзе за последние полвека является усиление политики внутреннего сплочения, основанной на партнерстве всех субъектов многоуровневой структуры европейского управления — наднациональных, национальных и субнациональных властей — в процессе создания и реализации планов развития.

### Литература

1. См.: *Lahteemaki-Smith K.* (2004) Globalisation, regionalization and the rest // Brockett S., Dahlstroem M. (Eds.) *Spatial Development trends. Nordic Countries in a European Context.* Stockholm: Nordregio. P. 17—40; *Houten P. Van* (2003) Globalization and demands for regional autonomy in Europe // Kahler M. and Lake D. (Eds.) *Governance in a global economy. Political authority in transition.* Princeton: Princeton University Press.

2. См.: Council Decision 75/185/EEC of 18 March 1975 setting up a Regional Policy Committee // Official Journal. L 73. 21.3.1975. P. 47. Council Regulation (EEC) No 724/75 of 18 March 1975 establishing a European Regional Development Fund // Official Journal. L 73. 21.3.1975. P. 1.

3. George S. (1992) *Politics and policy in the European Community.* Oxford: Oxford University Press. P. 190.

4. Юилл Д. (2007) Основные характеристики региональной политики: европейский опыт. Доступно на сайте (24.02.2007): <http://ieie.nsc.ru/~tacis/yull.htm>

5. Commission Opinion of 19 June 1984 on the regional development programmes // Official Journal. L 211. 08.08.1984. P. 18-19; Council Resolution of 6 February 1979 concerning the guidelines for Community regional policy // Official Journal. C 036. 09.02.1979. P. 10-11.

6. Resolution on the Integrated Mediterranean Programmes (IMPs) // Official Journal. C 099. 13.04.1987. P. 222.

7. Single European Act // Official Journal. L 169. 29.06.1987. P. 9. Article 130A.

8. Бусыгина И.М. (2000) Структурная политика и роль регионов в Европейском Союзе/ В. Климанова и Н. Зубаревич (Ред.). Политика и экономика в региональном измерении. М.-СПб: Летний сад. С. 34.

9. Armstrong H.W. (1995) The Role and Evolution of European Community Regional Policy // Jones B., Keating M. (Eds.) The European Union and the Regions. Oxford: Oxford University Press. P. 23.

10. Cini M. (Ed.) (2003) European Union Politics. Oxford: Oxford University Press. P. 287.

11. Cohesion Policy in Support of Growth and Jobs: Community Strategic Guidelines, 2007-2013. Communication from the Commission. COM(2005) 0299. P. 6.

12. European Commission (2001). Working for the regions, Luxembourg: Office for the official publications of the European Communities. P. 9.

13. Third progress report on cohesion: Towards a new partnership for growth, jobs and cohesion. COM(2005) 192 final. Brussels, 17.5.2005.

14. Council of the European Union (2006) Council Decision of 6 October 2006 on Community strategic guidelines on cohesion (2006/702/EC) // OJ L 291. 21.10.2006. P. 11.

УДК 332.146:338.22(476)

## **Государственное регулирование малого бизнеса в регионах Республики Беларусь**

Гусейнова Э. М.

Белорусский государственный экономический университет

Индустриализация страны привела к чрезмерному росту крупных и больших городов и недостаточному развитию периферийных территорий, усилению территориальных