

С.Ю. Кашкин

ИСТОРИЯ, ПРИНЦИПЫ, НАПРАВЛЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ЕС

Аннотация. В статье рассматривается история становления региональной политики в ЕС. Автор обосновывает, что с первых шагов европейской интеграции Союз уделял серьезное внимание региональной политике, направленной на устранение диспропорций между регионами, обеспечение сбалансированного развития и равных возможностей на всей территории объединенной Европы. Рассматривается правовое регулирование и механизмы реализации региональной политики ЕС. Уделено внимание основным направлениям реализации региональной политики ЕС на современном этапе. Рассматривается роль Совета Европы в развитии трансграничной регионализации. Показаны направления развития региональной политики ЕС в 2014-2020 гг.

Ключевые слова: Европейский союз, региональная политика, координация взаимодействия между регионами, европейская интеграция, трансграничная регионализация, регионализм, наднациональность, международная организация.

1. Причины и история становления региональной политики ЕС

Неравномерность экономического, социального, культурного и т.д. развития регионов представляет собой серьезное препятствие для обеспечения однородности как территорий государств-членов, так и Европейского Союза в целом. Это важный элемент интеграции внутригосударственной, интеграции в масштабах региона, а также сближения интеграционных организаций и процессов глобализации в целом.

В рамках отдельных интеграционных союзов усилий отдельных государств явно недостаточно для сокращения сложившихся диспропорций между регионами. Например, в ЕС такая политика гораздо более успешно может осуществляться с применением мощных финансовых инструментов на общеевропейском уровне, тем более, что во многих важнейших областях жизни как стран, так и регионов, решения нередко принимаются на наднациональном уровне.

Ответственность за такое развитие с неизбежностью все в большей степени берет на себя Европейский Союз. Кроме того, координация взаимодействия между регионами, расположенными по разные стороны внутренних границ ЕС, является объективной необходимостью для всех сторон их развития, в особенности общественных инфраструктур, например дорог, каналов, энергетических и телекоммуникационных сетей и т.д.

Как показывает практика, при осуществлении мер воздействия Союза на развитие регионов преследуются, как правило, две основные цели. При этом они могут, как взаимно дополнять друг друга, так и вступать в противоречие:

1. Стремление к обеспечению справедливости — такая организация экономической, социальной и т.д.

деятельности, при которой жителям регионов предоставляются сравнительно равные возможности достижения общего весьма высокого уровня жизни;

2. Стремление к обеспечению эффективности — предполагающее строго рациональное, прагматическое использование потенциалов каждого региона и финансовых инструментов Союза в региональных, национальных и общеевропейских целях.

В периоды успешного экономического развития ЕС превалирует первая цель, во времена кризисов — усиливается вторая. Эти две цели на деле взаимно переплетаются между собой и требуют определенной сбалансированности, координации региональных политик, проводимых Союзными, федеральными, государственными, «субнациональными», региональными и местными властями.

В различных странах используются разные схемы разделения функций по осуществлению региональной политики между региональными и центральными властями. Прежде всего применяются различные сочетания микро- и макроинструментария. Под микроинструментарием понимаются доступные региональной администрации механизмы воздействия на эту сферу общественных отношений на региональном уровне. К макроинструментарии относятся рычаги национальной и наднациональной монетарной, фискальной и торговой политик. Обе эти схемы в различных сочетаниях и на разных уровнях, в том числе и на «субнациональном», применяются в Европейском Союзе.

С первых шагов европейской интеграции Союз уделял серьезное внимание региональной политике, направленной на устранение диспропорций между регионами, обеспечение сбалансированного развития и равных возможностей на всей территории объединенной Европы. Уже в Преамбуле Договора о Европей-

Основные показатели социально-экономического развития стран ЕС

Страна ЕС	ВВП в расчете на душу населения (ППС), евро	Патентная активность (число заявок на предоставление патентов) в расчете на млн жителей (2005)	Уровень безработицы, %	Доля лиц с высшим образованием в рабочей силе, %	
				мужчины	женщины
ЕС-27	24800	47,7	7,1	23	24
Бельгия	29300	66,6	7,5	31	34
Дания	30500	40,0	3,8	29	33
Германия	28100	138,9	8,4	28	20
Греция	24300	3,9	8,3	23	21
Испания	26500	13,6	8,3	28	29
Франция	27600	57,7	8,3	26	29
Ирландия	36300	11,8	4,6	29	34
Италия	25200	48,0	6,1	13	15
Люксембург	68500	143,3	4,1	28	26
Нидерланды	32500	56,5	3,2	32	29
Австрия	31600	79,1	4,4	21	15
Португалия	18500	5,6	8,1	11	17
Финляндия	29000	44,7	6,9	31	42
Швеция	31300	60,2	6,1	27	36
Великобритания	28700	21,1	5,3	31	30
Кипр	23000	12,5	3,9	33	34
Чехия	20200	3,5	5,3	15	13
Эстония	17900	1,5	4,7	27	40
Венгрия	15700	2,1	7,4	17	19
Литва	15000	0,6	4,3	25	33
Латвия	14400	1,6	6,0	18	27
Мальта	19100	17,6	6,4	13	12
Польша	13300	1,7	9,6	17	21
Словения	22000	15,1	4,9	19	27
Словакия	17000	2,2	11,1	15	16
Болгария	9500	0,3	6,9	18	27
Румыния	10100	0,4	6,4	12	11

Источники: Европейская интеграция: учебник/под ред. О.В. Буториной, М. 2010. С. 309, Key Figures on Europe 2009. Eurostat Pocketbooks. European Commission. 2009; Europe in Figures. Eurostat Yearbook 2009. Eurostat, European Commission. 2009.

ском экономическом сообществе 1957 г. ставилась цель «укрепить единство экономики, обеспечить ее гармоничное развитие путем уменьшения разрыва между различными районами и преодоления отсталости районов, находящихся в менее благоприятных условиях».

Для реализации этих целей были созданы Экономический и социальный комитет и Комитет регионов, Структурные фонды, Европейский инвестиционный банк и многие другие финансовые инструменты. Региональная политика стала важной составной частью деятельности Сообщества уже с марта 1975 г., когда был создан Европейский региональный фонд развития.

В начале 80-х годов, в период активного интеграционного развития, возросли ожидания усиления влияния регионов, и замены Европы государств на Европу регионов, которая представлялась более эффективной, динамичной и близкой к населению. Большие надежды возлагались на полномочия Комитета регионов. Однако к концу 90-х «региональная эйфория» прошла, а Комитет регионов занял свою сравнительно скромную консультативную нишу в структуре властных органов ЕС.

Задача экономического и социального сплочения была официально провозглашена в 1986 г. в Едином европейском акте и окончательно закреплена в Договоре об учреждении Европейского Сообщества в 1992 г.¹ К Договору прилагался подробный Протокол №28 «Об экономическом и социальном сплочении».

На основе концепции солидарности и экономического, социального и территориального сплочения преодоление различий между 1670 регионами, входящими в Союз, осуществляется прежде всего посредством реализации финансовых мероприятий через Структурные фонды, Фонд сплочения и Европейский инвестиционный банк. О масштабах этой политики можно судить по тому, что на период 2007-2013 гг. бюджетные ассигнования на региональную политику вышли на второе место после сельского хозяйства и составили 348 млрд. евро².

С ростом численного состава, территории и населения Европейских Сообществ и Союза происходило усиление разнообразия условий развития, экономики, национального состава, социального положения, культуры и образования населения, проживающего в разных уголках Европейского Союза.

Эти различия, сложившиеся на сегодняшний день, убедительно демонстрирует приводимая выше таблица из которой следует, что валовой национальный продукт

на душу населения в Болгарии в 7,2 раза ниже, чем в Люксембурге, уровень безработицы в Словакии в 3 раза выше, чем в Нидерландах, доля лиц с высшим образованием в Бельгии в 3 раза превосходит этот показатель в Румынии, а патентная активность в Люксембурге в 478 раз превышает такого рода деятельность в Болгарии. Такая экономическая, социальная и культурная неоднородность подрывает основы единого внутреннего рынка, экономического и валютного союза и морально-политическое единство, необходимые для достижения поставленных перед Европейским Союзом целей.

Региональные различия внутри отдельных стран еще выше, а потому, значение правильной региональной политики для будущего Европейского Союза становится все более важным фактором развития. Это особенно проявилось в период обострения валютно-финансового кризиса, охватившего ЕС и наиболее сильно ударившего по слабым регионам. При этом социальная неоднородность характерна не только для бедных стран Союза, но и для отдельных регионов вполне благополучных, развитых европейских стран.

2. Правовое регулирование и механизмы реализации региональной политики Европейского Союза

Экономическое, социальное и территориальное сплочение являются главной целью «региональной политики», однако другие политики Союза, такие как социальная политика, политика в области образования, науки, культуры, сельского хозяйства и т.д. также направлены на системное и комплексное решение региональных проблем ЕС. В ст.3 ДЕС Союз указывает своей целью «содействие экономическому, социальному и территориальному сплочению и солидарности государств-членов», «в частности, Союз стремится сократить разрыв в уровне развития различных регионов и отставание тех из них, которые находятся в наименее благоприятном положении».

Среди соответствующих регионов особое внимание уделяется сельским районам, местностям, где происходят индустриальные преобразования, и регионам, которые страдают от серьезных и постоянных препятствий своему развитию, обусловленных природными или демографическими факторами...» (ст. 174 ДФЕС).

Договор о функционировании ЕС в следующей, статье 175, довольно четко прописывает институционально-организационный механизм и процедуры реализации региональной политики Союза.

Так, предусмотренные в ст. 174 цели осуществляются «через структурные фонды (Европейский фонд по ориентированию и предоставлению гарантий для сельского хозяйства: отдел «ориентирование»; Евро-

¹ Статьи 174-178 ДФЕС (тогда статьи 158-162 Договора о Европейском Сообществе.)

² Mathijsen P. A Guide to European Union Law as amended by the treaty of Lisbon. Sweet & Maxwell. L. 2010. P. 519.

пейский социальный фонд; Европейский фонд регионального развития), через Европейский инвестиционный банк и через другие существующие финансовые инструменты» (абз. 1 ст. 175 ДФЕС).

Региональная политика ЕС тесно связана с политической антимонопольной. Так, чтобы не нарушать конкурентную политику ЕС, фонды, осуществляющие политику социального, экономического и территориального сплочения, оказывают финансовую поддержку только программам, направленным на повышение конкурентоспособности отстающих регионов. Они стремятся избегать обеспечения необоснованных конкурентных преимуществ каким-либо отдельным предприятиям, компаниям, отраслям или территориям.

Координирует региональную политику ЕС Комиссия, которая каждые три года представляет Европейскому парламенту, Совету, Экономическому и социальному комитету и Комитету регионов доклад о прогрессе, достигнутом в реализации экономического, социального и территориального сплочения и предлагает свое видение совершенствования этой деятельности (абз. 2 ст. 175 ДФЕС).

В случае необходимости дополнительные меры в сфере региональной политики могут принимать Парламент и Совет (постановляя в соответствии с обычной законодательной процедурой и после консультации с Экономическим и социальным комитетом и Комитетом регионов, без ущерба мерам, принятым в рамках других направлений политики Союза)³.

Как мы видим, во всех этих случаях процессуально необходимым является участие в решении таких вопросов Экономического и социального комитета и Комитета регионов, без предварительного обязательного консультирования с которыми ни одна мера, затрагивающая региональную политику, приниматься не может, а в случае принятия — подлежит обжалованию и признанию ее недействительной.

Европейский парламент и Совет после консультации с Экономическим и социальным комитетом и Комитетом регионов определяют задачи, приоритетные цели и организацию структурных фондов, могут их объединять, определять общие правила, подлежащие применению к фондам. Они обеспечивают их эффективность, а также меры по координации фондов между собой и с иными финансовыми инструментами по реализации региональной политики (ст. 177 ДФЕС). Этим обеспечивается комплексность и системность региональной политики Европейского Союза.

В соответствии со ст. 178 ДФЕС, Европейский парламент и Совет (постановляя в соответствии с обычной законодательной процедурой и после консультации с

Экономическим и социальным комитетом и Комитетом регионов) принимают правоприменительные регламенты в отношении Европейского фонда регионального развития.

Договор о функционировании Европейского Союза (в Лиссабонской редакции) устанавливает три основополагающих принципа имплементации экономического, социального и территориального сплочения, составляющего существо региональной политики ЕС.

Прежде всего, как и во многих сферах деятельности Союза, ответственность за достижение целей региональной политики возлагается как на Союз, так и на государства-члены. В соответствии с п. с пар. 1 ст. 4 ДФЕС вопросы «экономического, социального и территориального сплочения» относятся к области совместной компетенции Союза и государств-членов. Государства-члены должны проводить свою экономическую политику и координировать ее таким образом, чтобы достигать цели, установленные Договором (ст. 175 ДФЕС).

Во-вторых, что эти цели должны приниматься во внимание институтами Союза при формировании и осуществлении других политик и действий, прежде всего в сфере функционирования внутреннего рынка. В свою очередь, вопросы «экономического, социального и территориального сплочения» необходимо учитывать при осуществлении всех других политик ЕС, за счет чего обеспечивается согласование, координация и баланс всей деятельности Союза в целом. Например, тесная связь экологических и региональных проблем.

В-третьих, необходимо обеспечивать совместную деятельность всех заинтересованных институтов, органов и учреждений, ответственных за проведение региональной политики Союза в жизнь.

3. Основные направления реализации региональной политики ЕС на современном этапе

Структура финансовых механизмов обеспечения политики социально-экономического сплочения постепенно складывалась из разных компонентов. Так, Римским договором был создан Европейский инвестиционный банк с 1958 г. осуществляющий кредитование крупных социально-экономических проектов по реализации региональной политики. В 1960 г. образован Европейский социальный фонд. Для содействия улучшению хозяйственной структуры аграрных районов в 1962 г. был создан Европейский фонд сельскохозяйственного управления и гарантий.

С 1975 г. в структуру механизмов социально-экономического сплочения включился Европейский фонд ре-

³ абз. 3 ст. 175 ДФЕС.

гионального развития и специальный Комитет по региональной политике, а с 1993 г. — Фонд сплочения.

В феврале 1979 г. была принята Резолюция, определившая основные направления региональной политики Европейского Союза⁴. В период 1989–1993 гг. на региональную политику различными фондами ЕС ежегодно выделялось в среднем по 14 млрд. ЭКЮ, а объем финансирования за 15 лет вырос в 30 раз. Удельный вес ассигнований на региональную политику в расходах общего бюджета Союза составил уже 20%.

В 1984 г. был принят Регламент о региональной политике Союза и Европейском фонде регионального развития⁵ (ЕФРД).

За последние годы этот регламент неоднократно изменялся и одним из главных нововведений явилось включение ЕФРД в Структурные фонды. Это позволило осуществлять серьезную координацию целей и процедур с другими фондами: Европейским инвестиционным банком, Европейским сельскохозяйственным фондом, Европейским социальным фондом (ЕСФ), Фондом сплочения и т.д.

Последнее изменение Регламента о ЕФРД было проведено в 2006 г. одновременно с пересмотром положений о вышеупомянутых фондах.

Положения о Структурных фондах в настоящее время содержатся в пяти регламентах: «Рамочный» регламент, устанавливающий общие положения о ЕФРД, ЕСФ и Фонде сплочения⁶. Этот Рамочный регламент дополняется четырьмя «секторальными» регламентами: региональным⁷, социальным⁸, группирующим в соответствии с территориальным сотрудничеством⁹ и регулирующим Фонд сплочения¹⁰.

Каждые пять-семь лет (как пятилетки и семилетние планы в СССР) региональная политика претерпевает реформы, приуроченные к очередным соглашениям о финансировании деятельности Союза. Это своеобразные многолетние финансовые программы по оптимизации деятельности фондов, делающие акценты на решении наиболее актуальных для того или иного

периода, а также при учете определенных категорий регионов — проблем политики социального и экономического сплочения.

Так, например, в ходе реформы 1988 г. были разработаны и утверждены принципы деятельности структурных фондов, которые, тем не менее, постоянно обновляются и совершенствуются.

В 2000 г. была осуществлена серьезная реформа (под названием Повестка 2000) финансовых механизмов осуществления региональной политики, направленная на усиление эффективности Структурных фондов и Фонда сплочения. Ее целью было обеспечение приоритетов регионального развития в условиях планировавшегося расширения Союза, большая концентрация структурированной помощи, улучшение финансового менеджмента структурными фондами, а также упрощение управления ими.

Последняя реформа 2006 г., как бы в предчувствии мирового финансового кризиса, существенно сократила число целей, преследуемых посредством предоставления фондами помощи. Финансирование заметно перераспределилось в пользу недавно вступивших в Союз государств-членов из Центральной и Восточной Европы. В период 2007–2013 гг. помощь прежде всего нацелена на территории, на которых проживает чуть больше 1/3 населения Союза.

В качестве ответа на мировой финансово-экономический кризис осенью 2008 г. Еврокомиссия избрала более гибкие схемы использования ассигнований фондов ЕС на программы социального сплочения. Так, по некоторым проектам в 2009 г., в отклонение от сложившейся практики, допускалось обеспечивать за счет фондов Союза 100% инвестиций. Помимо этого, было разрешено предоставлять авансовые платежи до выделения национального софинансирования, предусмотренного по проекту.

В отличие от предыдущей семилетней финансовой программы изменена основная цель региональной политики ЕС — «региональная конкурентоспособность и занятость». При этом она реализуется в рамках программ для более крупных регионов — NUTS-2, а не NUTS-3. Средства Европейского Союза на проведение политики экономического, социального и территориального сплочения в программе 2007-2013 гг. были сконцентрированы и использование их сведено к трем основным группам или направлениям.

Соответственно, финансовая помощь Структурных фондов на период 2007-2013 гг. предоставляется по трем направлениям:

Первое направление — Конвергенция — предусматривает помощь в поддержку устойчивого интегрированного экономического развития и создание постоянных рабочих мест. Принятие операционных программ,

⁴ OJ 1979 C36/10.

⁵ OJ 1984 L169/1.

⁶ Regulation 1083/06 OJ 2006 L210/25, corrigendum OJ 2008 L301/40, amended OJ 2009 L348/19 and OJ 2009 L125/1, corrigendum OJ 2009 L33/49, amended OJ 2009 L94/10 and L250/1.

⁷ Regulation 1080/06 OJ 2006 L210/1, repealing Regulation 1783/99.

⁸ Regulation 1081/06 OJ 2006 L210/19 repealing Regulation 1784/99.

⁹ Regulation 1082/06 OJ 2006 L210/12 repealing Regulation 1785/99.

¹⁰ Regulation 1084/06 OJ 2006 L210/79 repealing Regulation 1164/94.

направленных на диверсификацию региональных экономических структур, особенно в таких областях как:

- наука и технологическое развитие, инновации и предпринимательство,
- информационное общество,
- окружающая среда,
- предотвращение рисков,
- туризм,
- вложения в культуру,
- транспорт,
- энергетика,
- образование,
- здравоохранение и структуры социальной помощи,
- прямая помощь малым и средним предпринимателям.

60% помощи фондов направляется в наиболее бедные страны и регионы. Остальные регионы финансируются по второму направлению.

Второе направление, называемое «Региональная конкурентоспособность и занятость» — ставит своей целью поддержку:

- инновационной и основанной на знаниях экономики, включая улучшение научно-исследовательского и инновационного потенциала регионов¹¹, предпринимательство и создание новых финансовых инструментов для бизнеса,
- защиту окружающей среды и предотвращение рисков, включая восстановление плодородия земель, поддержку энергоэффективности, поддержку внедрения экологически чистых технологий на общественном транспорте,
- обеспечение доступа к транспортным и телекоммуникационным службам общего пользования, особенно совершенствование вторичных сетей и поддержку доступа предприятий малого и среднего бизнеса к информационно-коммуникационным технологиям.

На эти цели расходуется 16% фондов. Комиссия издала список регионов, имеющих право получать в соответствии с этими целями финансовую поддержку Союза¹².

Третье направление — Европейское территориальное сотрудничество — представляет собой новый правовой инструмент, направленный на облегчение приграничного, межнационального и межрегионального сотрудничества между региональными и местными властями. Оно обеспечивает помощь:

- развитие деятельности приграничных регионов в экономической, социальной и экологической сферах посредством разработки общих стратегий «устойчи-

вого территориального развития». Эта деятельность включает поддержку местного предпринимательства, защиту и совместное управление природными ресурсами и культурным наследием, создание совместных современных инфраструктур и т.д.,

- установление и развитие международного сотрудничества между морскими регионами. Такое сотрудничество может быть оформлено в виде юридического лица типа «Европейской группировки для территориального сотрудничества», осуществляющей территориальные программы сотрудничества участвующих национальных, региональных, местных и других заинтересованных властей таких территорий. Их приоритетами должны быть инновации, защита окружающей среды, развитие транспортной доступности, коммуникаций и устойчивого городского развития,
- укрепление эффективности региональной политики путем поддержки усилий региональных и местных администраций по формированию сетей и обмену полезным опытом.

Преследуя эти цели посредством усиления экономического, социального и территориального сплочения, Союз осуществляет свой вклад в гармоничное, сбалансированное устойчивое развитие, обеспечение рабочими местами и человеческими ресурсами, защиту и улучшение окружающей среды, устранение неравенства и обеспечение равноправия женщин и мужчин.

4. Роль Совета Европы в развитии трансграничной регионализации

Европейский Союз не был исторически первым в продвижении идей регионального развития в Европе. Таковым оказался созданный в 1949 г. Совет Европы. Именно он стал первой международной организацией в Европе, которая официально включилась в решение проблем трансграничного сотрудничества регионов. Впоследствии региональная политика и идеология Совета Европы и Европейского Союза — двух важнейших интеграционных образований в Европе — развивались как бы параллельно, нередко взаимопереплетаясь и взаимодополняя друг друга.

В середине 1960-х годов. Консультативная ассамблея Совета Европы приняла Рекомендацию по вопросу сотрудничества местных властей в Европе. В ней Комитету министров СЕ предлагалось рассмотреть проект Конвенции о сотрудничестве местных властей. В 1974 г., Комитет по вопросам сотрудничества муниципальных и региональных властей подготовил доклад о проблемах сотрудничества между муниципалитетами в приграничных регионах, а Комитет министров Совета Европы издал на основе этого доклада Резолюцию

¹¹ General Report 2008, 60.

¹² OJ 2006 L2443/49.

(74) 8 о сотрудничестве между местными сообществами в приграничных районах¹³.

С этого началась более целеустремленная деятельность по разработке общеевропейского правового акта по трансграничному региональному сотрудничеству, поскольку оно могло бы способствовать решению многих проблем на местном и региональном уровне и одновременно содействовать сближению стран и народов Европы, создавать благоприятные условия для углубления и расширения интеграции.

Комитет рекомендовал властям государств-членов Совета Европы:

- способствовать и поддерживать систематические исследования, мониторинг и обмен информацией по проблемам сотрудничества между местными и региональными сообществами в приграничных регионах;
- содействовать трансграничному сотрудничеству в ряде строго определенных сфер, признаваемых национальными законодательствами;
- ускоренно вносить в национальное законодательство изменения, которые необходимы для устранения препятствий трансграничному сотрудничеству;
- всячески поддерживать создание состоящих из представителей национальных правительств и региональных и местных властей региональных советов по приграничному сотрудничеству.

Европейские министры, отвечающие за местное самоуправление, предложили разработать Европейскую рамочную конвенцию о трансграничном сотрудничестве. Это решение в 1977 г. поддержали Парламентская ассамблея и Конференция местных и региональных властей Европы, и на Четвертой конференции европейских министров, ответственных за местное самоуправление, в мае 1980 г. она была подписана. Австрия, Германия, Ирландия, Италия, Люксембург, Нидерланды, Норвегия и Швеция подписали текст Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей¹⁴ непосредственно во время конференции. На сегодняшний день конвенция ратифицирована уже 34 государствами Европы. В 1995 и 1998 гг. к ней было подписано два дополнительных протокола.

Преамбула Конвенции указывает на необходимость подписания странами-членами Совета Европы общего документа, регулирующего сферу пригранич-

ного сотрудничества, которое признается ускорителем интеграционных процессов, средством усиления сотрудничества между странами Европы и ускорения экономического и социального прогресса в приграничных регионах.

Конвенция обязывает ратифицировавшие ее государства устранять препятствия для приграничного сотрудничества и предоставлять участвующим в нем властям те же возможности, которые предусмотрены на национальном уровне.

В ней впервые дается официальное определение трансграничного сотрудничества, упрощена процедура заключения соглашений о трансграничном сотрудничестве как для региональных и местных властей, так и для центральных и федеральных правительств. В приложениях к Конвенции приводятся проекты соглашений, которые могут использоваться для регулирования вопросов внешних связей субгосударственных территориальных сообществ.

В ноябре 1995 г. был открыт для подписания Дополнительный протокол к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей¹⁵, среди целей которого было уточнение некоторых формулировок Конвенции и ее дальнейшее совершенствование. В этом документе более четко сформулированы задачи органов по приграничному сотрудничеству и ограничения их деятельности. Наибольший интерес представляет ст. 5 Протокола, которая устанавливает, что «Договаривающиеся Стороны могут, если это позволяет национальное законодательство, принимать решение о том, что орган по приграничному сотрудничеству является субъектом публичного права, и что его акты в рамках юридической системы каждой из Договаривающихся Сторон имеют такую же юридическую силу и такие же последствия, как если бы они были приняты территориальными сообществами и властями, которые заключили соглашение».

Следовательно, в том случае, если государство считает это возможным, на территории трансграничного региона может существовать собственная публичная власть регионального уровня, которая уполномочена издавать собственные законы, имеющие такую же юридическую силу, какую имеют прочие региональные законы этого государства. То есть создается новый тип трансграничного управления, обладающий своей законодательной властью.

Более того, примеры этого уже существуют на практике. Такой вид органов по приграничному со-

¹³ Resolution (74) 8 on co-operation between local communities in frontier areas. – 27.02.1974.

¹⁴ Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей СДСЕ № 106 Электронный ресурс. – Режим доступа: <http://conventions.coe.int/Treaty/rus/Treaties/Html/106.htm>. – Дата доступа: 25.02.2012.

¹⁵ Дополнительный протокол к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей СДСЕ №159 Электронный ресурс. – Режим доступа: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/159.htm>. – Дата доступа: 25.02.2012.

трудничеству предусмотрен Бенилюкской конвенцией 1986 г.,¹⁶ и Соглашением о приграничном сотрудничестве между Нидерландами, ФРГ, Землей Нижняя Саксония и Землей Северный Рейн-Вестфалия 1991 г., предусматривающем возможность сотрудничества на основе публичного права¹⁷.

В 1998 г. был открыт для подписания Протокол №2, уточняющий правовое регулирование вопросов межтерриториального (межрегионального) сотрудничества¹⁸. Он определил межтерриториальное сотрудничество как «любые действия, направленные на установление отношений между территориальными сообществами или властями двух или более Договаривающихся Сторон (кроме отношений приграничного сотрудничества соседних сообществ), включая заключение соглашений с территориальными сообществами или территориальными властями других государств».

Этот документ установил правовые рамки межрегионального сотрудничества. При этом территориальные сообщества и власти, участвующие в межрегиональном сотрудничестве, в соответствии со ст. 3 и 4 Протокола, наделяются такими же полномочиями, как регионы и местные власти государств, принимающих участие в приграничном сотрудничестве. Протокол вступил в силу в 2001 г., а уже к середине 2006 г. был ратифицирован четырнадцатью государствами Совета Европы.

Конвенция и два Протокола являются сегодня главными общеевропейскими правовыми инструментами регулирования приграничного и межрегионального сотрудничества в Европе. На базе Конвенции было заключено множество межгосударственных соглашений.

Большое значение имеет и Европейская хартия местного самоуправления¹⁹ 1985 г., которая предусма-

тривает право «органов местного самоуправления на сотрудничество с органами местного самоуправления других государств на условиях, устанавливаемых законом» (ст. 10, п. 3).

Общеевропейские организации, относящиеся к категории «неправительственных», имеют меньшие возможности для оказания влияния на органы власти государств и масштабной международной деятельности. Тем не менее они приобрели весьма заметное влияние на своем уровне, и оказывают возрастающее воздействие на процессы развития регионов. Среди них надо упомянуть Совет европейских муниципалитетов и регионов (СЕМР), Ассамблею европейских регионов (АЕР) и Ассоциацию европейских приграничных регионов (АЕПР).

На межрегиональном уровне созданы различные ассоциации местных властей, функционирующие на межмуниципальном уровне, а также межгородские организации, например, Еврогорода — на городском. На региональном уровне европейской политики уменьшается разделяющее влияние государственных границ и увеличивается сближающая людей роль институтов и механизмов гражданского общества.

Каждая из этих организаций имеет свои специфические цели. Наиболее авторитетными из них являются Ассамблея европейских регионов, а также Ассоциация европейских приграничных регионов. АЕР, созданная в 1985 г., объединяет более 250 регионов из 33 европейских стран. В ее деятельности принимают участие 4 российских региона — Республики Ингушетия, Карелия, Татарстан и Самарская область.

Цели АЕР в основном совпадают с целями большинства правительственных и неправительственных организаций регионов. Это повышение политической роли регионов в Европе, поддержка демократии, развитие межрегионального и трансграничного сотрудничества во всех сферах на благо граждан Большой Европы. Идеологической основой деятельности Ассамблеи является стремление к повсеместному воплощению в политической практике принципов децентрализации и субсидиарности, что отражено в политической доктрине Ассамблеи — Декларации регионализма в Европе, 1996 г., поддержанной более чем 300 регионов и многими государствами.

5. Регулирование ЕС предоставления финансовой поддержки регионам в рамках региональной политики

Для организации процессов предоставления финансовой помощи регионам ЕС и контроля за ее использованием еще в 70-х годах XX в. Евростат разработал «Номенклатуру территориальных единиц для

¹⁶ Бенелюкская конвенция о трансграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей 1986 г. Электронный ресурс. — Режим доступа: http://www.benelux.be/fr/pdf/rgm/rgm_grcnsov-samenwerking1986_fr.pdf. — Дата доступа: 25.02.2012.

¹⁷ Uijen, K. Euroregions, vehicles for administrative innovation in border regions. From incidental informal exchange to public law based transborder regional bodies / K. Uijen. Электронный ресурс. — Режим доступа: <http://home.zonnet.nl/richardu/bord/bordartl.htm>. — Дата доступа: 25.02.2012.

¹⁸ Протокол №2 к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей относительно межтерриториального сотрудничества СДСЕ №69. Электронный ресурс. — Режим доступа: <http://conventions.coe.int/Treaty/nts/Treatiecs/Html/169.htm>. — Дата доступа: 25.02.2012.

¹⁹ Европейская хартия местного самоуправления СДСЕ №122 Электронный ресурс. — Режим доступа: <http://conventions.coe.int/Treaty/rus/Treaties/Html/122.htm>. — Дата доступа: 25.02.2012.

статистических целей», сокращенно обозначаемую как NUTS. На ее основе выделяется три базовых, сопоставимых, прежде всего по численности населения, категории регионов ЕС, где каждый регион снабжается своим численно-буквенным кодом, который сохраняется даже при его переименовании²⁰. В 90-е годы сетки регионов NUTS получили признание и стали широко применяться в системе европейской региональной политики, а в 2003 г. эта номенклатура получила в рамках ЕС формальный статус и стала использоваться как унифицированная классификация территориальных единиц для целей статистического учета²¹.

Такое территориальное разделение, осуществляется прежде всего в статистико-финансовых и технических целях и поэтому оно не всегда полностью совпадает с административно-политическим делением регионов Союза. Это явление объясняется чрезвычайным разнообразием региональных особенностей стран ЕС²² и необходимостью формализовать порядок выделения регионам помощи, направленной на достижение экономического, социального и территориального сплочения.

Основным критерием определения регионов NUTS служит численность населения. В среднем регионы NUTS 1-го уровня должны иметь 3-7 млн. жителей, 2-го уровня — 800 тыс. — 3 млн. чел., а 3-го уровня — 150-800 тыс. чел.

В 2008 г. в 27 странах ЕС было 96 регионов NUTS-1, 271 — NUTS-2 и 1303 — NUTS-3. Следует отметить тот факт, что система регионов, аналогичная NUTS, существует в странах ЕАСТ и в государствах-кандидатах на вступление в ЕС. Это заметно облегчает возможности их присоединения к Союзу, что было продемонстрировано практикой двух последних расширений ЕС в 2004 и 2007 гг.

Цели, на которые предоставляются фонды ЕС и критерии, в соответствии с которыми оказывается помощь государствам-членам и регионам определяются в Регламентах об установлении общих положений для деятельности Структурных фондов²³, принятых в 2006 г. и измененных в 2008 г.

²⁰ European Regional Statistics Changes in the NUTS Classification 1981-1999. Luxemburg, 2002.

²¹ Regulation (EC) of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS).

²² Так, например, в среднем население региона первого уровня административно-территориального деления в Германии почти в четыре раза больше, чем в Нидерландах и в 15 раз превышает эти показатели в Литве.

²³ Regulation 1083/06 OJ 2006 L210/25, amended OJ 2008 L348/19; Regulation 1828/06 laying down general provisions on the various Funds OJ 2006 L371/1.

Каждое из трех описанных выше направлений предоставления финансовой поддержки имеет определенные параметры законности и обоснованности предоставления Структурными фондами помощи для государств-членов Союза и регионов.

Первое направление — Конвергенция — предусматривает законность предоставления помощи регионам, соответствующим параметрам NUTS-2 (наиболее усредненным показателям для регионов). Это районы, в которых ВВП (валовой внутренний продукт) на душу населения составляет менее 75% от среднего по ЕС. Эти регионы составляют около 20% совокупного населения Союза и 90% недавно присоединившихся к нему стран Центральной и Восточной Европы. Этим регионам на 2006-2013 гг. предоставлена помощь в размере 251 млрд. евро.

Второе направление — «Региональная конкурентоспособность и занятость» — предназначается для стран и регионов, не охваченных первым направлением, т.е. более благополучным, но испытывающим затруднения структурного характера, нередко с повышенным по сравнению со средним уровнем безработицы. Это в основном регионы категории NUTS-1 и NUTS-2, которым предоставляются программы помощи Европейского фонда регионального развития. На 2006-2013 гг. им предоставлена помощь в размере 49 млрд. евро.

Третье направление — Европейское территориальное сотрудничество — предусматривает право на получение помощи регионам категории NUTS-3, расположенным вдоль сухопутных границ и морских границ, находящихся не более чем на расстоянии 150 км. друг от друга. В 2006-2008 гг. по этому направлению предоставляется помощь, составляющая 7,75 млрд. евро.

Для каждого из этих трех направлений Совет должен установить на уровне Европейского Союза стратегические ориентиры экономического, социального и территориального сплочения, определяющие индикативные границы участия Структурных фондов в этих процессах²⁴.

Комиссия принимает решения о территориях, имеющих право на получение помощи и публикует их списки²⁵, а также устанавливает соответствующие обязательства для государств-членов — получателей помощи²⁶.

В настоящее время ассигнования на осуществление «политики сплочения», реализуются через три основных финансовых инструмента: Структурные фонды ЕФРР и ЕСФ, а также Фонд сплочения. Средства из него

²⁴ Такие Ориентиры были приняты перед 1 февраля 2007 г. в соответствии со ст. 177 ДФЕС.

²⁵ Decision 2006/ 769 OJ 2006 L321/47.

²⁶ Decision 2006/ 609 OJ 2006 L347/26.

получают страны, в которых валовой национальный доход на душу населения не превышает 90% от среднего по ЕС. При этом Структурные фонды нацелены прежде всего на сокращение региональных различий, в то время как Фонд сплочения — на уменьшение различий между странами. Фонд сплочения предоставляет финансирование для проектов в таких областях, как трансъевропейские транспортные сети, охрана окружающей среды, альтернативная энергетика и т.д.

Помимо этого, для регионов стран-кандидатов на вступление в ЕС создан специальный Инструмент помощи перед вступлением. Он заменил собой все фонды, ранее оказывавшие помощь странам-кандидатам при подготовке расширения Европейского Союза в Восточном направлении.

В 2007 г. Европейский аграрный фонд развития сельской местности и Европейский фонд рыболовства, которые ранее также использовались непосредственно для финансирования региональной политики ЕС, были выведены из этой системы и полностью интегрированы, соответственно, в общую аграрную и общую рыболовную политику Союза. Это привело к упрощению и усилению эффективности региональной политики, с одной стороны, и концентрации усилий в упомянутых сферах политики — с другой.

Политика Европейского Союза в отношении регионов осуществляется параллельно и в тесной связи с региональной политикой Совета Европы, многочисленными международными региональными организациями, институтами гражданского общества. В этом плане она, как представляется, вполне сознательно выходит за строгие рамки территориальных и формально-правовых границ Европейского Союза. Нередко это является отражением ее нацеленности на создание благоприятной обстановки на внешних границах и прямо или косвенно способствует дальнейшему расширению ЕС.

Особого внимания заслуживают включающие в себя территории различных стран еврорегионы, первый из которых появился в 1958 г. на границе ФРГ и Нидерландов. Сегодня в приграничных районах европейских стран, прежде всего государств-членов ЕС, существуют более 100 еврорегионов и иных подобных образований. При этом они имеют самую различную территориальную конфигурацию — от нескольких муниципалитетов двух соседних стран — до большого по территории и экономической мощи объединения группы крупных регионов сразу нескольких государств. Деятельность еврорегионов основывается на «Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей» 1980 г.

Еврорегионам еще не удалось сформироваться в новые региональные общности, население которых

идентифицирует себя прежде всего со «своим» еврорегионом. Хотя эти проекты нередко образовывались на основе трансграничных экономических районов, территория которых исторически неоднократно меняла свою государственную принадлежность, еврорегионы скорее остаются примерами «малой» интеграции. В них эффективно развиваются приграничные гуманитарные контакты, туризм, охрана окружающей среды, связи малого и среднего бизнеса, реализация инфраструктурных и телекоммуникационных проектов²⁷.

6. Совершенствование принципов региональной политики Европейского Союза

В ходе реформы региональной политики 1988–1989 гг. Европейская комиссия сформулировала четыре базовых принципа функционирования структурных фондов. К ним относятся:

Принцип целевой, предметной и территориальной концентрации, означающий строгую группировку принимаемых финансовыми инструментами мер в области региональной политики вокруг приоритетных целей, конкретных направлений деятельности и определенных по качественным параметрам территорий. Этот принцип направлен на обеспечение эффективного руководства структурной политикой;

Принцип партнерства в работе всех вовлеченных в осуществление региональной политики органов власти на Союзном, национальном, региональном и местном уровнях на всех стадиях деятельности. Этот принцип предполагает также партнерское сотрудничество Европейского Союза и Совета Европы, а также взаимную поддержку и совместную деятельность властных органов всех уровней, а также институтов гражданского общества, широко вовлеченных в реализацию региональной политики;

Принцип дополнительности финансового вклада ЕС, в соответствии с которым все мероприятия фондов ЕС обязательно софинансируются со стороны государств-членов из национальных и региональных бюджетов, а также других источников, в том числе средств частных компаний;

Принцип долгосрочного программного подхода, под которым подразумевается, что в течение нескольких лет средства целеустремленно используются в детально разработанных многолетних структурных программах, нацеленных на решение конкретных проблем конкретных территорий. Так, например, в декабре 2007 г. Комиссия одобрила разработанную 27 странами

²⁷ Кузнецов А.В. Еврорегионы: полвека «малой» интеграции // Современная Европа. 2008. №2. С. 48-59.

семилетнюю программу 302 операционных программ, финансируемых Структурными фондами.

На практике эти принципы иногда вступали в противоречие с реальностями или в конфликт друг с другом. Например, логика концентрации наталкивалась на многочисленность эгоистических интересов стран и регионов, что приводило к распылению ресурсов. Партнерство подчас приводило к ненужным спорам, а дополнительность, предусматривавшаяся на стадии планирования не всегда реализовывалась на стадии реализации проекта. Долгосрочный программный подход проявлялся в излишней детализации и бюрократизации чрезмерно усложненных процедур.

Критика наднациональной региональной политики ЕС привела к корректировке и дальнейшему совершенствованию вышеупомянутых принципов.

В результате принятия в 2000 г. Лиссабонской стратегии значительная доля финансирования была привязана к учету ее требований. Принцип партнерства получил расширенное толкование. Партнерами, наряду с органами власти, стали рассматриваться самые разные организации, в том числе те, которые представляют гражданское общество. Принцип дополнительности был уточнен с учетом различий возможностей и уровня развития стран и регионов, получающих адресную помощь. Стал применяться принцип пропорциональности, который позволил ограничить бюрократический контроль за реализацией небольших проектов. На его основе механизм оценки других программ стал более гибким и адекватным. В связи с расширением Европейской политики соседства важным стал вопрос о выходе применения принципа партнерства за пределы границ Европейского Союза, что со всей определенностью поддерживают международные европейские региональные организации.

Профессор П. Матхийсен выделяет еще один принцип региональной политики — принцип отчетности²⁸, который состоит в необходимости строгого соблюдения финансовой дисциплины и регулярного предоставления отчетов бенефициариев политики сплочения по программам фондов. Эти отчеты концентрируются у Комиссии, которая готовит ежегодный доклад о прогрессе региональной политики Совету. В соответствии с §2 ст. 175 ДФЕС раз в три года Комиссия готовит специальный доклад «О прогрессе в экономическом, социальном и территориальном сплочении», содержащий детальную оценку проблем и достижений территориальной политики ЕС.

В 2008 г. Комиссия представила доклад «Регионы 2020», представляющий собой анализ перспектив

возможного влияния на регионы Европы четырех глобальных проблем: глобализации, демографических и климатических изменений и вызовов энергетического кризиса²⁹.

Специальными регламентами регулируется порядок оказания Структурными фондами технической помощи и оценки и управления операционными программами ЕС³⁰. В этом проявился один из основополагающих принципов права ЕС — принципа эффективности.

В процессе разработки и совершенствования принципов региональной политики, особенно на современном этапе его развития, происходило сокращение числа финансовых инструментов, используемых для реализации политики сплочения, а также уменьшение перечня основных целей политики для концентрации усилий и большей эффективности претворения программ в жизнь, а также обеспечения прозрачности мероприятий по оказанию проблемным территориям финансовой помощи.

Региональная политика Европейского Союза, особенно в последнее время, в чем-то напоминает некоторые приемы и методы такой политики СССР в отношении менее развитых республик и районов, но адаптированные, перенесенные в современные условия, соответствующие иным технологическим и финансовым возможностям ЕС. Основные принципы европейской политики сплочения весьма рациональны, прагматичны, пропорциональны и поэтому некоторые из них могут с успехом быть приспособлены для укрепления регионального сплочения Российской Федерации, а особенно — при создании интеграционных объединений с участием РФ на постсоветском пространстве, в том числе — Евразийского Союза.

7. Перспективы дальнейшего развития европейской политики сплочения на 2014-2020 гг.

За последние десять лет европейская политика сплочения внесла большой вклад в развитие экономики ЕС. Благодаря реализации ее программ к 2011 г. было создано более миллиона рабочих мест, более десяти миллионов работников получили дополнительное образование и более конкурентоспособные профессии, осуществлено совместное финансирование строительства более 2 тыс. км. шоссе и дорог и 4 тыс. км. железных дорог, а также создано 800 тыс. малых и средних предприятий.

Для закрепления и развития этих успехов в Европейской комиссии в настоящее время идет активная

²⁸ Mathijsen P. A Guide to European Union Law as amended by the treaty of Lisbon. Sweet & Maxwell. L. 2010. P. 528.

²⁹ General report 2008, 94 and SEC (2008) 2868.

³⁰ Art.47 Regulation 1198/06 OJ 2006 L223/1.

разработка будущей программы региональной политики Союза на 2014-2020 гг., в которой должны быть учтены уроки кризисного развития Европы последних лет. Она призвана ускорить развитие и содействовать созданию рабочих мест в соответствии с новой программой «Повестка роста и создания рабочих мест в Европе — Европа 2020».

С этой целью на период 2014-2020 гг. Комиссия приняла согласованный пакет законодательных мер в сфере политики сплочения. В основе программы заложены направленные на достижение вышеописанных целей новые Договоры партнерства, которые государства-члены согласуют с Европейской комиссией. Они установят четкие цели и направят резервные финансовые средства на поощрение регионов, которые демонстрируют наилучшие результаты в достижении поставленных перед ними задач экономического, социального и территориального сплочения. Для совершенствования макро-экономической политики и избежания случаев плохого управления проектами, Комиссия получила возможности изменения программ или их приостановки в случаях, если администрацией регионов не принимаются меры по исправлению отмеченных недостатков.

Эффективность работы фондов будет также усилена за счет упрощения и гармонизации правил деятельности различных фондов, включая Фонд развития сельскохозяйственных, морских и рыболовецких регионов. Так, для пяти различных фондов будут установлены единые правила, а более интегрированный подход обеспечит согласование целей и усиление действенности усилий, применяемых ими скоординированно.

Эта программа в особенности направлена на усиление инвестиций в социальную сферу и преодоление вызовов осложняющегося развития в сфере рынка рабочей силы. Содействие в этом окажут Фонд адаптации к глобализации и Новая программа социальных изменений и инноваций, которые призваны дополнить и усилить результативность Европейского социального фонда. Инвестиции будут направляться прежде всего на поддержку малого и среднего предпринимательства, инноваций, повышение энергоэффективности, усовершенствование и упрощение процедур.

Предложенный Комиссией пакет законопроектов включает в себя³¹:

- Всеобъемлющий Регламент, устанавливающий общие правила управления Европейским фондом регионального развития, Европейским социальным фондом, Фондом сплочения, Европейским фондом

сельскохозяйственного развития и Европейским морским и рыболовным фондом. Это позволит лучше обеспечить кооперацию фондов и совместное взаимодополнение их усилий для умножения результативности региональной политики ЕС;

- Три специальных регламента для Европейского фонда регионального развития, Европейского социального фонда и Фонда сплочения;
- Два Регламента связанных с определением целей Европейского территориального сотрудничества и Европейского объединения для территориального сотрудничества;
- Два Регламента посвященных Европейскому фонду глобализации и Программе социальных изменений и инноваций;
- Сообщение Комиссии о Фонде солидарности Европейского Союза.

Эти предложения в настоящее время обсуждаются Советом и Европейским парламентом и могут быть приняты к концу 2012 г. с тем, чтобы на их основе начать осуществление нового поколения программ регионального развития уже с 2014 г. На финансирование Программы регионального развития 2014-2020 гг. Комиссия предложила выделить 336 млрд. евро.

8. Сотрудничество Российской Федерации и Европейского Союза в сфере региональной политики

Чрезвычайно важную роль в реализации задач создания Общего экономического пространства Россия-ЕС играют так называемые отраслевые диалоги. Цели, задачи и основные направления диалогов определены в соответствующих разделах «дорожной карты» 2005 г. по Общему экономическому пространству. Отраслевые диалоги формируются российскими федеральными министерствами и ведомствами с соответствующими профильными подразделениями Европейской комиссии.

Между Российской Федерацией и Европейским Союзом сегодня активно развиваются двенадцать отраслевых диалогов. К ним относятся: энергетический, транспортный, регулятивный, по промышленной политике, по информационному обществу, по сотрудничеству в области космоса, в сфере сельского хозяйства, по окружающей среде, по финансовой и макроэкономической политике, по региональной политике, в сфере рыболовства, в области здравоохранения. Все они в определенной мере взаимосвязаны друг с другом и прямо или косвенно многие из них служат обеспечению экономического, социального и территориального сплочения народов, стран и регионов Союза.

³¹ С текстами законодательных предложений Комиссии можно ознакомиться на: http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_en.cfm

Эти диалоги стали полезными механизмами дальнейшего совершенствования и диверсификации двустороннего сотрудничества Российской Федерации и Европейского Союза.

В то же время степень и глубина продвижения по отдельным диалогам различна, хотя заинтересованность в продвижении вперед несомненна. В рамках каждого диалога по согласованию сторон созданы и регулярно сотрудничают рабочие группы и подгруппы по конкретным направлениям взаимодействия.

Для обсуждения значимых вопросов сотрудничества в рамках этих подразделений формируются и согласовываются планы действий, обсуждаются проблемы и пути их преодоления, проводятся встречи координаторов диалогов в лице старших должностных лиц и руководителей соответствующих российских министерств и ведомств с одной стороны, и Генеральных директоратов Европейской комиссии — с другой. На заседаниях профильных Постоянных советов партнерства (на уровне министров и руководства Еврокомиссии) определяются и решаются стратегические задачи развития диалогов.

Диалог по региональной политике в его современном виде основан на Меморандуме о взаимопонимании для установления Диалога о региональной политике между Минрегионом России и Еврокомиссией, подписанном 23 мая 2007 г. Программа совместной работы в соответствии с диалогом предусматривает проведение семинаров по вопросам многоуровневого управления, оценки эффективности и совершенствования институтов местной и региональной власти, управления крупными инвестиционными проектами, обмен опытом в области реализации программ приграничного сотрудничества регионов.

Ежегодно проводится Европейская неделя регионов и городов, называемая «Открытые дни» в которых постоянно участвуют представители российских регионов. В 2009 г. были подписаны пять новых соглашений о софинансировании программ приграничного сотрудничества Россия-Европейский Союз. На эти мероприятия Российская Федерация и Европейская комиссия выделяют 103 и 334 млн. евро, соответственно.

Начало реализации программ после ратификации соглашений в 2010 г. позволило регионам по обе стороны границы интенсифицировать сотрудничество в тех областях, которые они сами выбрали в качестве приоритетных. Это не только придает дополнительный импульс прямым межрегиональным связям, но и способствует социально-экономическому развитию российских приграничных регионов. Расширились возможности открывать представительства отдельных городов или субъектов РФ в Брюсселе.

23 мая 2007 г. Министр регионального развития РФ Владимир Яковлев и Комиссар Европейского союза по региональной политике Данута Хюбнер подписали Меморандум о взаимопонимании для установления диалога о региональной политике.

Целями диалога о региональной политике являются:

- сотрудничество и обмен информацией по соответствующим стратегиям, способствующим экономическому росту, укреплению конкурентоспособности и повышению уровня занятости населения, а также реализация мер по улучшению территориального баланса;
- обмен информацией, связанной с разработкой и реализацией региональной политики, обращая особое внимание на способы стимулирования развития отстающих районов, укрепление приграничного сотрудничества и социально-экономического развития приграничных регионов;
- обмен опытом разработки региональных стратегий и методик подготовки многолетних комплексных программ развития регионов;
- поддержка и содействие сотрудничеству между приграничными регионами РФ и ЕС, а также между местными, региональными и национальными представителями;
- обмен опытом и усиление кооперации по вопросам развития территорий, включая деятельность, осуществляемую в рамках других международных организаций, включая сотрудничество в контексте российского Председательства в Европейской конференции министров регионального планирования и другие вопросы региональной политики, представляющие взаимный интерес.

«Сотрудничество между Российской Федерацией и Европейским союзом усиливается и углубляется. Вопросы, относящиеся к региональному и территориальному развитию, становятся все более важными, и не только потому, что Европейский Союз и Российская Федерация имеют общие границы, но и потому, что они имеют территорию континентального размера, что порождает сходные проблемы большого масштаба, и эти проблемы естественно изучать и разрешать совместными усилиями в определенных договорных рамках», — говорится в Меморандуме.

В настоящее время на реализацию проектов в сфере регионального сотрудничества с Россией ЕС выделил 35 млн. евро. На период с 2007 по 2013 гг. в сфере приграничного сотрудничества между Россией и ЕС будет ассигновано примерно 100-140 млн. евро.

В деятельности крупнейшей европейской региональной организации — Ассамблеи европейских регионов, принимают участие 4 российских региона (Республики Ингушетия, Карелия, Татарстан и Самарская

область). Развивается движение городов-побратимов и сотрудничество иных межрегиональных институтов гражданского общества.

9. Некоторые выводы

Исследование региональной политики ЕС приводит нас к трехуровневому видению тесно взаимосвязанной институциональной структуры политического управления Союзом, сочетающей в себе: наднациональную союзную власть, власть государств-членов и «субнациональную» («субгосударственную» или региональную) власть.

Ассамблея Европейских регионов определила понятие «регион» как общность, представляющая собой уровень власти, непосредственно следующий после уровня центральной власти соответствующего государства, облаченную определенной политической ответственностью, которая возлагается на региональный орган в виде совета или ассоциации, либо организации, созданной на региональном уровне сообществами, представляющими более низкий, чем государственный, (субнациональный) уровень власти.

Таким образом, в рамках региональной политики ЕС регион можно определить как образование, наделенное «субнациональным» уровнем административной власти. Эта власть ниже, чем власть государственная, но она также облачена соответствующими конкретными, публичными, властными полномочиями, ответственностью, обязанностями и институционализована в форме представляющих ее органов, связанных с населением региона. Эти элементы «политического представительства населения» и властности представляются важными компонентами адекватного представления о «регионе» как элементе многоуровневого управления в рамках ЕС.

В то же время понятие региона в ЕС несет в себе и элементы признания и поддержки формирования элементов гражданского общества на «субнациональном», т.е. региональном уровне. Скорее всего, понятие «регион» в праве ЕС находится еще в стадии формирования, и будет претерпевать по мере исследования, а особенно практики применения судами, определенные изменения.

Вместе с федерализацией и конституционализацией права Европейского Союза, реальной передачей ряда прежде суверенных полномочий государств на наднациональный уровень Союза, подчас более четко конкретизируются интересы регионов, голос которых становится более слышим в процессе принятия решений, особенно, непосредственно влияющих на жизни рядовых граждан. Не исключена передача все больших полномочий от государств их «субнациональным»

субъектам — регионам, что в свою очередь может косвенно укреплять позиции Союза и сокращать список суверенных полномочий государств-членов.

В свою очередь складывается ситуация, при которой управленческий принцип субсидиарности, традиционно применяемый во взаимоотношениях Союза и государств-членов, приобретает все больше оснований для использования и на «субнациональном», региональном уровне. Не будет удивительным, если суд в своей практике (в научной доктрине это уже встречается) сделает первые шаги в этом направлении.

Это позволило бы передать часть власти, в целях повышения эффективности ее использования, еще на один уровень ближе к населению, создавая тем самым дополнительные преграды для ее сверхцентрализации как в рамках государств, так и Европейского Союза в целом. Это, правда, приводит к ослаблению контрольных полномочий отдельных государств-членов, но способствует достижению «экономического, социального и территориального сплочения»³², а, следовательно, и усиления Европейского Союза.

Такая трехуровневая конфигурация уровней власти может оказаться вполне эффективной. Она как бы позволяет попытаться примирить через призму «всеобъемлющего принципа эффективности»³³ видение Европы одновременно как «субнациональной» Европы регионов», «Европы отдельных суверенных (национальных) государств» и «наднациональной Единой Европы».

В эпоху глобализации роль такого инструмента, как регионализм (особенно международный субрегионализм) в решении различных внутренних и международных проблем радикально изменилась. Из второстепенного механизма, применявшегося в основном для решения сугубо внутриевропейских вопросов, регионализм (субрегионализм) превратился в эффективный механизм интеграционного развития во всех сферах общественной жизни, создания и совершенствования институтов, разрешения и предотвращения конфликтов, модернизации общества, и формирования новых комплексов безопасности. Международные субнациональные организации (микроинтеграционные образования) представляют собой своеобразное отражение, проекцию элементов регионального развития на более масштабный и качественно иной наднациональный уровень. Надо признать, что регионализм может выполнять и дезинтеграционную роль.

³² Кстати, сплочения и на уровне государств и на уровне Союза в целом, что содействует укреплению как государств-членов, так и ЕС в целом.

³³ Weatherill S. Law and Integration in the European Union. Oxford. 1996. P. 116.

Международные субнациональные организации отражают сочетание стратегии и тактики интеграции, и выступают как небольшие своего рода интеграционные лаборатории, где разрабатываются новые, нестандартные концепции, правовые инструменты и модели развития. Они формируются на базе имеющих общие интересы, цели и особенности регионов различных государств по важным направлениям интеграции и осуществляют в меньших масштабах отработку механизмов и направлений будущего, более масштабного и перспективного наднационального регулирования. В результате укрепляется внутреннее положение интеграционных союзов, обеспечивается большая поддержка наднациональной политики населением заинтересованных регионов и дальнейшее «размывание» границ национальных государств в психологии населения.

Таким образом международные субнациональные организации позволяют формировать «мосты» сотрудничества между приграничными государствами (внутри и за пределами интеграционных союзов), а также между различными крупными интеграционными организациями, позволяющими облегчить их перспективное объединение и расширение. Они могут быть нацеленными на взаимовыгодное развитие различных экономических, культурных, экологических, энергетических, коммуникационных, научно-инновационных, оборонных и иных аспектов взаимодействия, выдвигаемых в каждом конкретном случае на ведущее место, и иметь позитивное значение³⁴. Выступая 8 сентября 2012 г. на открытии Саммита АТЭС во Владивостоке, Президент РФ В.В. Путин отметил необходимость «наводить мосты друг к другу, а не отгораживаться», углублять диалог между региональными и субрегиональными объединениями. «Именно по такому пути намерена идти Россия, мы идем по такому пути, в том числе на пространствах бывшего Советского Союза», — сказал В.В. Путин, напо-

нив о работе по созданию зоны свободной торговли в рамках СНГ, Таможенного союза и Единого экономического пространства. Он отмечал, что «два крупнейших объединения нашего континента — Евросоюз и формирующийся Евразийский союз — основывая свое взаимодействие на правилах свободной торговли и совместимости систем регулирования, объективно, в том числе и через отношения с третьими странами и региональными структурами, способны распространить эти принципы на все пространство — от Атлантики до Тихого океана. На пространство, которое будет гармоничным по своей экономической природе, но полицентричным с точки зрения конкретных механизмов и управленческих решений. Затем будет логично начать конструктивный диалог о принципах взаимодействия с государствами АТР, Северной Америки, других регионов»³⁵.

При этом интересно отметить, что в самой последней стратегической инициативе Европейского Союза («Окончательном докладе группы министров иностранных дел о будущем Европы» от 17 сентября 2012 г.) на первом месте упоминается о стремлении ЕС создать «более полицентричный мир», в чем, как мы видим принципиальные политические цели РФ и ЕС совпадают.

Поэтому отмеченные в статье механизмы и подходы к вопросам регионализма целесообразно учитывать как для укрепления внутривосточного и экономического потенциала нашей страны, так и для дальнейшего развития интеграционных образований с участием Российской Федерации, выработки конструктивных отношений с Европейским Союзом и другими интеграционными организациями в решении задач глобального масштаба. Особенно важно, что строить интеграционные союзы можно только в условиях демократии и опоры на население всего интеграционного объединения, каждого государства-члена, а также входящих в них регионов.

Библиографический список:

1. Mathijsen P. A Guide to European Union Law as amended by the treaty of Lisbon. Sweet & Maxwell. L. 2010. P.519.
2. Regulation 1083/06 OJ 2006 L210/25, corrigendum OJ 2008 L301/40, amended OJ 2009 L348/19 and OJ 2009 L125/1, corrigendum OJ 2009 L33/49, amended OJ 2009 L94/10 and L250/1.
3. Regulation 1080/06 OJ 2006 L210/1, repealing Regulation 1783/99.
4. Regulation 1081/06 OJ 2006 L210/19 repealing Regulation 1784/99.
5. Regulation 1082/06 OJ 2006 L210/12 repealing Regulation 1785/99.
6. Regulation 1084/06 OJ 2006 L210/79 repealing Regulation 1164/94.
7. Resolution (74) 8 on co-operation between local communities in frontier areas. — 27.02.1974.

³⁴ В определенных случаях такие международные организации могут также выступать и незаметным, но очень практичным инструментом интеграционной экспансии сильных государств в отношении более слабых соседей...

³⁵ Путин В.В. «Новый интеграционный проект для Евразии — будущее, которое рождается сегодня». — «Известия» 3 октября 2011 г.

8. Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей СДСЕ № 106 Электронный ресурс. — Режим доступа: <http://conventions.coe.int/Treaty/rus/Treaties/Html/106.htm>.
9. Дополнительный протокол к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей СДСЕ № 159 Электронный ресурс. — Режим доступа: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/159.htm>.
10. Бенелюкская конвенция о трансграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей 1986 г. Электронный ресурс. — Режим доступа: http://www.benelux.be/fr/pdf/rgm/rgm_grcnsov-samenwerking1986_fr.pdf.
11. *Uijen, K.* Euroregions, vehicles for administrative innovation in border regions. From incidental informal exchange to public law based transborder regional bodies / К. Uijen. Электронный ресурс. — Режим доступа: <http://home.zonnet.nl/richardu/bord/bordartl.htm>.
12. Протокол № 2 к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей относительно межтерриториального сотрудничества СДСЕ № 69. Электронный ресурс. — Режим доступа: <http://conventions.coe.int/Treaty/nts/Treaties/Html/169.htm>.
13. Европейская хартия местного самоуправления СДСЕ № 122 Электронный ресурс. — Режим доступа: <http://conventions.coe.int/Treaty/rus/Treaties/Html/122.htm>.
14. European Regional Statistics Changes in the NUTS Classification 1981 — 1999. Luxemburg, 2002.
15. Regulation (EC) of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS).
16. Regulation 1083/06 OJ 2006 L210/25, amended OJ 2008 L348/19; Regulation 1828/06 laying down general provisions on the various Funds OJ 2006 L371/1.
17. Decision 2006/ 769 OJ 2006 L321/47.
18. Decision 2006/ 609 OJ 2006 L347/26.
19. Кузнецов А.В. Еврорегионы: полвека «малой» интеграции // Современная Европа. 2008. №2. С. 48-59.
20. Weatherill S. Law and Integration in the European Union. Oxford. 1996. P. 116.