

УДК 332.14

Регион: экономика и социология, 2014, № 1 (81), с. 289–309

**АСПЕКТЫ МОДЕРНИЗАЦИИ ПОЛИТИКИ
РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ В ЦЕНТРАЛЬНОЙ
И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЕ В КОНТЕКСТЕ
ИЗМЕНЕНИЙ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ**

Д. Хорват

*Институт региональных исследований Центра экономических
и региональных исследований Венгерской академии наук*

*Статья подготовлена при поддержке Венгерского национального
фонда научных исследований*

Аннотация

Анализируется опыт структурной политики и «политики сплочения» в странах Восточной и Центральной Европы в период членства в Европейском союзе. Показано, что в странах – новых членах ЕС отмечается рост экономических, социальных и инфраструктурных неравенств. Рассматриваются факторы, ключевые для подготовки к планированию на 2014–2020 гг. и важные для объяснения снижающейся конкурентоспособности пространственной политики: точка институционального равновесия в пространственной политике, неизбежный фактор трансграничного сотрудничества и управление планами развития. Сделан вывод о том, что для изменения факторов, определяющих региональное развитие, необходимо изменить региональную политику – ее цели, соответствующие инструменты и институты, что предполагает и соблюдение национальных интересов.

Ключевые слова: Европейский союз, страны Восточной и Центральной Европы, пространственная политика, конкурентоспособность, субсидиарность, децентрализация, полномочия регионов

Abstract

The paper analyzes the experience of structural and cohesion policies pursued by the countries of the Eastern and Central Europe during their membership in the European Union. We can state that the countries – new members of the EU – displayed the increased economic, social, and infrastructural disparities. The paper considers the factors of the lowered effectiveness of regional policies such as the point of institutional equilibrium in regional policy, inevitable transboundary cooperation, and management of development plans as they are important for the purpose of coming planning for 2014–2020. The conclusion is to change factors of regional development means to change regional policies, their goals, tools, and institutions with safeguarding national interests.

Keywords: European Union, countries of the Eastern and Central Europe, regional policy, competitiveness, subsidiarity, decentralization, regional powers

НОВЫЕ ФАКТОРЫ В ЕВРОПЕЙСКОЙ ПАРАДИГМЕ РАЗВИТИЯ

Одним из последствий неблагоприятных изменений в экономике Европейского союза может стать сокращение софинансирования сообществами выполнения основных задач структурной политики. Влияние философии развития будет усиливаться через привлечение дополнительных ресурсов государства и других заинтересованных сторон. Но новое пространственное развитие Европы, напротив, требует активизации интегрированной политики и увеличения вклада региональных и локальных сообществ и центральных бюджетов на разных уровнях стратегических решений в формирование структурных фондов в будущем (см., например, [1–7]).

Успешное применение основных принципов структурной политики, действующих во всех странах – членах ЕС, требует модернизации всей системы организации государственной региональной политики. Некоторым государствам, к примеру Греции или большинству цент-

рально- и восточно-европейских стран – членов ЕС, не удалось выполнить это требование. Последовательное же применение базовых принципов некоторыми государствами – членами ЕС способствовало эффективному региональному развитию и укреплению сплоченности.

Новые цели финансовой политики ориентированы на увеличение конкурентоспособности и содействие устойчивому развитию регионов. Самое главное – это то, чтобы членство в ЕС не ограничивалось доступом к структурным фондам. Наиболее существенные выгоды от интеграции связаны скорее с получением доступа к рынку с 500 млн потребителей. Вышесказанное позволяет сделать вывод, что поиск средства для дальнейшего проведения региональной политики следует связывать не с приобретением, распределением и перераспределением средств государств или Европейского союза, а с возможностями мобилизации внутренних и внешних ресурсов региона.

Преодоление «отсталости» и развитие регионов – ключевые стратегические цели Европейского союза, на реализацию которых выделяется в общей сложности около 40% бюджета ЕС. Для сокращения разрыва в социально-экономическом развитии государства – члены ЕС и регионы получают значительные средства из общего бюджета в зависимости от уровня их развития. Тем не менее позитивные сдвиги в положении отдельных государств – членов ЕС имели место только в тех случаях, когда освоение фондов ЕС было основано на последовательной структурной политике, проводимой в течение ряда лет. В политике развития такие регионы не делали упор на развитии традиционных элементов инфраструктуры, а сосредоточили свои усилия на актуальных стимулах пространственного развития (инновации, бизнес-услуги, современные решения в области организации производства, развитие человеческих ресурсов). Те же регионы, которые в основу своего будущего развития закладывали исключительно поддержку со стороны ЕС и стремились достичь текущих целей политики развития, не смогли улучшить свое положение.

На примере большинства государств – членов ЕС видно, что *распределение власти и развитие институтов многоуровневого управления* и увеличивают экономическую продуктивность, и улучшают благосостояние отдельных регионов. Лоббистская политика

сменяется политикой, ориентированной на развитие, которая регулирует локальное автономное развитие в долгосрочной перспективе посредством законодательства, а также через укрепление европейского сотрудничества и выстраивание партнерских отношений между заинтересованными сторонами на региональном уровне. Успешное развитие многих западно-европейских регионов подтверждает и эффективность такого подхода, и важную роль, которую он играет в становлении региональных идентичностей.

Процесс вступления в ЕС имел крайне неблагоприятный «централизирующий эффект» в каждом из новых государств – членов этого союза. Государственные планы развития основывались на подходе «сверху вниз»: центральные правительства играли ведущую роль в разработке программ развития, а развиваемые регионы, не будучи самостоятельными административными единицами, могли отстаивать свои интересы лишь частично, как правило, их роль сводилась лишь к осуществлению проектов. Планы развития на уровне страны в целом также предписывали и большинство задач отраслевого развития. Региональные оперативные программы разрабатывались без увязки с общими идеями развития региона, а те задачи, которые выпадали из отраслевых рабочих программ, воспринимались как вопросы регионального значения.

Недооценка регионов и их роли в планировании собственного развития отражается и на доле финансирования, выделяемого на реализацию региональных программ. Ни в одной из стран эта доля не превысила 25% от общих расходов на развитие. Зависимость от центра приводит к игнорированию локальной и региональной синергии. Опыт выполнения текущих планов развития и результаты завершенных демонстрируют, что централизованный механизм принятия решений не способствует сокращению диспропорций территориального развития, а напротив, увеличивает их.

В странах – новых членах ЕС сложно интегрировать традиционные принципы политики развития в процесс принятия решений. Планируемые преобразования пространственной структуры и философия полицентричного развития, по мнению многих, являются необходимыми требованиями, которые прописаны на бумаге, но, к сожалению,

выполняются только с целью получения доступа к структурным фондам ЕС (к финансовым ресурсам), и их выполнение не приводит к эффективной децентрализации.

Другая, не менее серьезная, проблема состоит в том, что на практике техническим и административным вопросам в политике финансирования, реализуемой ЕС, придается намного больший приоритет, чем они заслуживают. Например, в Венгрии, в то время как «новая индустрия» по сбору тендерных досье, по подготовке письменных заявок на получение финансовой поддержки увеличила свои масштабы, содержательным аспектам, таким как продвижение национальных особенностей или учет пространственных закономерностей, внимания практически не уделяется. Существенное изменение приоритетов и относительного веса этих двух компонентов является одним из самых важных факторов, которые необходимо учесть при подготовке планов на 2014–2020 гг.

НЕДОСТАТКИ СУЩЕСТВУЮЩЕЙ ПРОСТРАНСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

В странах – новых членах ЕС отмечается *увеличение экономических, социальных и инфраструктурных неравенств* между их регионами. Однако масштаб пространственных неравенств в разных странах неодинаков. Анализ ВВП на душу населения показывает растущий разрыв между регионами ядра и периферии (рис. 1). Динамика среднедушевых доходов также отражает тренд значительных изменений в масштабах межрегиональных различий. Индикаторы, рассчитанные для столичных городов, в 3–4 раза превышают соответствующие показатели наименее экономически развитых регионов страны. Подобные тенденции наблюдались в межвоенный период (1920–1940 гг.), однако в настоящее время разрыв растет. Такие масштабы неравенств, как сегодня, в Западной Европе наблюдались 20–30 лет назад.

Разрыв по показателям функционального разнообразия между столицами стран Восточной и Западной Европы существенно меньше, чем между крупнейшими городами периферии Восточной Европы и региональными центрами Западной Европы. Бизнес-услуги

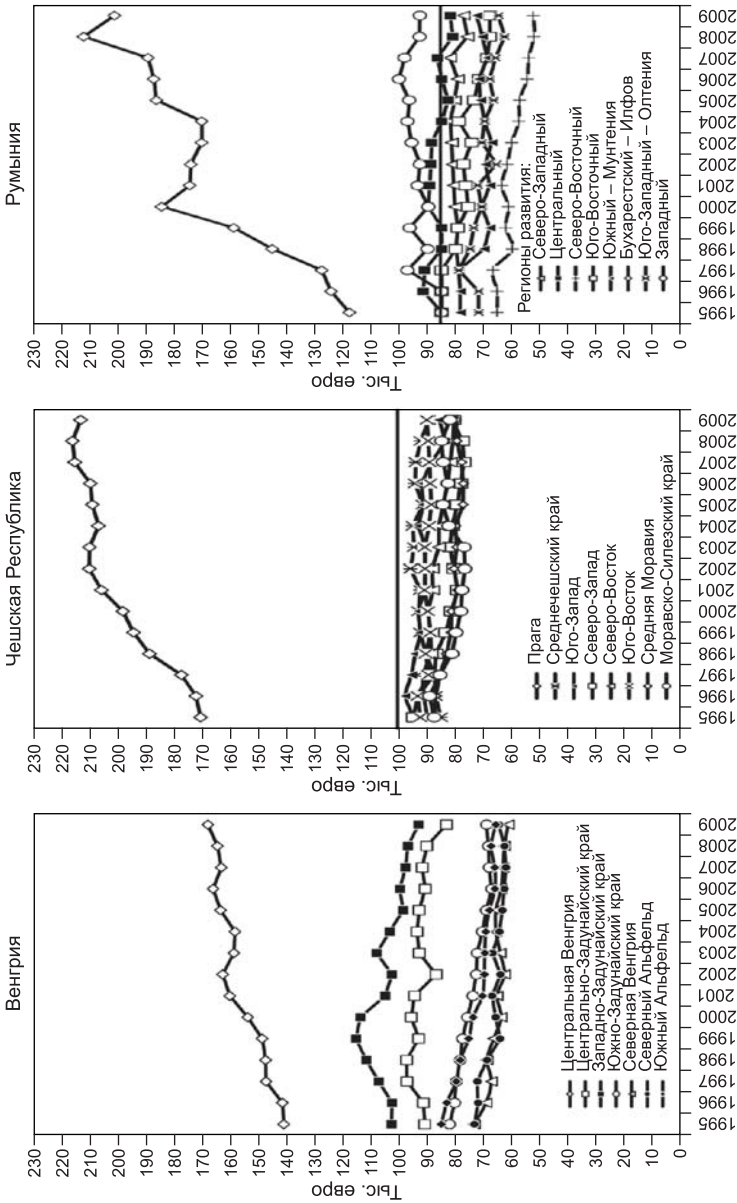


Рис. 1. Динамика валового регионального продукта на душу населения в некоторых странах Европейского союза

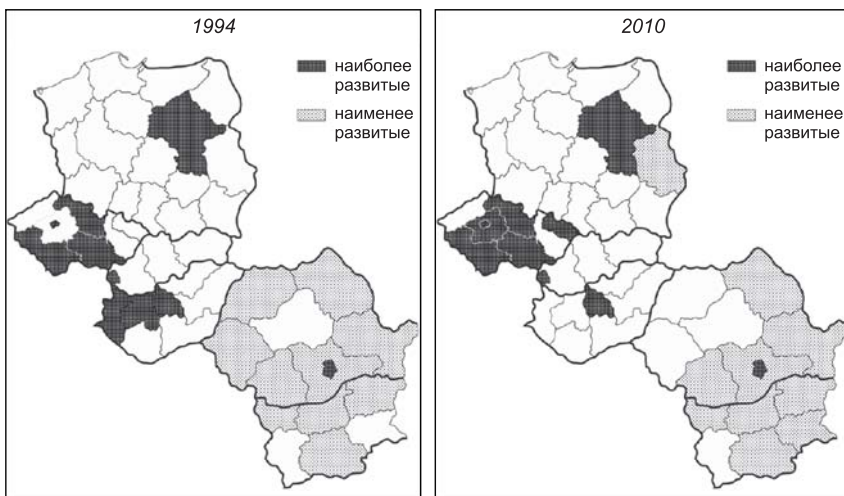


Рис. 2. Пространственная локализация 10 наиболее и 10 наименее развитых регионов Восточной Европы

в восточных региональных центрах развиты слабо, большинство регионов не имеют аэропортов, торгово-выставочных центров, технопарков. Еще хуже обстоит дело с международными и трансграничными функциями. Феномен региональной дифференциации находит отражение в изменении позиций в рейтинге развития европейских регионов [8]. Благодаря качеству экономической инфраструктуры, например, в середине 1990-х годов три венгерских региона оказались в числе 10 наиболее развитых, в то время как в 2008 г. – только один. Беднейшие регионы также изменили свои позиции (рис. 2).

В Венгрии в середине 1990-х годов специалисты в области отраслевой политики в сотрудничестве с представителями региональной науки впервые в Центральной и Восточной Европе разработали комплексную систему законодательного регулирования региональной политики. Закон о территориальном развитии и постановление венгерского парламента о национальной концепции пространственного развития не могли регулировать изменения из-за отсутствия реформ в других сферах государственного управления.

То, что со времени смены режима так и не было создано *стабильных структур государственного управления* решением таких задач – верный признак имеющейся неопределенности в отношении пространственного развития. В Венгрии сменилось уже 10 государственных организаций, ответственных за управление пространственным развитием. Каждый новый цикл реорганизации на уровне центрального правительства порождает недоверие и ослабляет авторитет венгерской пространственной политики в Европе. В государственном управлении важен вдумчивый, теоретически обоснованный подход: сильным регионам выгодны более слабые позиции центрального правительства, слабым же регионам нужен сильный центр по управлению региональным развитием. В Венгрии ни та, ни другая модель в настоящее время не функционирует. В Болгарии, Польше, Словакии и Чехии, например, за координацию деятельности по решению задач пространственного развития на протяжении уже более 10 лет отвечает одно и то же министерство.

Вместо того чтобы постепенно переходить на путь европеизации, страны новые – члены ЕС попались в ловушку провинциальности. Такая ситуация делает задачу модернизации пространственных структур этих стран еще более «безнадежной», являясь дополнительным препятствием к экономическому росту. Ресурсы становятся фрагментированными, и никто уже не обладает полной компетентностью при рассмотрении стратегий и программ на уровне регионов и округов [9, 10]. Фонды пространственного развития становятся объектами мелких сражений между микрорегиональными группами с их собственными интересами, и посредством стратегических альянсов, выгодных сделок и соглашений незначительные суммы «ресурсов на развитие» случайным образом распределяются между множеством мест, без видимых свидетельств того, что какие-либо новые процессы запускаются при помощи указанных фондов.

Соответственно, вместо того чтобы постепенно набирала силу региональная политика по западно-европейскому образцу, наблюдаются выживание и консервация провинциальности, даже во вновь появляющихся организациях регионального развития, следующих стандартам ЕС.

СУБСИДИАРНОСТЬ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ – НЕОБХОДИМОЕ УСЛОВИЕ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ МОЩНОСТЕЙ

Принцип subsidiarity и его реализация на практике оказали положительное влияние на проведение в Европе политики территориального сплочения [11–13]. Успеха добились те страны, которые рассматривали принцип subsidiarity в качестве ключевого условия трансформации организационной системы функционирования государства и комплексно его реализовывали. Другими словами, с трансформацией тотально иерархической системы принятия решений произошло и перераспределение компетенций: вслед за перераспределением централизованных функций компетенции на более низких уровнях были также перераспределены. Существует множество доказательств тому, что система общественного контроля только тогда может быть конкурентоспособной, когда соблюдается организационное требование не перегружать более низкие уровни иерархии задачами, которые они не способны решить, при этом передача полномочий должна сопровождаться передачей источников финансирования. Страны Центральной и Восточной Европы добьются успеха только если также будут учитывать эти требования, а это предполагает существенное реформирование государственного устройства.

Бывшие социалистические страны, как и многие европейские страны, в прошлом представляли собой централизованные государства с очень ограниченной автономией территориальных администраций. После смены режима в 1990-х годах отдельные населенные пункты получили значительную независимость, а территориальные управления окружного уровня утратили существенную часть своих функций. Например, в Венгрии в законе о местном самоуправлении не проводится различие между типами самоуправления. Область более не является административным органом, управляющим населенными пунктами на своей территории, координирующим программы развития территории, а представляет собой орган самоуправления, который обслуживает некоторые институты (средние школы, культурные ассоциации, социальные институты и т.д.).

Численность населения в 19 областях Венгрии существенно различается (от 200 до 1200 тыс. чел.), и в такой ситуации уже невозмож-

но регулировать факторы, влияющие на современное территориальное развитие, старыми способами. Для коммунистического периода было характерно стремление политических лидеров получить для своих областей максимум вне зависимости от реальных потребностей территориальных образований. Именно по этой причине, к примеру, в каждой области был создан хотя бы один вуз. Новая, демократическая Венгрия осталась унитарным государством и не изменила систему управления, центральное правительство не передало часть своих компетенций и функций на региональный уровень. Соответственно, в процессе интеграции в ЕС страна столкнулась с рядом трудностей. Все еще заметен чрезмерный акцент на интересах округов, но готовность к территориальной кооперации пока достаточно слабая.

Процессы регионализации начались в Венгрии еще в 1970-х годах. За прошедший период Европа осознала важность регионального развития, были определены новые принципы экономической политики, учрежден целый ряд институтов территориального развития, начавшиеся изменения в системе государственного управления и процессы децентрализации распространялись на все большее число территорий. Одним из последствий венгерской реформы 1968 г. стало появление государственного регулирования в области территориального развития. Территория Венгрии была разделена на шесть планово-экономических регионов, многие государственные институты и организации (организации по защите окружающей среды, железные дороги, структуры управления водными ресурсами, почта, телевидение и т.п.) были децентрализованы и получили региональные отделения. Однако полноценное развитие регионализма было невозможно из-за существовавшего политического устройства, и поэтому позитивных эффектов от таких изменений не последовало. В состоянии эйфории от смены режима новая политическая элита пренебрегала региональными вопросами, так же как и вопросами планирования.

Запрос на возрожденное на новой основе общественное планирование и усиление роли регионов встретил удивление и непонимание на определенном этапе европейской интеграции. В венгерском законе о территориальном развитии, принятом в 1996 г., регионы также занимали весьма скромное место. В соответствии с требованиями ЕС закон регулировал учреждение «статистических» регионов развития. По-прежнему создание регионов предполагалось как самостоятель-

ная инициатива ассоциации округов, но ни сами округа, ни их количество не были определены. Противоречивость такого подхода вскоре была замечена. Изменения и дополнения к закону, принятые в 1999 г., определили семь статистических регионов развития, также в законе были перечислены округа, входящие в эти регионы. Сформированные регионы стали территориальными единицами, в отношении которых разрабатывались общенациональные планы развития. В 2006 г. правительство Венгрии предприняло попытки организовать регионы в форме самостоятельных административных единиц, но оппозиционные партии не поддержали проект закона, хотя и включали реформу регионального управления в предвыборные программы 1998 г.

Новое венгерское правительство, сформированное партиями правого толка, победившими на выборах 2010 г. большинством в две трети голосов, реорганизовало государственную систему страны с акцентом на централизацию. Новый закон о региональном управлении лишает локальные администрации ряда ключевых полномочий: задачи, связанные с образованием, здравоохранением и защитой от стихийных бедствий, теперь находятся полностью в компетенции центрального правительства. Большинство местных служб государственного управления были объединены в окружные государственные учреждения (возглавляемые представителем правительства, которого назначает премьер-министр). Прежние агенты регионального управления (агентства по развитию, децентрализованные органы центральных министерств) в большинстве своем исчезли. Области стали объектами новой территориальной политики, для осуществления которой нет компетентного органа (министерства, ведомства) на уровне государства. Венгерский экономист Я. Корнай призывает обратить внимание на опасности централизации: «...Правительство добилось своей реальной цели – быстро захватило власть. Укрепляя централизацию и расширяя пространство своего влияния, государство получает безграничную власть. Но автократический режим, безудержная централизация и чрезмерное расширение сфер влияния государства несовместимы со здоровым развитием современной капиталистической рыночной экономики и с выходом из ловушки, из состояния стагнации на путь устойчивого роста» [14].

Как показывают западно-европейские примеры, регионы как самостоятельные единицы в Центральной и Восточной Европе будут

существовать только если экономические акторы будут инициировать и форсировать процесс их создания. Необходима активность экономических и предпринимательских альянсов. Скорость их реакции и принятия решений характеризует экономический потенциал страны, и новая открытость регионов к институционализации теперь будет зависеть от них.

Для того чтобы влиять на факторы, определяющие региональное развитие, необходимо изменить цели, соответствующие инструменты и институты региональной политики. Давние тенденции в территориальном развитии Европы и различные традиции стран ставят задачу поиска широкого круга институциональных форм децентрализации. Страны Центральной и Восточной Европы – новые члены ЕС смогут выполнять единые требования ЕС только при наличии децентрализованных институтов. Это не только вопрос государственного регулирования, но и условие развития конкурентоспособности. Осуществление политики регионального развития приведет к модернизации пространственных структур. К примеру, известно, что в децентрализованных странах распространение наукоемкой экономики происходит быстрее, чем в странах с высокой централизацией [8].

Потребность в *полицентричном региональном развитии* может существенно изменить иерархию власти в трансформирующихся странах. Именно субнациональные уровни властных структур, т.е. регионы, являются территориальными единицами, которые обеспечивают устойчивое развитие экономики и осуществляют модернизацию пространственной структуры, располагая собственными финансовыми ресурсами и проводя автономную политику развития, основанную на наличии прав у местных органов власти. Регионы становятся ареной инновационного развития, и степень их включенности в основные институты инновационного процесса повышается. При недостатке государственных реформ, направленных на децентрализацию, реализация лиссабонских критериев в унитарных государствах Европы невозможна.

Государства – новые члены ЕС должны прежде всего доказать, что региональные институты могут эффективно осваивать структурные фонды, способствующие сплочению в Европе. При отсутствии автономной политики регионального развития реализация приоритетов новой европейской политики сплочения натолкнется на серьезные препятствия. Даже если объемы финансирования из фондов ЕС будут

достаточными, уменьшение разрыва в уровне развития регионов невозможно при освоении фондов в существующей отраслевой структуре, а политика сплочения ЕС, в свою очередь, не будет иметь полноценного эффекта без улучшения экономических показателей стран.

ТРАНСГРАНИЧНАЯ КООПЕРАЦИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Политические изменения и экономические реформы 1990-х годов привели к противоречивым результатам в развитии естественных регионов, экономических пространств и административных единиц Карпатского бассейна*. Среди факторов, благоприятно влияющих на структурные преобразования в экономике этих территорий, важную роль играют отношения, связанные с интеграцией стран, недавно вступивших в ЕС, с другими странами Европы. Одним из основных условий присоединения к ЕС новых государств являлась их готовность к реализации эффективной региональной политики, к определению задач и применению инструментов экономической политики, направленной на снижение пространственных различий, к созданию новых институтов и возможностей развития трансграничной региональной сплоченности [14–17]. Политика государственных субсидий может позитивно влиять на развитие в отдельных областях; государство может оказывать как поощряющее, так и сдерживающее влияние. В некоторых странах Западной Европы особые условия создавались для развития экономически отсталых регионов, населенных этническими меньшинствами, выделялись дополнительные ресурсы на развитие культуры и образования.

* Карпатский, или Паннонский, бассейн – большой регион в Центральной Европе, охватывающий всю территорию Венгрии и Словакии, а также часть территории Сербии, Хорватии, Словении, Австрии и Украины. Он представляет собой масштабную, топографически дискретную часть европейского ландшафта. До XX в. эта область была одной из наиболее этнически и конфессионально разнородных на континенте, здесь веками жили бок о бок, естественно сосуществуя, различные языковые, этнические и конфессиональные группы. Более 2,5 млн венгров живут на этой территории за пределами Венгрии.

В странах Центральной и Восточной Европы, напротив, областями, в населении которых преобладают этнические меньшинства, долгое время пренебрегали, и даже сейчас в политике регионального развития присутствует дискриминация в отношении этих территорий. Пространственно равномерное распределение экономических выгод необходимо определить в качестве приоритета современной региональной политики на всех уровнях, включая структурную политику и политику сплочения ЕС. Это, в свою очередь, означает равномерное распространение позитивных эффектов экономического роста на все этнические группы, проживающие на определенной территории [18].

В ходе подготовки к следующему этапу реализации программы ЕС в политике развития при определении объема и содержания планируемых мер должны быть четко сформулированы приоритеты в пользу укрепления экономической интеграции регионов Карпатского бассейна. Эти приоритеты должны быть видны и в различных формах государственной поддержки. Применение такой новой философии – крайне сложная задача, и результаты ее выполнения, возможно, не столь впечатляющие, но она более эффективна.

Целью решения вопросов трансграничного взаимодействия являются поддержание и укрепление национальной идентичности. Развитие экономических отношений должно быть организовано с помощью передовых методов, множества формальных и неформальных инструментов создания партнерств. В будущем приток капитала в венгерскую экономику должен стать более интенсивным, и возможными направлениями экспорта капитала могут быть также и трансграничные регионы, в которых проживает венгерское население. Экономическая рациональность также подсказывает, что этим регионам надо готовиться к приходу венгерского капитала. В то же время в экономической политике Венгрии должны быть предусмотрены специальные правила, регулирующие экспорт капитала и инвестиции в такие трансграничные регионы, поскольку здесь при принятии рациональных экономических решений необходимо взвешивать большее число факторов.

Политика поддержки, осуществляемая венгерским правительством, и логическая система национального развития, лежащая в основе этой политики, до настоящего времени не предусматривали эффектов трансграничного сотрудничества нескольких регионов. Деятель-

ность, направленная на экономическое и культурное развитие венгерских этнических территорий, не представляет собой целостной системы, осуществляется автономно, независимо от развития венгерской экономики. Региональное распределение трудовых ресурсов недоучитывается. В отсутствие органической связи между различными элементами последствия такой деятельности непредсказуемы, ее результаты невелики, синергетический эффект отсутствует, а возможности устойчивого развития ограничены. Примером отсутствия координации является рассогласованность инициатив по экономическому развитию территорий проживания венгерского населения и по развитию в Венгрии высшего образования и науки.

Наряду с наличием положительного опыта интеграции в современной европейской истории можно привести следующие аргументы в пользу необходимости территориального сотрудничества в Карпатском бассейне:

- проблемы равномерности на разных частях данной территории сходны (плохая транспортная доступность, устаревшая экономическая структура, большой отрыв региональных столиц по уровню модернизации от остальных поселений), и общие цели могут способствовать определению направлений развития современной Европы и способов финансирования реализации программ;
- эффективность единого подхода к защите окружающей среды и общих программ по предотвращению затоплений может быть повышена;
- трансграничное сотрудничество отвечает современным стимулам модернизации (бизнес-услуги высокого качества, НИОКР), следовательно, расширяются возможности для реализации конкурентных преимуществ;
- организация региональных столиц (крупных и средних городов) в сети кооперации будет способствовать внедрению принципов полицентрического развития, что является важным стратегическим требованием ЕС;
- могут быть определены и новые цели трансграничного сотрудничества, такие как оптимальное использование возможностей местных рынков труда, усиление сервисных сетей через взаимосвязи и кооперацию соседствующих территорий;

- благодаря уникальной для Европы этнической структуре территория Карпатского бассейна может стать экспериментальной площадкой для реализации демократических принципов управления и для создания региональных автономий;
- организация транснациональных макрорегионов поможет преодолеть национально-специфические препятствия на пути к формированию децентрализованной и регионально-ориентированной политической системы.

В противовес существующей практике, необходимо уделять особое внимание развитию кооперации между крупными городами, расположенными вблизи границ. Слабость рассматриваемой территории заключается в низкой развитости бизнес-услуг, а их развитие, лежащее в основе экономики знаний, возможно только в пространстве мегаполисов. Более того, объем и качество доступной информации всегда существенно влияли на кооперацию между рынками труда.

Крупные города, расположенные вблизи границ, либо уже являются, либо могут стать основными национальными центрами знаний. Основная проблема пяти соседствующих стран состоит в том, что их исследовательский потенциал не достигает объема, достаточного для того, чтобы конкурировать на европейском рынке знаний. Развитие общих исследовательских центров способствует усилению связей между естественно-научными исследованиями и производством, распространению малых и средних наукоемких компаний, увеличивает экспортный потенциал регионов. Также необходимо проработать концепцию технологических центров. Стратегия развития должна опираться на специализацию в области НИОКР, фокусируясь на нескольких продуктах и услугах, востребованных на мировом рынке.

Сходные возможности сотрудничества открываются в области развития существующих или создания новых региональных аэропортов вблизи границ. Воздушный транспорт существенно повышает доступность территорий. В настоящее время в Румынии несколько крупных городов имеют аэропорты третьей категории, тогда как в Венгрии только аэропорт г. Дебрецена потенциально способен переместиться в более высокую категорию. Для того чтобы повысить уровень доступности, агломерацию нужно расширить, включив в нее об-

ласть Бихор и г. Сату-Маре с миллионным населением. Рыночный охват международного аэропорта г. Тимишоара может расширяться в сторону юго-восточных округов Венгрии, а аэропорт г. Кошице мог бы работать на восточные части северного региона Венгрии. Также нужен баланс в распределении трудовых ресурсов между аэропортами городов Печ и Осиек.

* * *

С разработкой национальных планов развития стран – членов ЕС на 2004–2006 и 2007–2013 гг. началась новая эра в определении направлений развития регионов Центральной и Восточной Европы, поскольку планы разрабатывались с использованием методологии ЕС. Количество и назначение оперативных программ, как и национальных планов развития, различаются по странам. Программы могут быть разделены на группы по направлениям деятельности, соответствующим требованиям ЕС.

Оперативная программа развития экономической конкурентоспособности направлена на развитие малых и средних предприятий, поддержку НИОКР и осуществление инвестиций в технологии. Программа защиты окружающей среды и развития инфраструктуры фокусируется на формировании здоровой среды, на повышении экологической безопасности и также направлена на развитие транспортной инфраструктуры. Целями программы развития человеческих ресурсов являются повышение стандартов образования, повышение конкурентоспособности рабочей силы, содействие социальной инклюзии. Программа сельскохозяйственного развития направлена на модернизацию и повышение эффективности сельскохозяйственного производства, с одной стороны, через совершенствование технологий производства продуктов питания, с другой – через развитие сельских районов, создание для населения альтернативных возможностей заработка.

Негативный момент состоит в том, что процесс вступления в ЕС имел последствия в виде растущей централизации. Как отмечалось выше, национальные планы развития формировались «сверху вниз», правительство играло решающую роль в разработке программ, остав-

Таблица 1

Финансовая поддержка оперативных региональных программ Европейским союзом в 2007–2013 гг.

Направление программ	Венгрия		Румыния		Словакия	
	Млн евро	%	Млн евро	%	Млн евро	%
Экономическая конкурентоспособность	2,810	11,3	2,724	14,2	2,975	26,4
Окружающая среда и инфраструктура	10,905	43,8	9,286	48,3	5,007	44,5
Развитие человеческих ресурсов	5,430	21,8	3,476	18,1	1,750	15,5
Региональное развитие	5,771	23,1	3,726	19,4	1,532	13,6
В с е г о	24,916	100,0	19,212	100,0	11,264	100,0

для регионам роль исполнителей. Более того, планы формировались на отраслевой основе и не опирались на идеи развития регионов. Доля финансирования, выделяемого на реализацию региональных программ, например, в Венгрии, Румынии и Словакии, как уже говорилось, не превысила 25% от общих расходов на развитие (табл. 1).

ЕС в основном будет финансировать программы, связанные с инфраструктурой и защитой окружающей среды (48% расходов в Румынии, 45% – в Словакии). Это позволит временно улучшить условия для местных предпринимателей, которые задействованы в названных отраслях, улучшить транспортную доступность и повысить жизненные стандарты, но этого недостаточно для обеспечения устойчивого роста. В Румынии на развитие конкурентоспособной экономики и на реализацию региональных программ направляется намного меньше, чем требуется. Соответственно, для укрепления экономического базиса нужны другие, рыночно-ориентированные, технологии и методы развития экономики (к примеру, производство товаров и услуг, востребованных на международном рынке). Это необходимо, поскольку в проводимой Европейским союзом политике поддержки с 2014 г. ожидаются фундаментальные изменения. Мы должны быть к ним го-

товы, и население должно быть вовлечено в эту подготовку. Даже в Венгрии все еще популярна ложная концепция, согласно которой создание конкурентоспособной экономики возможно исключительно с помощью средств, выделяемых из фондов поддержки ЕС.

Региональные финансовые ресурсы не могут быть инвестированы в проекты трансграничного сотрудничества, поскольку в основном они направляются на выполнение задач, связанных с жильем, образованием, культурой и туризмом. Результаты международных исследований, проведенных на венгерско-румынской приграничной территории, предупреждают: эффективность программ развития периферии, контролируемых из центра, крайне низкая, представители центральных правительств на приграничных территориях не чувствительны к локальной специфике, а бюрократическая организация делает невозможным сотрудничество между агентами пространственной политики развития.

При разработке новой структурной политики кроме задач, связанных с ресурсами и структурными инструментами, следует также принимать к рассмотрению использование новых стимулов пространственного развития. И если первый вопрос касается представительства национальных интересов в ЕС, то второй относится к области внутренней национальной отраслевой политики и институциональных структур.

Несмотря на сходные параметры изменений в пространственной структуре стран Восточной Европы, различная реакция этих стран на вопросы, касающиеся регионального развития, и очень разные результаты в области развития свидетельствуют о том, что восточно-европейский блок ЕС является столь же гетерогенным, как и весь Европейский союз. Реформа структурной политики ЕС должна учитывать это наряду со стратегическими факторами регионального развития.

Децентрализованная, регионально-ориентированная политика развития может способствовать успешному преодолению кризиса в Европе, но она требует принципиально новой парадигмы пространственного развития. В течение последних полутора десятков лет была создана система целей, инструментов и институтов региональной политики. В предстоящее десятилетие необходимо наряду с радикальным пересмотром функций государства законодательно закрепить га-

Некоторые направления изменения парадигмы пространственной политики

Направление	Существующая парадигма	Новая парадигма
Объект пространственного развития	«Устранение недостатков» (помощь отстающим)	Повышение экономической эффективности
Перспектива децентрализации	Региональные операционные программы соответствуют формальным требованиям децентрализации	Финансирование региональных оперативных программ составляет не менее половины структурных расходов
Формат координации	Центральная межсекторная	Горизонтальная региональная
Цели развития государственного управления	Повышение эффективности государственного управления	Развитие пространственных основ социально-экономического благосостояния

рантии полномочий регионов и решить проблемы финансирования региональной политики (табл. 2).

Страны Центральной и Восточной Европы добьются успеха и смогут эффективно осваивать фонды ЕС для выравнивания уровня развития регионов и их сплочения только если примут во внимание данные требования.

Литература

1. **Bachtler J., Mendez C., Kah S.** Reflections on the performance of cohesion policy // Territorial Cohesion in Europe: International Conference for the 70th Anniversary of the Transdanubian Research Institute. – Pécs: Institute of Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences, 2013. – P. 46–58.
2. **Barca F., McCann P.** Outcome Indicators and Targets: Towards a New System of Monitoring and Evaluation in EU Cohesion Policy / European Commission, DG Regio. – Brussels, 2011.
3. **Servillo L.** Territorial cohesion discourses: Hegemonic strategic concepts in European spatial planning // Planning Theory & Practice. – 2010. – No. 3. – P. 397–416.
4. **Singhal M.** Special interest groups and the allocation of public funds // Journal of Public Economics. – 2008. – No. 2. – P. 548–564.
5. **Steiner M.** Challenges for regional policy – old dilemma, new perspectives and the importance of institutions // Territorial Cohesion in Europe: International Conference

for the 70th Anniversary of the Transdanubian Research Institute. – Pécs: Institute of Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences, 2013. – P. 59–72.

6. **Streitenberger W.** The new EU regional policy: fostering research and innovation in Europe // Territorial Cohesion in Europe: International Conference for the 70th Anniversary of the Transdanubian Research Institute. – Pécs: Institute of Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences, 2013. P. 36–45.

7. **Хорват Д.** Региональная неравномерность научно-исследовательских работ в Восточной и Центральной Европе // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 4. – С. 259–277.

8. **Horváth Gy.** Cohesion Deficiencies in Eastern and Central Europe – Inequalities of Regional Research Area / Centre for Regional Studies of the Hungarian Academy of Sciences. Discussion Papers. – Pécs, 2009.

9. **Pálné Kovács I.** Regionalization in Hungary: Options and scenarios on the «road to Europe» // De-Coding New Regionalism: Shifting Socio-Political Contexts in Central Europe and Latin America. – L.: Routledge, 2009. – P. 199–214.

10. **Somlyódyné Pfeil E.** Mozaikok a regionális identitás értelmezéséhez // Tér és Társadalom. – 2007. – № 4. – P. 57–71.

11. **Subsidiarity** Governance: Theoretical and Empirical Models / Ed. by A. Colombo. – N. Y.: Palgrave Macmillan, 2012.

12. **Faludi A.** Territorial cohesion and subsidiarity under the European Union treaties: A critique of the «territorialism» underlying // Regional Studies. – 2012. – No. 1. – P. 1–13.

13. **Horváth Gy.** Ways and experiences of regional transition to market economy in Eastern and Central Europe: The case of research area // 20 Jahre deutsche Einheit: Von der Transformation zur europäischen Integration. – Halle: Institut für Wirtschaftsforschung, 2010. – S. 133–147.

14. **Kornai J.** Centralization and the capitalist market economy // Népszabadság. – 2012. – Feb. 1.

15. **Kocsis K., Váradi M.** Borders and neighbourhoods in the Carpatho-Pannonian area // The Ashgate Research Companion to Border Studies. – Farnham: Ashgate, 2011. – P. 585–606.

16. **Medve-Bálint G., Svensson S.** Diversity and development: policy entrepreneurship of Euroregional initiatives in Central and Eastern Europe // Journal of Borderlands Studies. – 2013. – No. 1. – P. 15–31.

17. **Scott J.W.** Borders, border studies and EU enlargement / The Ashgate Research Companion to Border Studies. – Farnham: Ashgate, 2011. – P. 123–142.

18. **Horváth Gy.** Territorial Cohesion in the Carpathian Basin: Trends and Tasks. – Pécs: Centre for Regional Studies of Hungarian Academy of Sciences, 2010.

Рукопись статьи поступила в редколлегию 05.11.2013 г.