

Мария Бреская

Олег Бреский

Ольга Ипатова

ПРАВО ПОЛИТИКИ

СПЛОЧЕНИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО

СОЮЗА

Издание подготовлено в рамках проекта Ж. Моне



Funded by the  
Erasmus+ Programme  
of the European Union

Мария Бреская

Олег Бреский

Ольга Ипатова

## **Право политики сплочения Европейского союза**

Научное издание.

Вильнюс, ЕГУ 2019

УДК 341.213.4

ISBN \_\_\_\_\_

Научное издание рекомендовано к публикации  
Редакционно-издательским советом Европейского  
гуманитарного университета (протокол №  
\_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_)

Научный редактор: Павелас Равлушевичус, PhD

Рецензенты:

Л. Тхабисимова, д.ю.н.

Е. Рокицкий, PhD

Издание подготовлено в рамках проекта Ж. Моне



Funded by the  
Erasmus+ Programme  
of the European Union

Библиографическая информация настоящего издания  
предоставлена в Национальный банк библиографических  
данных Литовской национальной библиотеки имени  
Мартина Маджвидаса (MBDB) .

© Мария Бреская, 2019

© Олег Бреский, 2019

© Ольга Ипатова, 2019

# Содержание

<b>Введение</b>	<b>3</b>
 <b>Глава 1.</b>	
Теории регионального развития. Интеграция ЕС и региональная политика	6
 <b>Глава 2.</b>	
Генезис европейской региональной политики / политики сплочения	28
 <b>Глава 3.</b>	
Цели европейской политики сплочения	40
 <b>Глава 4.</b>	
Принципы европейской политики сплочения	67
 <b>Глава 5.</b>	
Субъекты европейской региональной политики	79
 <b>Глава 6.</b>	
Инструменты европейской региональной политики	123
 <b>Глава 7.</b>	
Перспективы развития политики сплочения ЕС. Расширение ЕС и политика сплочения.	199
 <b>Заключение</b>	<b>234</b>
<b>Индекс имен и понятий</b>	<b>255</b>
<b>Список источников</b>	<b>267</b>

## Список сокращений

AGRI – Комитет Европейского парламента по сельскому хозяйству и развитию сельских районов

CA – Европейская счётная палата

CEU – Совет Европейского союза

CoR – Комитет регионов

CPR – Common Provisions Regulation, Регламента Европейского парламента и Совета 2013а об общих положениях

CRIS – The Special Committee on the Policy Challenges and Budgetary Resources  
Специальный комитет по финансовому, экономическому и социальному кризису

DG EMPL – Генеральный директорат Комиссии по вопросам занятости, социальным вопросам и вовлеченности

DG Financial Control – Департамента финансового контроля

DG REGIO – Департамент (Генеральный директорат, DG) по региональной и городской политике

EGTC – European Grouping of Territorial Cooperation, Европейские группы территориальной кооперации.

EGTC – The European Groupings for Territorial Cooperation, Европейские объединения территориального сотрудничества

EIB – Европейский инвестиционный банк

EMPL – Комитет Европейского парламента по вопросам занятости и социальным вопросам

EP REGI – The European Parliament's Committee on Regional Development, Комитет Европейского парламента по региональным вопросам

ERDF – Европейский фонд регионального развития

ESC – Экономический и социальный комитет

ESF – Европейский социальный фонд

ETC – European Territorial Cooperation, Европейское территориальное сотрудничество

IBs – the intermediate bodies, посреднические структуры

INDEX

IPA – The instrument for pre- accession assistance, Инструмент помощи перед вступлением

JCCs – The Joint Consultative Committees, Объединенные консультативные комитеты Комитета регионов

MEP – члены Европейского парламента

MFF – Multiannual Financial Framework, Долгосрочный бюджет ЕС

MLG – multilevel governance, многоуровневое управление.

NOPs – национальные оперативные программы

OECD – Organisation for Economic Co- operation and Development

OLAF – Европейское бюро по борьбе с мошенничеством

PECH – Комитет Европейского парламента по рыболовству

ROPs – региональные оперативные программы

SAI – supreme audit institution, высший контрольный институт

SURE – Специального комитета по политическим вызовам и бюджетным ресурсам ()

TFEU – Договора о функционировании Европейского Союза

TRAN – Комитет по транспорту и туризму

EP – Европейский парламент

EC – Европейская комиссия

MAs – the managing authorities, органы управления

Структурные фонды – Европейский фонд регионального развития, Европейский социальный фонд

## Введение

Справедливость – категория, которая организует социальные процессы, а также заставляет напряженно размышлять над многими ее аспектами. Она развивается как система правосудия – в области нормативного порядка, но она также проявляется и институализируется как система распределения и экономическая модель, равно как предстает в области морали и политики – как распределение и ограничение власти. Все это различные аспекты справедливости. Даже в области семейных отношений, в которые вовлечены немногие люди, – всегда трудно решить вопросы справедливости. В многомиллионных же сообществах проблема справедливости приобретает еще более острый характер. В ее решении участвует экономика – предлагая определенные модели распределения, но также и публичная власть, следуя определенным представлениям о том, что такое равенство, равенство, воздание по заслугам, предоставление шансов и нахождение баланса интересов.

Игнорировать вопросы справедливости можно, но даже будучи игнорируемыми, они настигают – в виде восстаний, революций, бунтов, нестроений, войн, насилия, апатии и расстройств. Справедливость оздоравливает отношения, ее отсутствие производит расстройство.

Настоящее исследование посвящено одной из моделей установления справедливого порядка и хорошего общества, а именно, опыту Европейского союза в поддержании модели должного распределения и обеспечения публичного участия. Такая модель получила наименование политики сплочения<sup>1</sup>, она укоренена в более ранних практиках региональной политики<sup>2</sup>, развивавшихся как на уровне национальных государств, так и на уровне ЕС, и составляющей с политикой сплочения одно целое.

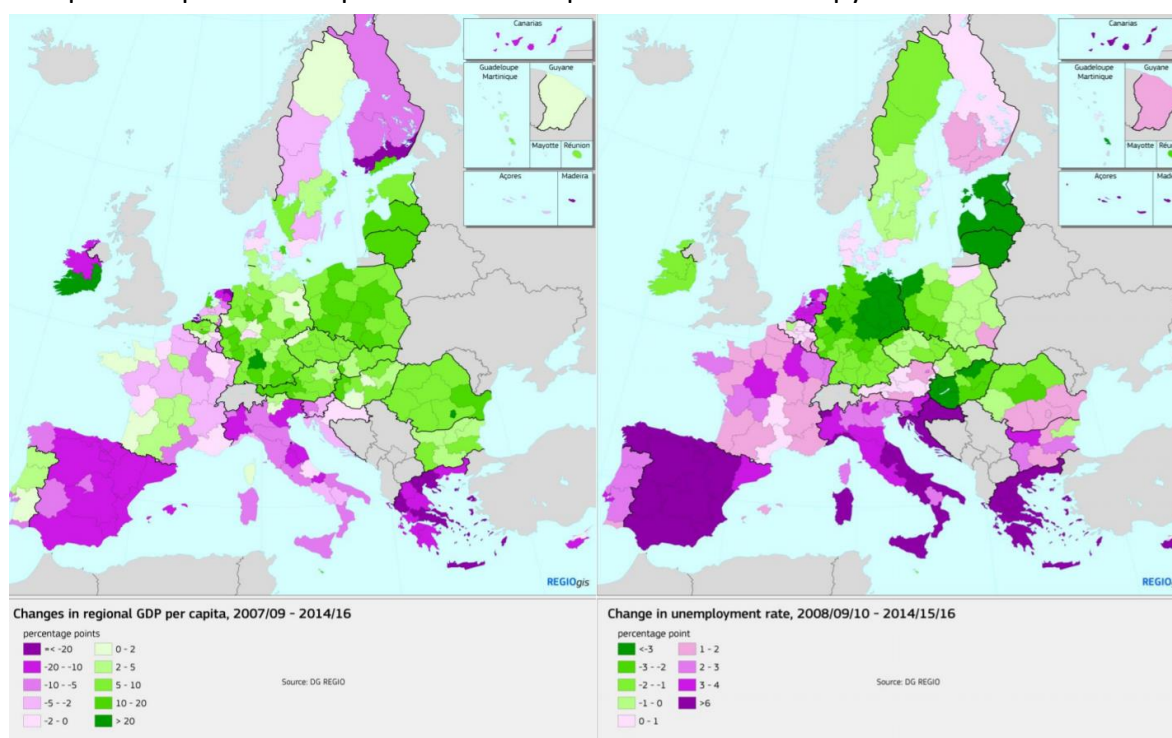
---

<sup>1</sup> См. сайт, посвященный политике сплочения (региональной политике) ЕС -

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/)

<sup>2</sup> См. История политики сплочения ЕС - [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/what/history/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/history/)

Политика сплочения - это стратегия Европейского Союза по содействию и поддержке «общего гармоничного развития» его государств-членов и регионов. Политика сплочения призвана оптимизировать публичное управление, создать условия для экономического роста, выравнивания развития отдельных регионов ЕС, создать условия оформления публичного порядка сообразно его конституционной природе и статуса человека и территориальных общностей. Политика сплочения является искусством поддержания стабильности и жизнеспособности современного конституционного государственного образования и надгосударственных образований, сочетая в себе начала централизации и децентрализации управления и разнообразные правовые и финансовые инструменты обеспечения



экономического роста в определенных пространственных границах.

Рисунок 1. Пространство Европейского союза.<sup>3</sup>

Политика сплочения позволяет совсем по-новому посмотреть на суть процессов публичного управления, она позволяет увидеть их с самого нижнего уровня социальной системы, на которой происходит реализация индивидуальных и локальных стратегий, из которых складываются общие процессы. Политика сплочения действует, главным образом, на этом уровне.

Предметом исследования в рамках данной книги выступает право политики сплочения Европейского Союза, и в частности, - региональной политики, правовое регулирование имплементации политики сплочения на локальном и региональном уровне ЕС, а также научные концепции пространственного развития.

\*\*\*

В основании политики сплочения лежит представление о социальном пространстве как дифференцированном, сложном, развивающемся дискретно и несинхронно. Таким оно предстает уже на картах Евростата, на которых исчезают знакомые нам границы государств, зато появляются контуры регионов. Евростат вынужден обращаться именно к такой оптике, для того, чтобы различимы стали процессы, протекающие на локальном и региональном уровнях (см. Рис. 1)

Политика сплочения основана на определенном использовании публичных и частных финансовых средств и иных инструментов и механизмов Европейского союза. К примеру, бюджет ЕС на 2021-2027 годы предполагает, что его средства будут направлены на поддержание современных производств, основанных на сниженном выбросе углерода, развития процессов, способствующих социальному включению, распространялась бы на все регионы ЕС, но с особым вниманием к таким, ВВП в которых ниже 75% от среднего показателя по ЕС, предполагать такого рода регулирование, которое бы основывалось на кратких актах и упрощенных административных процедурах.

Основанная на Договоре о функционировании Европейского Союза (ст. 174), политика сплоченности ЕС направлена на укрепление экономической и социальной сплоченности путем сокращения различий в уровне развития между регионами. Политика сосредоточена на ключевых областях, которые помогут ЕС противостоять вызовам 21 века и останутся глобально конкурентоспособными.

Приблизительно 32,5% бюджета ЕС на 2014–2020 годы (что эквивалентно примерно 351,8 млрд евро за семь лет в ценах 2014 года) направляется на финансовые инструменты, поддерживающие политику сплоченности. Они управляются и осуществляются в партнерстве между Европейской комиссией, государствами-членами и заинтересованными сторонами на местном и региональном уровне.

**Политика сплочения в рамках нового бюджета ЕС 2020-2027  
(в млрд. Евро)**

Общий рынок, инновации и цифровые технологии	187.4
Политика сплочения и ценности	442.4
Природные ресурсы и окружающая среда	378.9
Миграция и менеджмент границ	34.9
Безопасность и оборона	27.5
Политика соседства и международная политика	123
Публичная администрация ЕС	85.3



Рисунок 2. – Место политики сплочения в структуре бюджета ЕС на 2014-2020 годы.

За числами стоят масштабные процессы, требующие организационных мер, институтов, права, механизмов контроля, статистических инструментов, и, главное – общего понимания, позволяющего синхронизировать общие усилия и придавать им смысл.

Книга сосредоточена на семи главных темах:

- 1) современных концепциях регионального и пространственного развития а также правовом регулировании политики сплочения ЕС;
- 2) локальном публичном управлении,
- 3) моделях регионального развития ЕС,
- 4) статусе региона, как субъекте конституционных, бюджетных и экономических правоотношений в ЕС;
- 5) процессе институционализации регионального уровня публичного управления в ЕС;
- 6) правовом обеспечении контролируемого процесса децентрализации публичной власти в целях повышения эффективности управления;
- 7) правовом обеспечения региональных и субрегиональных территориальных структур.

Цель исследования можно определить как систематизация и представление знаний о праве политики сплочения Европейского Союза как института, формирующегося в области взаимодействия права, теории регионального развития и государственного и местного управления. В таком аспекте правовое регулирование политики сплочения предстает как одна из важнейших составляющих интеграционных процессов в ЕС и внутренней политики государств-

членов ЕС, обеспечивающих организацию территории ЕС с учетом изменения функций территориального управления, сложного характера социального пространства и обеспечения экономического развития и правового порядка на локальном уровне.

В книге анализируются правовое регулирование политики сплочения в контексте социальных трансформаций в локальном и наднациональном измерении, развивающихся в экономической, политической и социальной подсистемах. Особенное внимание уделяется применению и внедрению современных теоретических концепций правовое регулирование политики сплочения в регионе Восточного партнерства.

На фоне огромной литературы, посвященной политике сплочения, издаваемой в Европейском союзе, эта книга будет первой, выходящей на русском языке и специально посвященной обозначенной теме.

DRAFT

## **Глава 1.**

### **Теории регионального развития.**

#### **Интеграция ЕС и региональная политика.**

Вопрос о региональном развитии возникает в ситуации, когда слишком очевидными становятся различия между отдельными частями одного целого пространственного образования, и эти различия угрожают самому его существованию.

Любая сложная пространственная система сталкивается с усложнением управления, связанным с ее комплексным характером. Это могут быть проблемы управления в ситуации сложного этнического состава страны, религиозного состава, больших масштабов управляемой территории или большим числом объектов управления.

Теории регионального развития охватывают как раз вопросы, связанные с возможностями управления различиями, которые проявляются при сравнении одного региона с другими. Для такого сравнения необходимо наличие нескольких предпосылок:

- существование действительной целостной пространственной структуры, которая подлежит аналитическому разбиению на «регионы» без потери представления о ее целостности;
- существование регионов, как неких целостностей, которые определяются по самым различным основаниям: административным, культурным, экономическим, социальным.

Чаще всего, под регионом понимается некая часть государства, связанная с ним и отождествляемая с ним. Вместе с тем, под регионом можно понимать и более обширные пространства. Государство можно рассматривать как регион в более широком контексте, группа государств может рассматриваться как единый регион. Регионом могут быть и трансграничные области. И эта надгосударственное и наднациональное измерение регионов позволяет понять характер вопросов, возникающих на теоретическом уровне, а также представить масштаб вопросов, требующих практического решения и принятия организационных мер.

\*\*\*

Следует различать теории регионального развития и теории регионализма. Теории регионализма развились после Второй мировой войны и касаются международных отношений. В этих теориях государства предстают главными региональными субъектами. В рамках регионализма развивались федеративные теории, функционализм, коммуникативная теория и пр. Но разграничить полностью проблематику регионализма и регионального развития непросто, именно в силу того, что они касаются аспектов управления в ситуации наличия различия между частями при функционировании целой структуры, состоящей из этих частей. И такое согласование может происходить как на наднациональном, так и на национальном уровнях.

В случае с Европейским союзом мы не можем разграничить наднациональные и национальный уровень регионального развития именно в силу того, что в ЕС они оба присутствуют в каждый момент постановки проблемы о региональном развитии. Государства, входящие в ЕС, развивали собственные региональные политики по крайней мере, с 20-х, 30-х годов XX века, и собственная политика в области регионального развития ЕС взаимодействует с существующими национальными политиками.

Если существует проблема регионального развития ЕС, это означает, что существует ЕС, как единая структура, которая производит регионализацию своего пространства, и существуют регионы, как субъекты такого рода политики, выступающие от своего имени в различных отношениях.

Именно интеграция ЕС обуславливает необходимость синхронизации и унификации процессов объединения, происходящих на различных уровнях.

\*\*\*

Политика сплочения является одной из наиболее важных политик Европейского союза и исторически одной из наиболее значимых с финансовой точки зрения. На сегодняшний день расходы на ее осуществление составляют треть бюджета ЕС. Помимо финансового измерения политика сплочения важна также потому, что через нее Союз обращается к некоторым из своих наиболее важным проблемам, от экономического развития до социальной и территориальной сплоченности, а также поддерживает стандарты местного самоуправления и хорошего правительства, равно как способствует достижению наиболее определяющих целей, от построения единого рынка до расширения ЕС. Можно утверждать, что все эти цели были неявно и синтетически охвачены в первоначальной формулировке преамбулы Римского договора, чья удачная формулировка «гармоничное развитие» содержится во всех последующих договорах, хотя и с различным акцентом на ожидаемые и дополнительные цели этого развития.<sup>4</sup>

Политика сплочения используется для того, чтобы выявить чувство общей цели и общего направления развития между регионами Европы, стремясь обеспечить для них все большее сближение на основании общих экономических, социальных и административных стандартов, что способствует развитию чувства общности и духа солидарности. Политика

---

<sup>4</sup> Treaty of Rome (EEC) <https://www1.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-rome>

сплочения позволяет создать и использовать большое число инструментов, а также вовлечь огромное число акторов на наднациональном уровне, национальном и региональном уровнях.

Также можно утверждать, что политика сплочения вырастает из идеи необходимости в компенсационных механизмах, которые бы сглаживали эффекты дифференциации при создании общего рынка.<sup>5</sup> Также политика сплочения может быть объяснена необходимостью принятия особых мер при расширении ЕС, что связано с появлением в Союзе регионов упадка и отсталости, которые подвергаются еще большему конкурентному давлению в результате расширения ЕС и включения в него государств с разным уровнем экономического развития.<sup>6</sup> Также политика сплочения способствует глубинной интеграции, создавая прямые связи между институтами ЕС и субъектами на субнациональном уровне, расширяя социальную и гуманитарную базу Союза.<sup>7</sup> Также сплочение – формирует специальный язык, основанный на определенных ценностях и мировоззрении. Сплоченность предполагает создание и использование определенного языка, на котором ЕС стремится создать чувство солидарности.<sup>8</sup>

\*\*\*

Каковы критерии по которым осуществляется регионализация? И каковы критерии регионального развития? Обычно под ними понимаются те или иные показатели материального благосостояния региона, базовые потребности, которые являются важными в социальном масштабе – ВВП на душу населения, уровень безработицы, доступ к образованию, здравоохранению, инфраструктура и пр. Вне области внимания остаются факторы личного «хорошего самочувствия», «счастья», хотя они являются немаловажными.

Тории регионального развития задаются вопросом о выравнивании развития в разных регионах, составляющих одно целое. Однажды студенты спросили: Зачем Европейскому союзу помогать Польше, Литве или Румынии? Ответ на этот вопрос может быть такой: «Потому что Польша, Литва и Румыния – части Европейского союза». Общее состояние ЕС зависит от состояния его пространственных структур. Отсталость этих структур рано или поздно будет касаться общего положения Европейского союза. Вместе с тем, развитие ЕС невозможно в масштабе целого Союза – оно осуществляется в рамках более компактных пространственных структур, позволяющих усилить эффективность мер развития. Точка приложения любых усилий в области развития локализована, поэтому необходимо создавать инструменты и механизмы, которые позволяли бы обеспечивать это точечное воздействие даже при оказании помощи.

Что такое регион в масштабах Европейского союза – это вопрос, требующий выяснения. Каким образом и как помогать региону – также очень важный вопрос, он предполагает огромное количество возможных ответов и моделей. От выбора той или иной модели зависит характер проводимой политики и, в конце концов, – институциональная архитектура Европейского союза.

---

<sup>5</sup> Моравчик 1993, 1998

<sup>6</sup> Marks 1993; Pollack 1995

<sup>7</sup> Tömmel 1998; Smyrl 1998

<sup>8</sup> Diez 1999; Schimmelfennig 2001

\*\*\*

Утверждается, что неоптимальное поведение в решениях отдельных лиц, фирм или правительств и учреждений часто приводит к так называемой пространственной ошибке. Существующий уровень пространственного экономического дисбаланса указывает на значительную степень неоптимальности, особенно в решениях относительно региональной политики. Такой недостаток в оптимальности в формировании региональной политики может быть приписан, главным образом, к ограничениям учета теории регионального развития.<sup>9</sup> Хотя существует множество эмпирических исследований, исследующих влияние региональной политики на общее экономическое развитие и определяющих связь между неравенством и экономическим ростом, едва ли есть какой-либо определенный ориентир, позволяющий безошибочно выбрать принцип эффективного распределения ресурсов даже в теоретическом плане,<sup>10</sup> что существенно уменьшает возможность извлечения уроков для политики регионального развития. Чего сегодня не хватает, так это модели роста, чья конструкция явно зависит от требований регионального развития и которые, как можно сказать, имеют прямые политические последствия.

В последние годы литература по теории регионального экономического развития, многомерному процессу по определению моделей регионального развития, стала очень обширной, и ее язык усложнился. Не смотря на скачок в теориях регионального развития в последние десятилетия, есть область, где был достигнут незначительный прогресс: политическое вмешательство в область экономического развития.

Ранние теоретики регионального роста, такие как Хаген<sup>11</sup>, или Хиршман<sup>12</sup>, придерживались мнения, что региональное неравенство является неизбежным сопутствующим состоянием самого экономического роста. Рост не происходит равномерно. Эта идея соответствует подходу, исходящему из того, что «неравенство способствует существованию стимулов и поэтому благоприятно для роста».<sup>13</sup> Консенсус относительно того, что неравенство является движущей силой роста способствовал тому, что Фишер и Эриксон удачно назвали «полвека наследия политики роста, слепой к справедливости»<sup>14</sup>. С немногими и относительно небольшими исключениями, региональная политика продолжала опираться на подходы 1950-х лет, это были или теории ориентированные либо на усиление предложения, или, наоборот, на усиление чрезмерного спроса, более всего в отраслевом, менее - в территориальном измерении.<sup>15</sup> В сочетании с изменениями в политической идеологии за последние тридцать лет, связанные с неолиберальной экономической повесткой дня, такой подход способствовал развитию мер, которые бы позволили создать более гибкую и динамичную региональную бизнес-среду через, например, дерегулирование и либерализацию рынков, а также мер по улучшению инноваций, не поощряя выборочные правительственные интервенции, такие как инвестиционная помощь для менее развитых или отстающих регионов. В частности, в ЕС барьеры для торговли, инвестиций и мобильности были понижены, в связи с чем региональная политика получила новые цели, ориентированные на повышение

---

<sup>9</sup> Stöhr и Tödtling 1977

<sup>10</sup> Сакашита (1967)

<sup>11</sup> 1957

<sup>12</sup> 1958

<sup>13</sup> »(Aghion et al. 1999, p. 1615).

<sup>14</sup> (стр. 53) (2007)

<sup>15</sup> Barca et al. 2012, п. 137)

конкурентоспособности региона, а не на перераспределение национального продукта. Цели современной региональной политики сформулированы с точки зрения максимизации вклада всех регионов в национальный рост или конкурентоспособность или, по крайней мере, обеспечение того, чтобы ни один регион не препятствовал национальному развитию.

16

\*\*\*

Итак, выравнивание регионального развития и сплочение может быть политикой обеспечения равного старта, равенства на шансы, а может быть и жесткой перераспределительной политикой, принудительно обеспечивающей равенство, она может касаться поддержки общего экономического роста в стране, в надежде, что он не минет и отстающие области, а может быть и рядом сфокусированных на конкретном регионе мер.<sup>17</sup>

Можно было бы утверждать, что политика сплочения ограничиваются только экономикой, но она имеет очень широкий характер, захватывая и социальные и политические, и в особенности – правовые вопросы.

В настоящей книге акцент сделан на правовом характере такой политики Европейского союза, на правовой заданности ее, на ее нормативном характере – как обеспечения, так и реализации. Право является ключом к пониманию и политики и ее значения в общей архитектуре Европейского союза.

\*\*\*

Обычно выделяют эндогенные и экзогенные факторы регионального развития. Эндогенные факторы почти не изменяются в течении длительного времени. Это такие факторы как земля, климат, полезные ископаемые, топография, близость моря, капитал, в т.ч. человеческий капитал, техническое развитие. Экзогенные факторы изменяются, к ним относятся политика государства, состояние правосудия, политическая или экономическая зависимость, принудительный характер осуществления той или иной политики, зависимость от внешних факторов. Эндогенные факторы необходимо учитывать при проведении политики, экзогенные факторы могут в большей степени выступать в качестве инструментов такой политики.

Экзогенные и эндогенные факторы сосуществуют и обуславливают характер локализации и регионализации, к ним относятся такие как:

- естественные условия,
- возможность пользования факторами производства: землей, трудом и капиталом,
- эффективность сбыта и доставки, географическое положение, состояние коммуникаций,

<sup>16</sup> Bachtler and Raines (2003)

<sup>17</sup> Stilianos Alexiadis. The Dilemma of Regional Policy. Increasing 'Efficiency' or Improving 'Equity'? Palgrave 2018

- техническое развитие,
- шкала доходов, дельта доходов между самыми богатыми и самыми бедными,
- связи между регионами,
- большие предприятия,
- число малых и средних фирм,
- уровень технологизации продукции,
- среда региона: природная, социальная,
- привлекательность рынка, ценность «свободного времени»

Каждый регион обладает собственным профилем, обусловленным уникальным сочетанием эндогенных и экзогенных факторов.

Теории регионального развития предпринимают работу по пониманию того, как именно складывается регион, каким образом он связан с национальным и наднациональным пространством, каким образом может быть региону оказана помощь для обеспечения его лучшего развития и существования в более широкой и сложной системе. В этом смысле европейская политика сплочения тесно связана с экономическими теориями и теориями, которые описывают наилучшие стратегии выбора стратегии регионального развития. Вместе с тем, экономические теории имеют смысл лишь в определенных политической среде и правовой модели. Мы рассмотрим эти теории именно в контексте того, что региональная политика и политика сплочения развиваются в ситуации уже совершенных выборов, которые определяют ЕС как пространство четырех свобод<sup>18</sup> и свободы в целом, в котором признается демократическая природа власти и правление права является одним из основных принципов, на которые опирается ЕС.

\*\*\*

**Теории локализации** опираются на определение пространственных структур, и сосредоточены на выяснении факторов их образования. Сторонники этих теорий полагают, что пространственные структуры не возникают спонтанно, что мы можем выяснить причины образования тех или иных регионов и причины их продолжительного существования, захватывающего многие поколения людей. А раз так, то мы можем попытаться воздействовать и на характер существования этих структур, изменяя те или иные факторы, образующие сам регион.

Целью этих теорий является определение и предсказание наилучшего места для размещения предприятия или места работы, которые выбирает предприниматель или работодатель. Главным представителем этой теории является Альфред Вебер<sup>19</sup>, брат знаменитого Макса Вебера<sup>20</sup>. Он в 1909 году представил концепцию выбора локализации предприятиями – и в случае отдельного предприятия, и для целой отрасли в целом. Если исходить из того, что предприятия действуют для максимизации прибыли, то они выбирают такие пространственные локализации при иных равных условиях, которые бы обеспечивали максимальную прибыль, а следовательно – и наименьшие расходы. Чтобы облегчить предприятиям такой выбор, теория Вебера предлагает огромный перечень условий,

---

18

19

20

которые влияют на локализацию. Эти факторы обуславливают эффективность производства и позволяют определять стоимость создания инструментов создания продукции, таких как основные средства труда, земля и прочая недвижимость, машины, полезные ископаемые, элементы промышленности. Факторы, которые принимает во внимание А. Вебер, относятся главным образом к рынку сбыта, и здесь могут быть взяты во внимание такие из них, как пространственные различия величины и цены сбыта. В веберовской модели главное значение имеет стоимость транспорта, цена труда и агломерационный эффект. Оптимизация факторов локализации стремится всегда к понижению стоимости продукции. По мнению Вебера существо этой теории может быть выражено в виде трех этапов локализации:

- 1) в первую очередь определяются минимальные транспортные расходы для данной локализации,
- 2) анализируются реальные транспортные расходы и их отклонения от минимальной стоимости транспорта, и далее к ним добавляется цена труда,
- 3) исследуется воздействие агломерации для данной локализации.

В настоящее время теория Вебера сохраняет свое значение, но не для всех отраслей. В некоторых случаях значение агломерации во много раз превосходит значение транспортных расходов и стоимости рабочей силы. Это справедливо, к примеру, для современной отрасли производства электронных чипов или программного обеспечения.

Но в любом случае, каждое государство сталкивается с ситуацией существования периферийных зон, слишком далеко расположенных от агломераций. Любая экономическая деятельность на периферии оказывается менее рентабельной и поэтому проблематичной.

Другим сторонником теории локализации является Иоганн фон Тюнен<sup>21</sup>, который еще в 1826 году представил теорию производительности государства в границах теории локализации структур. Он отмечал, что обязательным является образование оптимальных структур пространственного использования земли, которая является одним из основных факторов производства.

\*\*\*

В XX веке происходит развитие мультидисциплинарных исследований. В первую очередь, это работа немецкого географа Вальтера Кристаллера "Теория центральных мест"<sup>22</sup> – в ней разрабатывались модели размещения промышленности, – в основу построения которых в расчет бралось рациональное экономическое поведение, как поставщиков, так и их клиентов и предполагалось, что их взаимодействие приводило к формированию иерархической территориальной системы рынков различных размеров, обслуживающих гексагональные территориальные области. Вальтеру Кристаллеру удалось разглядеть на географических картах строгие закономерности размещения городов и стремящихся к их рынкам окрестных территорий. Эта теория оказала большое воздействие на науку в середине 1950-ых.

<sup>21</sup> (Johann Heinrich von Thünen)

<sup>22</sup> **Christaller, Walter.** Central Places in Southern Germany. **Prentice Hall, 1966.** " (1933

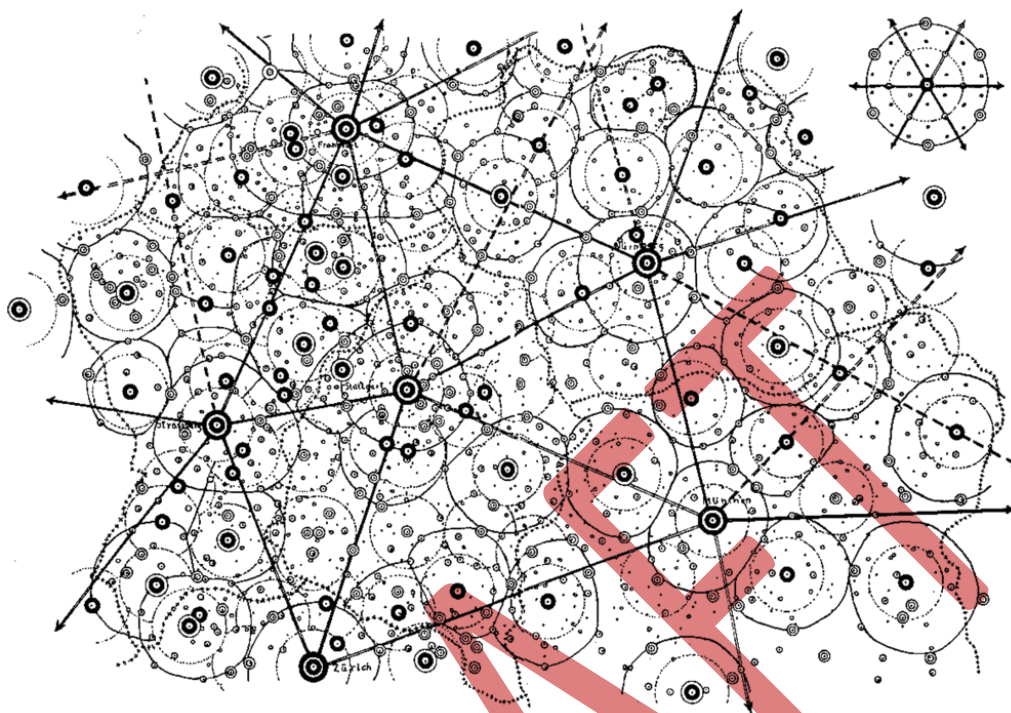


Рис. 3. Теория центральных мест Кристаллера

Развитием взглядов Кристаллера занимался Август Леш<sup>23</sup>. В 1940 году он сформулировал собственную теорию, в которой базировался на скрупулезном исследовании крестьянских ограждений, которые представляют собой наименьшие пространственные социальные структуры. Между огражденными территориями находятся необитаемые земли, но локализация крестьян происходит равномерно, люди рассредоточиваются по поверхности земли. Каждый производит определенное количество товаров, продуктов, часть из которых превышает его потребности. Продукты имеют разную степень централизации и способность участвовать в обменах. Каждый продукт характеризуется определенным пространством, доступным для него. Молоко нельзя транспортировать слишком далеко, но сыры, произведенные из него – можно, свежее мясо не покидает локальный рынок, но окорок делает это очень легко. Леш ввел термин «предельное расстояние доставки», которым определяет, как раз дальнюю границу доступную для этого локального производства и определяет границы его рынка. Леш считал, что возможна специализации определенных мест. В рыночной сети продукция чаще всего достигает только центрального пункта в данном рыночном пространстве. Дальше происходят следующие рыночные обмены, уже без участия самого локального субъекта. В целом, большое значение имеет поэтому состояние местного рынка и доступ продукции к центральному для данной локальности рынку.

Теория Леша позволяет составить более объемное представление о регионах, учитывая иерархическое положение между регионами, в зависимости от их размера и значения (см. Рис. 4).

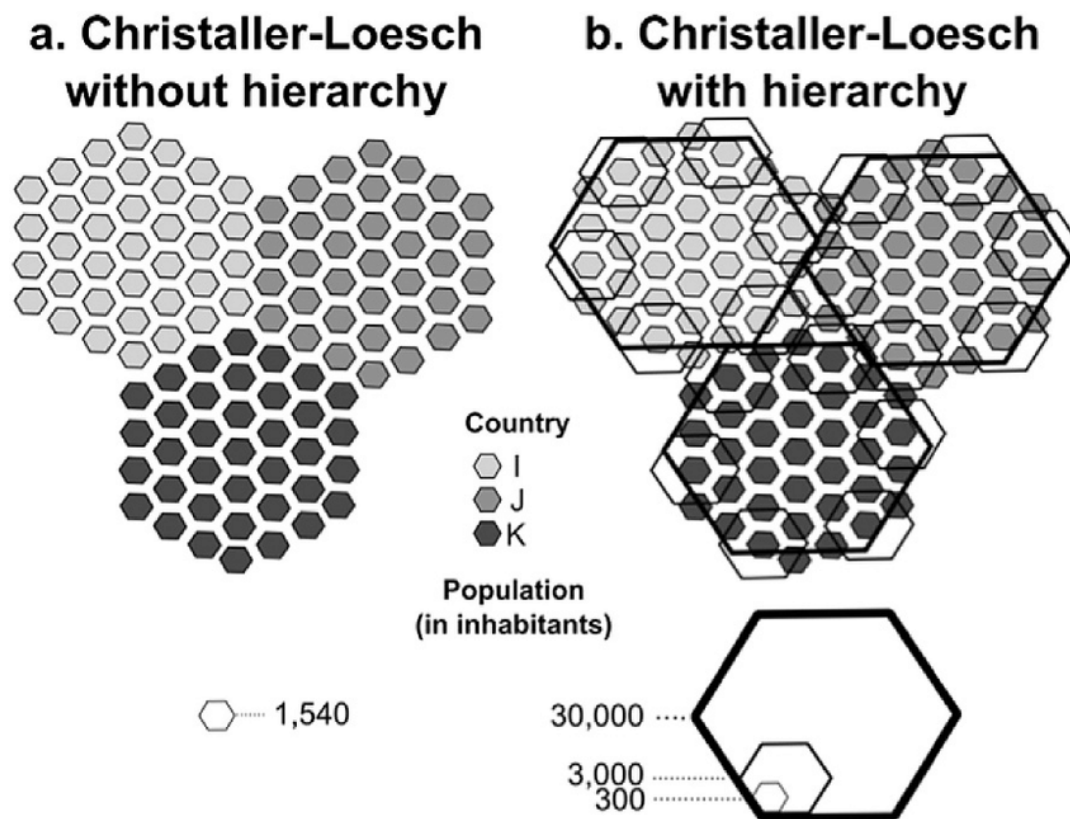


Рисунок 4. Теории Леша и Кристаллера

Очень важной работой был труд шведского географа Торстена Хегерстранда (1953)<sup>24</sup> о воздействии распространения инноваций, который представлял собой детальное эмпирическое изучение моделей перемещения инноваций. Т. Хегерстранд идентифицировал модель "сокращения расстояния" при перемещении и других взаимодействиях, но его работы не были замечены, до тех пор, пока он не посетил Сиэтл в конце 1950-ых. Библиография к книге Хагерстранда иллюстрирует то, насколько он смог сочетать экономическую науку и социологию с идеей пространственного развития<sup>25</sup>.

Возникновение гуманитарной географии<sup>26</sup> позволило осознать те массивные изменения в исследовании и использовании методов, вызванных "количественной революцией", – что произошло к началу 1970-ых. В значительной степени, революция была результатом социального движения повсюду в западном мире, с центром в США, – и охватившей проблемы социально-экономического неравенства, бедности и гражданских прав.

<sup>24</sup>

<sup>25</sup> Экономические теоретики J.H. von Thünen (The Isolated State (1826), A. Lösch The Economics of Location (1940, American edition 1954), и A. Weber (Über den Standort der Industrie (Theory of the Location of Industries) 1909); социологи G. Zipf (National Unity & Disunity: The Nation as a Bio-social Organism (1941) "Human Behavior & The Principle of Least Effort" (1949) и S. Stouffer (Theory of intervening opportunities (1940)

<sup>26</sup>

\*\*\*

Теории локализации развивали впоследствии Л. Лефевр<sup>27</sup> (L. Lefebvre) и Е. Бевентнер<sup>28</sup> (E. von. Böventner). Они исследовали в том числе и обратный эффект – воздействия локализации на общую систему, что приводит к дополнительному развитию агломераций и запускает процесс урбанизации. Концентрация производств и их взаимные контакты, а также связи с клиентами повышают привлекательность пространства и приводят к концентрации населения. Так развивается городское пространство, и наступают структурные изменения в социальных подсистемах. Сначала наступает урбанизация – обеспечивающая перемещение людей из деревни в город, затем субурбанизация – которая характеризуется бегством из центров городов на их периферию, которая обеспечивается развитием коммуникаций и более дешевой землей, субурбанизация сменяется дезурбанизацией, которая обусловлена перегрузкой центров и переносом производств в меньшие места, которые находятся на этапе урбанизации.

Все эти теории объясняют, почему производство возникает в определенном месте. Эти исследования имели огромное значение для понимания рынка труда, миграционных процессов, а также процессов современного социального вспомоществования, помощи, которая может приводить к устойчивым экономическим эффектам.

\*\*\*

Антагонистским контекстом развития региональной политики по отношению к теориям локализации был марксизм. Хотя новое марксистское движение, начатое в США, быстро распространилось и на Великобританию, не в последнюю очередь через работу Дэвида Харви, который был в центре деятельности "теоретический и количественной революции". Его собрание эссе в "Социальной справедливости и городе" (1973)<sup>29</sup> объединившем его аспирантов и молодых ученых, представляет собой опыт понимания капитализма через включение пространственного элемента в теорию – например, с использованием такого термина, как *пределы капитала, и концепции урбанизации*<sup>30</sup>.

\*\*\*

**Неоклассические теории** являются второй группой теорий, лежащих в основании политики сплочения. Неоклассические теории тесно связаны с экономикой. Идейным отцом этих теорий является Адам Смит. Идея роста, развития, прогресса заложена именно им. Сегодня это кажется очевидным, но представление об экономическом росте и инструментах его обеспечения появились совсем недавно. Главным основанием теории является допущение связи цен и ситуации на рынке, которые естественным образом стремятся к равновесию или к балансу. Баланс, наряду с прогрессом, - еще одно ключевое

---

<sup>27</sup>

<sup>28</sup>

<sup>29</sup> Harvey, D. W. Social justice and the city. London: Edward Arnold. 1973.

<sup>30</sup> Harvey, D. W. The urbanization of capital. Oxford: Blackwell Publishers, 1985

для Нового времени слово. Если применить это положение к региональному неравенству, можно утверждать, что если на рынке господствует конкуренция, и факторы производства – труд и капитал обладают мобильностью, а производство товаров приносит прибыль, то благодаря механизму цен факторы производства стремятся к такому состоянию, к такой локализации, в которой обеспечивается наибольшая производительность. И перемещение факторов и разницы региональные будут существовать до тех пор, пока не выровняются предельные показатели всех факторов во всех местах этого пространства. К примеру, если какая-то территория подвержена процессу урбанизации, увеличивается число ее населения, а следовательно, подвергается угрозе пропорция факторов производства, и это воздействует на предельные показатели эффективности. С ростом урбанизации растет эффективность использования земли, и вместе с ростом инвестиции, становится более дешевым капитал.

**Теория сравнительных преимуществ** была сформулирована Дэвидом Рикардо в 1817 году. Эта теория отличается от классической модели только тем, что допускает мобильность товаров, но не допускает изменение факторов производства и выводит зависимость их использования от естественных условий, которые характерны для той или иной страны или региона.

Примером, который хорошо иллюстрирует эту теорию, является внешняя торговля, в которой возникает проблема обмена товарами. Рикардо утверждает, что поскольку между регионами существует ограниченная мобильность факторов производства, то по необходимости возникает специализация регионов в производстве тех или иных товаров или услуг. Если два государства производят один и то же товар, то продукция и в том, и в другом случае будет приносить убытки. Регионы, которые хотят повысить свое благосостояние, должны специализироваться в производстве какого-то одного блага и обмениваться им между собой. Теорию Рикардо развили затем два шведские экономиста Heckscher (1919<sup>31</sup>) и Ohlin (1930)<sup>32</sup>, которые ее модифицировали в аспекте различий регионов относительно факторов труда. В их концепции регионы со значительным потенциалом рабочей силы должны специализироваться в отраслях, которые требуют значительных издержек связанных с рабочей силой, в то время как регионы, обладающие значительным капиталом, должны специализироваться в капиталоемких производствах

**Кейнсианская модель**<sup>33</sup>, в отличие от неоклассических моделей допускает, что кроме состояния экономического равновесия может присутствовать и состояние неполного использования полезных факторов производства, в т.ч. – труда. Кейнс создал свою теорию во времена массовой безработицы, которая была следствием мирового кризиса в 30-е годы XX века, поэтому он сделал ударение не на аспекте предложения, как это делают классические теории, а на аспекте спроса. Он пришел к выводу, что полное использование факторов производства зависит от спроса. По мысли Кейнса, безработица является принудительным явлением, в ней нет добровольного начала, а эластичность зарплат ограничена. В условиях рынка и свободного действия его механизмов возникает тенденция возникновения превышения предложения рабочей силы над ее спросом, что ведет к безработице. Воздействие на это также оказывает неудовлетворенный спрос на товары который возникает в рыночной экономике. Степень обеспечения работой зависит от спроса

---

<sup>31</sup>

<sup>32</sup>

<sup>33</sup> J.M. Keynes

на товары, уровня инвестиций и склонность к потреблению. Занятость может расти только в условиях роста инвестиций. Кейнс был сторонником тезиса, что в борьбу с безработицей должно быть вовлечено государство, которое должно способствовать росту инвестиций и предпринимать публичные инвестиции, что должно повлечь за собой рост экономики и регулирование рынка рабочей силы.

**Теория равномерного развития** предпринимает попытку ответа на вопрос, каким способом происходит достижение последующих уровней развития. Для сторонников этих концепций, Nurkse<sup>34</sup>, Rosenstein-Rodan<sup>35</sup>, развитие во многих плоскостях может быть достигнуто только через минимальные инвестиции в каждую из этих областей. Это способствует использованию таких факторов развития, которые ранее не задействовались и не принимались во внимание. Не является хорошим вариантом концентрация на одном товаре. Лучше изменить величину предпринимаемой инвестиции и не предпринимать в этом месте больше действий, которые спровоцируют возникновение комплексных благ. Именно это дает возможность приступить к региональному развитию, как комплексу явлений. Инвесторами могут быть и государство, и частные субъекты. Государство должно координировать инвестиционные стратегии.

Одновременно возникла и теория несбалансированного развития, к примеру, Hirschman<sup>36</sup>, Streeten<sup>37</sup>, которые полагают, что только точечные инвестиции ликвидируют проблемы, связанные с трудностями развития и создают необходимые для развития излишки, которые могут быть использованы для повторного инвестирования. Так начинается экономическое развитие. Хиршман критиковал теории равномерного развития, полагая, что они являются утопичными и что невозможно обеспечить равные инвестиции по всему спектру экономики. Так, Хиршман считал, что главным препятствием регионального развития является невозможность принятия решения, невозможность инвестирования, неспособность региона к такому решению. И если сегодня такой возможности нет, откуда она может появиться завтра? Эффективная инвестиция сама создает условия для мультиплицирования и своего воспроизводства. Тот или иной продукт создает крепкие связи, и сама продукция соединяется с иными продуктами, в т.ч. и создает потребность в продуктах посредника. Системы продукции поляризованы секторально и регионально. Сегодня общепринято считать, что теория Хиршмана оказала огромное влияние на понимание существа упадка и регионального развития.

Классические теории, как экономические теории, оказывают разные подходы относительно оснований связи развития со свободным рынком, конкуренцией, или инвестиционными возможностями. Для политики сплочения большое значение имеет кейнсианская теория, поскольку именно кейнсианство оправдывает интервенцию государства в экономическую сферу, стимулирование экономического развития политическими средствами. Именно кейнсианство лежит в основе концепции государства всеобщего благоденствия и современного понимания справедливости. Вместе с тем, концепции равномерного и неравномерного развития позволяют понять причины разницу диспропорций между регионами.

---

34

35

36

37

**Теории поляризации** отличаются от классических теорий, тем, что не признают того, что процессы роста и пространственного развития взаимосвязаны, и стремятся к равновесию. Теории поляризации утверждают, что существующие ситуации равновесия напротив провоцируют развитие, которое может обуславливать еще большее неравенство. Это неравенство называется понятие м поляризация, и относится как к секторам экономики, и к региональному измерению. Эти теории также считаются, что развитие может протекать не сбалансировано.

Создателем теории секторальной поляризации считается А. Шумпетер,<sup>38</sup> которой полагал, что на экономическое развитие огромное влияние оказывает поощрение инноваций. И инновации имеют форму волны. Это прежде всего инновации базовые, которые в прошлом образовали базу для секторов экономики. Это прежде всего технические изобретения, которые влекут за собой череду очень важных инноваций и поддерживают зоны эконмического развития. К примеру, изобретение электрической лампы привело к тому, что старые технологии были замещены новыми в огромном числе производств и секторов экономики, В том числе это касается также и человеческого капитала, который изменяется и растет.

Теории региональной поляризации концентрирована на социоэкономических факторах экономического развития. Развитие и кризис вызваны такими изменяющимися факторами как предложение, спрос, инвестиции, продукт, каждое изменение этих условий влечет за собой явление кумулятивного роста или регресса, в зависимости от того, какой характер имеют изменения. В пространственном аспекте эти изменения затрагивают состояние страны, - и в международном контексте, и в региональном. Согласно Г. Мирдалю,<sup>39</sup> создателю этой теории, уровень различия регионального развития зависит от того, как развиваются экономические центры. В международном масштабе уже не конкурируют между собой центры и периферии, но целые национальные экономики. Такого типа конкуренция выдвигает на передний план агломерации, которые могут обеспечивать наибольшие инвестиции и притягивать капиталы, в то время как периферии вообще исчезают из поля зрения, их словно бы не существует. Инвестиции сосредотачиваются в центрах, а на периферии не обеспечивается даже самое необходимое, периферии обречены стареть и ветшать.

Хиршман пытался объединить эти две теории, и утверждал, что поляризация секторальная и региональная одинаково воздействуют на различия в региональном развитии.

**Теория центра и периферии** оказалась разработанной двумя теоретиками: Пребишем<sup>40</sup> и Фридманом<sup>41</sup>. Пребиш основывался на экономической модели, второй помимо экономических факторов принимал во внимание факторы психологические, социологические и политические. Пребиш в своей концепции основывался на модели, которая состояла из двух регионов – центрального, в котором доминирует производство, и периферийного, в котором культивируется сельское хозяйство. На основании экономического анализа он пришел к вводу, что разницы эластического спроса

---

38

39

40

41

обуславливают, что в долгосрочной перспективе наступает перенос продукции и труда в центральный промышленный регион. Распространяя этот вывод на международный уровень, Прибиш полагал, что подобная схема существует и между странами, в центрах ситуация будет улучшаться, а в периферийных странах – ухудшаться. Урбанизированные центры повышают свои шансы и возможности консолидации, периферия – ухудшает.

Политика сплочения ЕС носит комплексный характер, принимая во внимание и то, что экономика носит секторальный характер, и то, что экономика может рассматриваться в региональном разрезе.

Теории поляризации имеют огромное значение для понимания современных различий между регионами, а также секторальных диспропорций.

Концепции эти также показывают, насколько постоянным является этот процесс, и почему требуется проведение постоянной и целенаправленной политики для сглаживания разниц развития между отдельными структурами.

Все представленные теории характеризуются тем, что всегда представляют развитие агломерации как процесс, обусловленный определенными факторами. Развитие агломерации оказывает дополнительное воздействие на периферию, подтягивая ее, но одновременно не ликвидируя разницы в развитии. На деле ситуация оказывается еще более сложной, т.к. периферия все-таки также может обеспечивать импульсы развития, иногда сама способна к инновациям.

**Теория базовых потребностей** является одной из важнейших концепций для политики сплочения. Возникла она в 60-е годы XX века, как альтернатива существовавшим в то время теориям развития. В этой стратегии наряду с экономическим развитием учитывается и социальное развитие. Развитие в рамках этой теории не сводится лишь к стремлению к экономическим ценностям, к экономической стоимости (ВВП, к примеру) но также заключается и в уменьшении безработицы и иных неравенств. Иногда такие цели нельзя определить в их стоимости. Исследования, которые проводились в развитых странах, открыли существование т.н. структурной бедности, открыли огромные разницы в доходах между различными группами. Свой вклад в становление теории внесли и международные организации, в основном ООН. Главным постулатом этой теории является тот, что надлежит перераспределять общественное богатство, нужно удовлетворять потребности всех людей. Эти потребности относятся к еде, жилью, одежде, здравоохранению, Эта дистрибуция будет означать выгоды для общей ситуации, поскольку будет укреплять регионы и их экономики. В такой перспективе, к примеру, интересы экспорта должны отступить перед потребностями региона.

Для сельскохозяйственной продукции это означает также, что обеспечение региона базовыми продуктами обладает первичным значением, превышающим потребности экспорта. Эта теория была сориентирована на обеспечение бедных людей в развивающихся странах, но вместе с тем, это выступила и концепцией социальной политики в границах отдельного государства. Она допускала, что целевые группы сами по себе должны стремиться к обеспечению себя, и этим отличалась от традиционных концепций помощи. Эта теория стремилась к идентификации целевых групп, не доверяя автоматическим процессам распространения развития от центра к периферии. Также эта теория искала средств вовлечения целевых групп в процессы по преодолению их отставания.

Также она способствовала и поощряла развитие снизу, нежели вертикальное регулирование развитием и ориентировала реципиентов помощи на использование собственных сил прежде всего.

Согласно этой концепции, периферийные регионы должны на какое-то время изолироваться от мировой системы разделения труда и специализации и проводить внутреннюю реструктуризацию, и только позже, по достижению определенных изменений и внутреннего развития, выходить на международную арену. Развитие регионов опирается на внутренние их ресурсы, на собственные цели, а не на потребности центра. Как утверждает Senghaas, необходимо положить в основание регионального развития несколько элементов: умелое использование местного потенциала, строительство собственного промышленного сектора, развитие новых технологий и соединение промышленности с сельским хозяйством.<sup>42</sup>

Именно это соединение промышленного сектора и сельского хозяйства является огромным потенциалом развития. Стратегия автоцентричного развития поощряет политику доверия к себе, использования собственных сил и человеческого капитала. Международная торговля в этой теории имеет вторичное значение и является всего лишь альтернативой в ситуации образования излишков продукции, которые в этом случае могут предлагаться на внешний рынок.

Возможность реализации этой концепции связано с тем, насколько фактически можно осуществить эффективную децентрализацию управления и перемещение полномочий из центра на места, локальным сообществам, а также проведение экономического разделения труда.

Дискуссия об автоцентричном развитии касалась вначале только развивающихся стран, но затем была перенесена и на развитые страны, в аспекте развития их периферийных регионов и секторов экономики, находящихся в состоянии упадка. Стали звучать предложения о том, что периферийные регионы имеют проблемы с собственным участием в общегосударственных процессах и развития экономики государства. Особенно оживленные дискуссии в Европейских сообществах проходили в восьмидесятые годы XX века, когда сообщества расширились на три новые государства: Грецию, Испанию и Португалию, что привнесло в повестку дня сообществ вопросы выравнивания региональных различий, как на уровне государства, так и на уровне сообществ. Было достигнуто понимание того, что выравнивание должно осуществляться с помощью публичных средств.

**Теория автономного регионального развития** относится к числу концепций, которые пропагандируют независимость и самостоятельность регионов. Также такие подходы называются чаще всего теориями автономного регионального развития. Они появились на европейской почве вначале в альпийских регионах. Их создатели были вдохновлены автоцентричной стратегией в развивающихся странах. Среди множества моделей можно выделить «пространственной региональной политики» (Stóhr)<sup>43</sup>, «независимого регионального развития»<sup>44</sup> (Scheer, Glatz, Brugger), «регионального развития на основе

---

42

43

44

активизации использования регионального потенциала»<sup>45</sup> (Hahne), „регионального самостановления»<sup>46</sup> (Maier). Все эти концепции имеют одну общую цель – воздействовать на региональное развитие, которое должно опираться на внутрирегиональные политические силы, а также региональную экономику, и использование экзогенных факторов.

Главным тезисом этих теорий является то, что возможности развития регионов не до конца использованы, что их КПД – низкий, что регионы часто подчинены потребностям центров и лишены права самоуправления. Вместе с тем, при реализации децентрализации и самоуправления, а также расширение капитала и труда на новые факторы (инфраструктуры, пространства, окружающей среды, социокультуры) можно было бы развивать периферийные регионы. Важную роль играют здесь всякого рода инновации – и в сельском хозяйстве, использованием человеческого капитала, развитие туризма и малых и средних предприятий, которые могут быть мотором развития, и в котором наступает рост занятости и общий рост. Огромный вопрос, который возникает при использовании таких теорий является их зависимость от культурных обстоятельств, ментальные препятствия, культурные паттерны, которые могут мешать развитию региона. Важной проблемой является также слабые хозяйственные связи между периферийными регионами. Они трудно сотрудничают между собой, они не знают предложений производства, часто производства очень дороги и не востребованы. Это приводит к тому что они должны развиваться, обращаясь к развитым регионам, в т.ч. в иных государствах. Отсюда потребность в развитии связей между предприятиями в региона и сетей межрегиональных связей.

В этой концепции очень выразительно обозначено, что регион – не пространство, пассивно реагирующее на изменения, но настоящий автономный субъект изменений. Он оказывается внутренним социальным пространством, в котором образуются производственные процессы, задействуются различные культурные, социальные, экономические и политические факторы.

Эти теории развития снизу предлагают различные модели развития, отличающихся от моделей, в которых регионы в значительной степени зависят от центральных властей. Согласно большинству этих концепций необходимо рассчитывать на собственные силы и использовать собственный потенциал. Относительно европейской региональной политики, это означает, что внешняя помощь приходит лишь в том случае, когда начинает использоваться внутренний потенциал регионов, оформляется система, позволяющая самим регионам развиваться. Эти теории тесно связаны с принципом субсидиарности, являющийся конституционным для Европейского союза.<sup>47</sup>

**Теории структурных политик** являются такими концепциями, которые касаются вопросов интервенции в отрасли экономики и производства, учитывая структурный характер экономики. Эти политики позволяют использовать возможности реструктуризации экономики. Сегодня существует потребность замены целых отраслей экономики, их перестройки, а также постоянных технологических усовершенствований, поэтому требуется и здесь публичная интервенция для приведения к балансу целой системы.

---

45

46

47

Эти теории исходят из тезиса неадекватности рынков, из того, что не всегда рынок может сам найти адекватный баланс, что необходимы внешние интервенции для эффективной реструктуризации и сглаживания негативных эффектов дерегуляции.

Модель идеальной конкуренции не всегда действует. Причины этого многочисленны, в т.ч. монополизация, излишняя концентрация производства, существование публичных интересов, проявление неэластичности рынков. Примером является охрана новых отраслей перед лицом международной конкуренцией, - пока эти отрасли не станут достаточно сильными для конкуренции. Такая охрана имеет свою цену и свои издержки.

К структурным теориям принадлежит и **теория циклов роста**. Рост носит циклический, динамический характер. На спаде экономики он нуждается в поддержке. Причиной публичной интервенции является невозможность экономической системы эффективного прохождения через болезненные процессы адаптации. Интервенции способствуют скорейшей адаптации и возникновению новых структурных изменений.

На первом этапе внедрения новых продуктов и технологий интервенция может быть полезной, поскольку рынок чаще всего не очень хорошо информирован о новом продукте. На следующем этапе могут возникать риски компетентности в принятии решений, связанных с новой продукцией. Публичная интервенция может минимизировать издержки в этой области, приспособляя предложение и спрос. На этапе рецессии публичная интервенция может провести сектор через это тяжелое время.

Структуральная политика использует разнообразные инструменты. Повсеместно используются поддержка инвестицией и инноваций, но также и публичные заказы, и инфраструктурные и трансформационные льготы для фирм в тех секторах, в которых существует перепроизводство.

Теория интервенции были разработаны прежде всего для сектора переработки, но сегодня касаются и других секторов - сельского хозяйства, производства, услуг. Особенно структуральная политика оказалась задействованной в ЕС, которая реализует свои цели с помощью специальных структурных фондов.

Структурные преобразования и финансовые интервенции воздействуют на размещение промышленности ЕС.

\*\*\*

Если подводить итоги настоящей Главы, можно утверждать, что концепции регионального развития основываются на глубоком анализе экономики и социальных процессов и исходят из необходимости регионального развития. Главной их целью является помощь в ликвидации разниц в развитии регионов и формирование однородного и справедливого пространства.

Эти концепции позволяют понимать, почему, не смотря на большие издержки такой политики существует разница развития и какие именно политические экономические меры необходимы для достижения целей ЕС в целом.

## Глава 2.

### Генезис европейской политики сплочения

Европейская политика сплочения имеет целью выравнивание диспропорций в экономическом развитии и обеспечение экономического развития – в социальном и пространственном разрезе. Осуществляется это выравнивание с помощью предоставления возможности регионам и их субъектам использования публичных средств ЕС, то есть на уровне, максимально приближенном к акторам, которые непосредственно формируют социальный и экономический профиль региона. Общим же назначением такой политики является гармоничное развитие Европейского союза в целом, нивелирование разниц между его составными частями и достижения сплочения между отдельными регионами и гражданами ЕС.

Нивелирование разниц может касаться:

- регионов, находящихся в состоянии экономического упадка,
- территорий, затронутых упадком промышленности,
- сельскохозяйственных районов, а также таких районов, экономический профиль которых определяется рыболовством,
- районов с низкой плотностью населения.

Политика сплочения в этих случаях стремится выровнять жизненные шансы и условия жизни людей, которые живут в столь отличающихся условиях по сравнению с успешными регионами.

Основные цели региональной политики касаются:

- поддержки экономического роста в конкретном регионе,
- достижения изменения сравнительных преимуществ региона,
- стимулирования реструктуризации профиля региона,
- ликвидации слабых сторон в профиле региона и выравнивания шансов на развитие между различными регионами,
- поддержки инициатив в регионе, которые служат его развитию.

В этой связи существует длительная дискуссия относительно возможности оказания помощи также и развитым регионам, с целью содействия еще большего роста в них. Имеют ли они также шанс на использование публичной помощи? В настоящее время этот вопрос решен положительно в ЕС.

Региональная политика часто называется также структурной политикой, и является ядром социально-экономической политики сплочения.

В результате осуществления региональной политики происходит улучшение конкурентоспособности слабых, отсталых регионов, регионов, страдающих отсутствием инвестиций, либо находящихся в упадке. Такая цель не достигается с помощью перераспределения публичных средств, но достигается через стимулирование активности самих акторов развития.

Политика сплочения базируется на нескольких основных понятиях:

**структурная политика**, под которой понимается целенаправленная деятельность органов власти, которая стремится к перестройке экономической структуры и инициирования развития в определенном пространстве. В понимании Союза, этот термин касается применения определенных политических средств, а также фискальных, финансовых, которые провоцируют улучшение ситуации экономической и социальной в Союзе. В рамках структурной политики определяются и методы и способы ее проведения, т.е. регулирования экономических и социальных отношений посредством законодательства и действия по реализации права. Структурная политика в результате ее осуществления выравнивает разницы, предоставляет средства и обеспечивает реализацию интересов, связанных с развитием пространства — в аспекте экономическом, социальном и отраслевом. За реализацию структурной политики отвечают специальные структурные фонды, которые называются инструментами Союза;

**региональная политика**, поддерживающая регионы, характеризуется определенным упорядочением политико-структурной концепции Союза. В связи с этим, активность региональной политики сосредотачивается на регионе, области или государстве-члене ЕС. Для поддержки региона могут использоваться структурные фонды. Каждый регион может претендовать на помощь и получать такую помощь, может выступать объектом интервенций, а также может самостоятельно участвовать в осуществлении интервенции, изменяя ее характер. В этом процессе поддержки региона используются различные инструменты, которые должны усиливать действие и использоваться в комплексе;

**промышленная политика** — так же, как и в случае поддержки регионов, средства в рамках этой политики предназначены для специальных сфер в области секторов экономики, отраслей, а также в отдельные производственные сферы, к примеру, в малые и средние предприятия, на охрану окружающей среды. На промышленную политику также используются все доступные структуральные инструменты,

**экономическая поддержка** — касается целей улучшения инфраструктуры, инвестиционная помощь предприятиям, помощь им в освоении рынков.

**поддержка трудоустройства или политика в области рынка труда**, — означает проводимые интервенции, осуществляемые в области человеческого капитала, через разного рода обучающие программы, программы переквалификации, а также повышения способности к адаптации работников предприятий, с целью создания и придания

устойчивости рабочим местам. Инструментом, который позволяет осуществляться данной политике является Социальный фонд. Его программы также касаются и потерпевших групп, изолированных групп, поддержка институтов и систем, обеспечивающих ресоциализацию и участие.

**поддержка сельскохозяйственных районов**, – специально направленные средства политики, которые помогают справиться с ситуацией низкой конкурентоспособностью продукции, высокой занятостью в сельском хозяйстве или же дефицитом в инфраструктуре. Помощь осуществляется, главным образом через Европейский фонд ориентации и гарантии сельского хозяйства, а также Инструмент Финансового урегулирования рыболовства.

Целью обозначенных политик и осуществляемых в их рамках интервенций является стремление к сплочению – социальному и экономическому, повышение конкурентоспособности бедных регионов, уменьшение разниц между отдельными регионами, на основании критериев показателей их ВВП, а также показателей уровня безработицы. Стремление к сплочению является изначальным и основным прекурсором региональной политики. Сплочение означает степень, на которой различия в благосостоянии между регионами или социальными группами в границах Союза являются приемлемыми. Сплочение является главным инструментом углубления европейской интеграции, придания ей большей социальной базы. Эта политика поддерживает все действия, которые позволяют уменьшать разницы социальные, экономические и территориальные на всем пространстве Союза, в т.ч. на уровне отдельного гражданина ЕС, вне зависимости от места его жительства.

В истории объединенной Европы развитие европейской региональной политики было длительным процессом, неравномерным, вовлекавшим государства-члены ЕЭС с 1957 года, и по мере приближения к нашему времени, приобретавшему все большее значение.

\*\*\*

Для начала мы должны обратиться к вопросу эволюции региональной политики с 1957 года до настоящего времени. Надо отметить, что еще до момента подписания Римских трактатов<sup>48</sup>, которыми были учреждены два сообщества – ЕЭС и Евратом, – протекали дискуссии на тему того, необходимо ли включать в текст договоров вопросы, связанные с потребностью проведения в пространстве интегрирующийся государств совместной для сообществ региональной политики, которая должна была бы смягчить региональные диспропорции и способствовала бы гармоничному развитию всех частей сообществ. К сожалению, не смотря на огромный интерес к этой теме, и многочисленные дискуссии, а также не смотря на прямые заключения о необходимости проведения такого рода политики, которые содержались в Докладе Paula-Henri Speeka<sup>49</sup>, бельгийского министра иностранных дел, руководившей группой Межправительственного комитета, разрабатывавшего Римские Трактаты, вопросы координации региональной политики на уровне сообществ остались проигнорированы. Вместе с тем, в трактате, учреждавшем ЕЭС была зафиксирована норма, которая предусматривала необходимость создания условий для конкуренции, и ликвидацию всех форм протекционизма, что имело прямое отношение к понятию развития и нивелирования социальных разниц внутри Сообществ. На основе

<sup>48</sup>

<sup>49</sup>

Трактата о ЕЭС был создан специальный финансовый институт – Европейский инвестиционный банк, который располагал изначально собственным капиталом в размере 1 млрд. дойчмарок<sup>50</sup>. Его деятельность должна была привести к повышению конкурентоспособности регионов, которые отставали в развитии и испытывали трудности в модернизации, что должно было способствовать возникновению новых предприятий. К сожалению, исходя из факта, что Банк выделял кредиты из собственных средств, и для его клиентов не были предусмотрены гарантии в случае роста курса валюты, в которой был получен кредит, очень часто потенциальные клиенты банка не прибегали к кредиту из-за страха невозможности рассчитаться по нему.

Потому можно утверждать, что в начальной фазе интеграции региональная политика не была предметом заботы сообществ и имела, скорее, декларативный или же нормативный характер, далекий от конкретных действий. Еще в 1969 году Европейская комиссия заявляла, что больше, чем другие области экономической политики, региональная политика вызывает озабоченность органов государственной власти, и те меры, которые она предусматривает, подпадают непосредственно под политические, культурные, административные, социологические и бюджетные инструменты, которыми обладают государства-члены Сообществ.<sup>51</sup>

Как следствие, на уровне Сообществ Римским договором были созданы лишь три инструмента, которые были призваны участвовать в нивелировании региональных дисбалансов.

1. Европейский инвестиционный банк (ЕИБ)<sup>52</sup>, задачей которого было предоставление кредитов и гарантий для финансирования проектов развития в области развития и реструктуризации регионов.
2. Вторым инструментом был Европейский социальный фонд<sup>53</sup> (ESF), который был создан для поддержания и улучшения мобильности на европейском рынке труда посредством поддержки инициатив в области образования и переквалификации работников, занятых в экономике. Этот фонд должен был управляться Комиссией под председательством члена Комиссии и включать также из представителей правительств, профсоюзов и организаций работодателей.
3. Третий инструмент регулировался разделом Договора, посвященному Европейскому управлению сельским хозяйством<sup>54</sup> и Гарантийному фонду (EAGGF)<sup>55</sup>, который оказывал поддержку слаборазвитым сельскохозяйственным регионам. EAGGF основывался на нескольких мерах, включая маркетинг сельскохозяйственной продукции, меры по модернизации фермерских хозяйств и развитию сельских районов.

Эти инструменты работали не вполне эффективно и адекватно. Как заявил комиссар Джордж Томсон в середине 1970-х годов, формы помощи Сообщества, полезные и хорошо обоснованные как отдельные политические действия, в целом, на деле, расширяю и

---

<sup>50</sup>

<sup>51</sup> СЕС 1969: 13

<sup>52</sup>

<sup>53</sup>

<sup>54</sup>

<sup>55</sup>

углубляют региональные разрывы в уровне развития, вместо того, чтобы преодолевать их.<sup>56</sup>

Национальные правительства в 1950-х и 1960-х годов уделяли больше внимания национальной региональной политике, а создание действительно общей политики сплоченности на уровне Сообществ оставалось спорным вопросом, по крайней мере, до начала 1970-х годов. Небольшие перемены в понимании региональной политики случились в шестидесятые годы, когда Парламент и Комиссия инициировали регулярные доклады, которые указывали на необходимость координации и гармоничных действий Сообществ на уровне регионов. Импульсом для такой активизации региональной политики было создание Советом Европы Конференции Местных властей<sup>57</sup>, которые обращали внимание в своих докладах на некоторое благоприятное воздействие европейской интеграции на развитие регионов. Так, в начале 60-х г. XX века Парламентом были опубликованы три рапорта:

- Motte (1960)<sup>58</sup>, – содержащий предложение о создании консультационного комитета по делам регионов,

Birkelbach<sup>59</sup> (1963) – постулирующий передачу средств на цели региональной политики в ведение Европейской комиссии,

- Rossi<sup>60</sup> (1964) – определяющий всеобщее измерение региональной политики, ее необходимость в проведении в масштабах сообществ.

Также в 1961 году Еврокомиссия организовала первую конференцию, которая была посвящена региональным проблемам<sup>61</sup>. В этой конференции приняли участие представители правительств и эксперты государств-членов, которые занимались проблемами регионального развития. Главным вопросом, который обсуждался на конференции, была необходимость реализации региональной политики Сообществ, которая скоординирует различные политики поддержки регионов отдельных государств. Утверждалось, что проведение отдельных политик в этой области может повлечь обратный эффект – усиления разниц в показателях развития между отдельными регионами, и тем самым угрожать дальнейшему углублению процесса интеграции. Результатом конференции стало создание специальных рабочих групп, которые на основании теоретического анализа экономического роста и экспорта, представили в 1964 году специальный рапорт<sup>62</sup>.

\*

В результате представленных докладов, на основании решения Совета от 15 апреля 1964 года региональная политика впервые была включена в Среднесрочную Программу Экономической политики, которая относилась к деятельности сообществ а 1996-1970 гг.<sup>63</sup>

<sup>56</sup> цитируется в Swift 1978, цит. в Bache 1998: 35

<sup>57</sup>

<sup>58</sup>

<sup>59</sup>

<sup>60</sup>

<sup>61</sup>

<sup>62</sup>

<sup>63</sup>

Однако, дальше позитивных записей о необходимости усиления координации действий и интервенции в границах отдельных национальных экономических и региональных политик, дело не пошло. Все еще отсутствовали правовые обязательства, которые бы связывали отдельные государства, именно поэтому и координация носила характер программы, цели, механизмы ее реализации отсутствовали.

Свидетельством растущего значения политики регионального развития стало создание на уровне общеевропейском Генерального директората по делам региональной политики в 1967 г., и определение его компетенции. Директорат занялся делом подготовки концепции будущей региональной политики. Региональная политика как институт возникла в связи с объединением институций трех сообществ – ЕЭС, Европейского объединения угля и стали и Евратома<sup>64</sup>. Вслед за институциональными изменениями в 1969 году были выработаны предложения, а затем и решение Совета, которым были определены принципы организации средств, предназначенных для интервенции Сообществ в область регионального развития. Элементами предложения Директората были:

- определение, что регионы должны развиваться в направлениях, которые определены через общие цели Учредительных договоров,
- что будут созданы концепция создания региональных программ развития,
- что будет создан постоянный Комитет регионального развития, в состав которого входили бы представители Еврокомиссии и государств-членов,
- что помощь регионам будет предоставляться в рамках Фонда регионального развития.

Однако едва ли не большее значение для придания значения Европейской региональной политике в конце 60-х годов XX века оказали два других события. Первым из них была концепция построения до 1980 года Валютного и Экономического Союза, план реализации которой содержал в себе опубликованный в 1970 году доклад Вернера.<sup>65</sup> Согласно этому докладу существование значительных региональных диспропорций могло бы иметь негативное воздействие на образование устойчивого и крепкого союза. Вторым поводом развития региональной политики стала перспектива расширения Сообществ еще на 2 государства, которые также сталкивались с серьезными проблемами регионального развития.

В феврале 1971 года Совет принял Третью среднесрочную программу экономической политики, в котором отдельный акцент был сделан на лучшей координации национальных региональных политик, а также на том, чтобы при достижении равномерного развития определенный приоритет имели бы интересы и цели сообщества перед целями и интересами национальных государств в этой области.

Решением Совета Министров в 1971 году был введен контроль за помощью, которая оказывается государствам-членам со стороны Сообществ. Механизм этот называется Антидемпинговой коалицией, поскольку он предусматривал понижение всякого рода государственной поддержки в центральных регионах государств-членов до 20% от стоимости инвестиционных издержек. Позже, в 1979 году, этот принцип был распространен на все регионы сообществ и государства обязывались не превышать высший уровень

---

<sup>64</sup>

<sup>65</sup>

лимита в 75% в наиболее отдаленных регионах (ультрапериферийных), 35% - в регионах периферийных, и 20% в регионах центральных.<sup>66</sup>

Большое значение для дальнейшего развития региональной политики имел 1972 год и решения Парижского саммита<sup>67</sup>. Именно там было решено создать до 3 января 1973 года новый фонд регионального развития, который должен был бы поддерживать самые бедные регионы ЕЭС, а также способствовать изменениям секторов и структур экономики. Также новый фонд должен был бы решить проблемы, которые появились в 1972 году вместе со вступлением в сообщества Великобритании, Ирландии и Дании.

В случае Ирландии все было очевидно. Эта страна вступила в ЕЭС в состоянии запоздалого развития, существенного отставания от других стран. ЕЭС полагая, что большие средства фонда должны прежде всего быть направлены регионам, находящимся в состоянии упадка, решила о том, что будет поддерживать всю Ирландию, конечно, в разрезе ее регионов. Иная ситуация складывалась в отношении Великобритании. Британия не могла использовать в полной мере средства и инструменты Единой сельскохозяйственной политики, поэтому Сообщества искали фонды, которые могли бы уравновесить взносы этого государства в бюджет Сообществ. Также это имело и психологический аспект, поскольку это были важные аргументы для публичного мнения в Британии, содержащие ответ на вопрос, в чем прямая выгода Британии от участия в Сообществах. Наименьшее воздействие на эволюцию европейской региональной политики имело вступление в Сообщества Дании, которая была богатой страной с небольшими региональными различиями.

На Парижском саммите также было подтверждено введение небольших, но существенных изменений в два уже действующих структурных фонда – Европейский социальный фонд и Европейский фонд ориентации и гарантии сельского хозяйства<sup>68</sup>. Европейский социальный фонд, который с 1957 года был инструментом сообществ в отношении социальной политики, который осуществлял интервенции в области переквалификации работников, мигрантов, и тем, кто рисковал утратить работу, стал с этого момента также инструментом региональной политики, и должен был концентрироваться на проблемных регионах.

Также существующий с 1964 года Европейский фонд ориентации и гарантии сельского хозяйства получил региональное измерение, хотя средства секции Ориентации, которые использовались для развития регионов, составили только 5% от бюджета фонда.

Следующим шагом в образовании европейской региональной политики было принятие Еврокомиссией в мае 1973 года доклада Томпсона (Thomson)<sup>69</sup>, который касался региональных диспропорций в общем пространстве Сообществ. В нем анализировались аспекты экономические, психологические и экологические в региональных различиях в контексте будущего применения фонда регионального развития и координации действий национальных государств. Одновременно комиссия готовила список потенциальных регионов-получателей помощи со стороны фонда регионального развития. Эти действия Еврокомиссии были обусловлены также мировым нефтяным кризисом и экономической рецессией, которая коснулась всей Европы. Создание Европейского фонда регионального

---

<sup>66</sup> Эта классификация Евростата.

<sup>67</sup>

<sup>68</sup>

<sup>69</sup>

развития несколько задержалось и наступило лишь в марте 1975 года. В июле того же года был создан Комитет региональной политики.

Создание в 1975 году Европейского фонда регионального развития<sup>70</sup> стало результатом действий Комиссии и Европарламента в рамках образования региональной политики Сообществ, которая с этого момента приобретает активный характер. Созданный фонд должен был бы служить прежде всего целям нивелирования разниц существующих между регионами в целях достижения в будущей Союзо- Экономического и Таможенного, а также должен был компенсировать Великобритании высокие расходы на участие в бюджете Сообществ.

Созданию фонда способствовало также давление Ирландии, которая была отсталой страной в отношении к государствам-членам, а также Италии, которая исходя из собственных региональных проблем в южных областях (Mezzogiorno) претендовала на специальные инвестиционные средства. Европейский фонд развития регионального получил на первые три года своей работы средства в размере 1,3 млрд. ЭКЮ, в том числе 300 млн. ЭКЮ в 1975 г., и по 500 млн. в следующие два года.

Европейская комиссия оказалась очень усиленной созданием Комитета региональной политики. Комитет регионального развития стал институцией, которая имела международный характер, ее задачей была разработка и обсуждение регионального развития, рекомендации и помощь Комиссии в подготовке отчетов. Обязанность составления рапортов о ситуации социально-экономической была наложена на Комиссию уже в 1973 году, однако первый такой рапорт появился лишь в 1980 г.

В распоряжении, которое касалось Европейского фонда регионального развития, содержались два основных принципа, которые должны были строго соблюдаться государствами-бенефициарами политики. Первый принцип - это принцип субсидиарности, который заключался в том, что новые инструменты поддержки не должны были исключать либо замещать существующих публичных или частных средств, которые предназначались на региональные цели. Вторым принципом была глобальная координация усилий сообществ, национальных государств и локальных властей в планировании регионального развития в целях получения более высоких эффектов решения экономических и социальных проблем в регионах.

В первые годы функционирования Фонда регионального развития, его функции заключались, главным образом, в поддержке национальных региональных политик, которые осуществлялись каждым государством в отдельности. Средства Фонда направлялись в те регионы, которые были охвачены национальными инструментами региональной поддержки.

Просителем такой помощи со стороны Сообществ могло быть только государство-член сообщества. Это было связано с сильным централизмом в процессе принятия решений в государствах-членах сообществ. Регионы не имели прямых связей с Европейскими сообществами. Государства также должны были публиковать отчетность об эффектах дотаций, производимых со стороны Сообществ, которые для отдельных проектов не могли превышать 20-30% их общей стоимости.

---

70

В июне 1977 года Комиссия представила Совету коммюникат, в котором подчеркивалась необходимость принятия решений относительно изменений в региональной политике Сообществ. Эти меры обосновывались появлением новых проблем и диспропорций, вызванных мировым экономическим кризисом. Рост безработицы, особенно среди молодежи, необходимость реструктуризации сферы производства одежды и текстиля, в котором было потеряно только в 1975-76 году 600 000 рабочих мест, служило основания для того, чтобы Сообщество еще сильнее развивало региональную политику и политику структуральную.

В коммюникате содержалось предложение относительно того, чтобы средства Фонда развивали и инициировали действия Сообщества, а не только совершали интервенции в рамках национальных региональных политик. Согласно мнению Комиссии, помощь должна была направляться на регионы, которые имели в период последних 5 лет худшие показатели по безработице, превышающий среднее значение число работников занятых в сельском хозяйстве и занятых в секторах экономики, подверженных упадку, а также высокий процент миграции и низкий показатель участия в ВВП государства.

Решением ЕЭС в 1977 году было принято, что 50% средств Европейского Социального Фонда будут зарезервированы для периферийных регионов – в частности, во Французский Заморский департамент, датский регион Гренландия, Ирландию, Северную Ирландию, и Mezzogiomo в Италии.

В начале второй половины 70-х годов XX в. только три государства – Италия, Великобритания и Ирландия, - получили из Европейского фонда регионального развития 74% его средств. Пять государств – Люксембург, Дания, Бельгия, Голландия, Германия получили в сумме только 11% средств. Это было связано с тем, что в начальной фазе интервенции Фонда распределение его средств было связано с принципом государственных квот, и определялись пропорционально с соотношением постоянных долей участия государств в формировании бюджета сообществ. Британия также стремилась через фонд регионального развития компенсировать свой вклад в бюджет Сообщества. Маргарет Тэтчер принадлежат знаменитые слова: *"I want my money back"* – я хочу свои деньги обратно. Такой подход был двигателем процесса, который был назван как принцип справедливого возврата<sup>71</sup>, который заключался в перераспределении средств фонда в зависимости от вклада государства в бюджет сообществ.

В 1979 году была предпринята первая существенная реформа Фонда регионального развития. В его общем объеме 5% средств было выделено на финансирование политики регионального развития на уровне Европейской Комиссии. Это были средства, которые находились за пределами квот. Кроме того, Комиссия в распоряжении этими средствами не была связана с национальными региональными политиками, проводимыми государствами членами. Эти средства были выделены в многолетней перспективе их использования. Т.е. можно было на основании распоряжения ими составлять действительные программы и планы развития.

Также в 1979 году был создан дополнительный инструмент - Новый инструмент Сообщества, который должен был служить региональному развитию. Он позволял Европейской Комиссии производить ссуды с помощью Европейского Инвестиционного банка, которые бы служили финансированию мер, поддерживающих региональное

---

71

развитие, за пределами зон, покрывающихся из средств Фонда регионального развития. Главными бенефициариями этого инструмента были малые и средние предприятия, расположенные в регионах упадка.

Следующая реформа Европейского фонда регионального развития пришлась на 1984 год. Она была связана с расширением Сообществ на Грецию в 1981 году, которая в целом сильно отставала в развитии по отношению к государствам-членам, а также с перспективой интеграции еще двух бедных государств – Португалии и Испании, которые были приняты в Сообщества в 1986 году.

Главным изменением в деятельности Фонда стало замещение принципа твердых государственных квот, процентными вилками интервенции. С их помощью стали определяться максимальный и минимальный пороги интервенции для данного государства. В перспективе трех лет каждое государство получало гарантии лишь в получении минимальной помощи. Получение большего размера помощи стало зависеть от представления Комиссии со стороны государств плана использования помощи. Благодаря этому изменению эффективность оказания помощи возросла. Также был расширен объем средств, которыми в рамках Фонда Комиссия могла распоряжаться самостоятельно – с 5% до 11% от общего объема средств Фонда. Эти изменения помогли ограничить автоматическое распределение средств.

Также новеллой стало решение постепенного отказа от дотирования инвестиционных программ в пользу программ, которые были связаны с определёнными целями и рамками – национальными либо рамками программ сообществ. Эти последние стали предшественниками будущих Инициатив Сообществ. Первые программы этого типа – STAR (поддержка регионов с отсталыми телекоммуникационными средствами), VALOREN (поддержка регионов упадка через развитие энергетического потенциала), RESIDER (поддержка регионов, требующих реструктуризации сектора стали и железа), RENAVAL (реструктуризация верфей), - обладали общим бюджетом в 1,7 млрд. ЭКЮ. Большинство этих программ были инициированы в 1987 году. Кроме того, в рамках реформы также было решено увеличить концентрацию средств Фонда регионального развития и увеличить максимальный уровень его дотаций.

В 1985 году Сообщество также решило ввести специальный инструмент – Интегрированную Средиземноморскую программу, которая охватила такие государства, как Грецию, Испанию и Францию. Эти государства, опасаясь расширения Сообщества на Португалию и Испанию, и негативных последствий расширения для своих экономик, и прежде всего – сельского хозяйства, вынудили Комиссию на принятие специальной программы, которая бы поддерживала их регионы из всех структурных фондов.

Интегрированная программа касалась следующих регионов:

- Франция – несколько десятков провинций и Корсика.
- Греция – целое государство,
- Италия – Mezzogiomo, Лигурия, Таскания, Умбрия, Эмилия Романья.

Поддержка распространялась на многолетние проекты (главным образом – 7-летние), которые предусматривали инвестиции в сектор продовольствия, средства инфраструктуры, управление человеческим капиталом. Финансирование осуществлялось из средств Фонда

регионального развития, Европейского социального фонда и Европейского фонда ориентации и гарантии сельского хозяйства.

Также надо отметить, что Интегрированная программа впервые в истории Сообществ осуществляла действие всех структуральных фондов и иных инструментов региональной политики что стало позже основанием для деятельности фондов в 90-е годы XX века. Также важно иметь в виду, что план осуществления программы опирался на подробный анализ ситуации в регионе, оценку поддержки и очень подробным описанием ожидаемых результатов. В этот анализ включались такие показатели, как ожидаемые эффекты помощи, их связь с предлагаемыми мерами, институциональной поддержкой, а также связь с окружением проекта и условиями его реализации. Эта модель планирования с опорой на стратегический анализ и четко сформулированные цели стала предшественницей современных Единых национальных программных документов и планов развития. Также внимания заслуживает и тот факт, что при подготовке документов, в их разработке принимали участия социальные партнеры. Сами же консультации происходили в рамках треугольника – Еврокомиссия – правительства государств – органы местного самоуправления.

Реформы 1975-1986 года представляют собой значительный шаг в развитии надгосударственной региональной политики в Сообществах. Начинания, сделанные в этот период стали импульсом для дальнейших значительных изменений в этой области, которые знаменуются Единым Европейским актом и Великой реформой региональной политики.

### **Большая реформа региональной политики (1986-1992)**

В 1986 году был подписан Единый Европейский Акт, который окончательно укрепил значение региональной политики для Сообществ. Был он тем импульсом, который обозначил для региональной политики новые цели, связал их с существом европейской интеграции, а также четко сформулировал цели и принципы, на основании которых должны функционировать структурные фонды. Исключительно важной здесь явилась роль председателя Европейской комиссии, французского христианского демократа Жака Делора. Он определял цель европейской интеграции как совместное несение затрат и издержек, связанных с интеграцией, но также и совместное разделение тех благ, которые интеграция несла. Принятие такого рода оснований основывалось на опубликованной в 1985 году Белой книге, относительно реализации единого внутреннего рынка, которая объясняла политическим элитам, что введение единого рынка может нарушить равновесие в наиболее беднейших регионах Сообщества<sup>72</sup>.

Это все было причиной того, что было признана необходимость в реформировании региональной политики, которая могла бы осуществиться на базе многолетних опытов в деятельности отдельных фондов. Европа нуждалась в такого рода реформировании региональной политики, которая бы представляла собой упорядоченный согласованный эффективный механизм поддержки регионов, социальных групп и секторов экономики. При этом комиссия отдавала отчет, что без значительных финансовых ресурсов не удастся

---

<sup>72</sup>

реализовать единый рынок, который был бы естественным следствием интеграции, согласно неолиберальной теории.

Достижение сплочения и гармоничного развития целого Сообщества, а не только наиболее богатых и развитых регионов, стало главной задачей для всех членов ЕЭС. При этом считали, что создание единого организма – Европейского союза, – в результате даст плоды – большим вовлечение институций и субъектов структурной политики в борьбе с громадными региональными диспропорциями, дефицитом инвестиций, а также в нивелировании социальных неравенств в пространстве Сообществ.

Пунктом выхода реформы в область, связанную с финансами было в большой мере неудовлетворение бюджетной структурой. Великобритания желала радикального уменьшения расходов на аграрную политику в рамках Сообществ, а также потому, что наибольшее участие в этих трансферах имели Франция, Германия и Ирландия. Кроме того критиковали сам метод внесения средств в бюджет Сообществ, в котором фаворитами оказывались государства более сильные. Страны более бедные также требовали увеличения расходов на их собственные регионы. Также принимали в чет тот факт, то в 80-е годы различия между регионами не только не уменьшились, а еще больше возросли. В 1980 года объем ВВП на душу населения в 10 наиболее богатых регионах превышал такой же показатель в 10 наибеднейших регионах в 3 раза. В 1988 году этот показатель увеличился до 3,9. Пропась между регионами углублялась.

В 1987 году был представлен документ под названием Первый пакет Делора, в котором подчеркивалось, что должна существовать большая степень зависимости между финансированием бюджета Сообщества и средним уровнем благосостояния государств-членов.

Следствием этого были следующие новации:

- уменьшение расходов на сельское хозяйство с 60% до 50% от бюджета Сообщества,
- увеличение расходов на структурную политику с 16% до 25% от бюджета Сообщества, что означало удвоение расходов на региональную политику,
- дополнительная ориентация системы помощи на эффект ее воздействия на ВВП регионов и государств.

Однако эти изменения не вступили в то время в силу. Поворот наступил лишь на саммите в Брюсселе в 1988 году, когда было принято решение о финансовой реформе и о структурных фондах. Региональная политика получила существенное финансовое подкрепление. На 1989-1993 год было аллоцировано на все фонды 63 млрд. ЭКЮ. Наибольше средства получили Испания – 22,9%, Италия 17,3%, Португалия 13,2%, Греция 12,4 %. Богатые государства получили значительно меньше суммы. К примеру, Германия получила только 4% или 2,6 млрд. ЭКЮ.

Можно утверждать, что пользу в этот момент получили периферийные страны, для которых эти средства были импульсом для публичных и частных инвестиций, а также внедрения новых технологий, и возможности поддержки создания рабочих мест.

Наряду с реформой финансового устройства Сообществ, очень важное изменение затронуло структуру целей и задач и приоритеты поддержки со стороны структурных фондов, а также преобразование методик управления, контроля и самих средств

региональной помощи. Большинство этих изменений актуально и по сей день и применяется в ЕС.

К важнейшим изменениям этого периода относятся:

- 1) Концентрация интервенции на динамических целях,
- 2) Внедрение новых методов интервенции, децентрализация, опора на программы регионального развития и детальные инвестиционные проекты,
- 3) Усиление координации между всеми финансовыми инструментами Сообществ,
- 4) Улучшение и облегчение правил и процедур управления, контроля, оценки и мониторинга,
- 5) Придание эластичности в использовании структурных средств.
- 6) Софинансирование проектов из всех структурных фондов
- 7) Учреждение института «Инициатива Сообщества» в целях эффективного воздействия на структурную интервенцию,
- 8) Выделение средств на поддержку создания рабочих мест и борьба с безработицей.

Реформа рационализировала цели и задачи фондов и повлекла за собой возможность эффективно и точно координировать действия и реализовывать проекты. Они стали динамичным инструментом Сообществ.

Эта реформа также внесла иные изменения, которые определили современное значение региональной политики. Они касались:

- согласованности целей и задач региональной политики с иными политиками Сообществ,
- координации действий всех фондов и инструментов региональной политики,
- современного моделирования использования фондов для отдельных проектов,
- современного моделирования интервенции и поиск инноваций в области интервенции в область регионального развития.

Реформа 1988 была наиважнейшим изменением, которое коснулось структурных фондов. Она внесла множество новых принципов и многочисленные коррективы, которые способствовали более эффективному использованию средств структурных фондов. Они придали большую динамичность и расширили возможности интервенции в региональной политике. Вместе с тем, возникли новые вопросы и риски, связанные с этими изменениями, особенно относительно более слабой позиции Европейского социального фонда по отношению с Фондом регионального развития. Возник вопрос об оправданности существования множества фондов, а также стали указывать на линии конфликтов, которые возникали в области конкуренции между ними за администрирование тех или иных средств. Появилась группа экспертов, которые критиковали изменения в структурной политике, особенно в отношении Европейского социального фонда. Такая ситуация вытекала из факта того, что появлялось все больше неясностей относительно методов поддержки экономики и рынка труда, а также пределов возможностей фондов. Также эти неясности усиливались соперничеством двух фондов между собой.

В 1993 году наступила очередная, но уже меньшая по масштабам реформа структурных фондов. Большинство принципов осталось прежними, были произведены лишь изменения в бюджете, заново были сформулированы цели и задачи, были скорректированы инициативы Сообществ. Реформа 1993 года была, прежде всего, связана с адаптацией региональной политики с Маастрихтским договором 1992 г, а также поиском ответов на критику реформы 1988 г. Также важным фактором реформы явилось объединение Германии, а также перспектива расширения Союза на новые государства, которые стали членами Союза в 1995 году. На основе Маастрихтского Трактата был создан консультативный орган – Комитет регионов, а также два новых инструмента – Фонд сплочения и Финансовый инструмент ориентации рыболовства, что потребовало верификации разделения задач между фондами в области региональной политики. Также было решено в большей степени углубить сплочение в области социальной и экономической а также повышать конкурентоспособность регионов.

Реформа 1993 года также произвели значительное увеличение финансовых средств на цели региональной политики. Бюджет структурных фондов на 1994-1999 год составил 140 млрд. ЭКЮ. Наибольшие средства получил Фонд регионального развития (52%), Социальный фонд - - 30%, 16% - Фонд сплочения, и 2% - Финансовый инструмент ориентации рыболовства.

В Фонд сплочения, который поддерживал только государства, которые имели показатель ВВП меньше 90% от среднего в Союзе, было выделено дополнительно 15,5 млрд. ЭКЮ. К группе государств, которые получали помощь из этого фонда в тот период принадлежали 4 государства: Португалия, Испания, Ирландия, Греция. Главными задачами Фонда сплочения были инвестиции в охрану окружающей среду, поддержка дорожной инфраструктуры и инвестиции в коммуникационные сети.

### **2000-2006. Agenda 2000**

Перспектива расширения Союза на государства Восточной Европы и Кипр, а также возобновление критики региональной политики в разрезе деятельности отдельных структурных фондов вызвало в конце 90-х г. XX века необходимость представления стратегии дальнейшего развития региональной политики и экономико-социального сплочения. 15 июня 1997 г. Комиссия предложила документ AGENDA 2000, в котором содержались предложения по изменению в региональной политике в связи с начинающимся в 2000 году новым периодом структурной поддержки, а также в связи с намерением ЕС расширяться в ближайшей перспективе на новые государства. Комиссия предусмотрела в документе очень смелые решения, которые касались всех фондов, а также изменений в рамочных регулированиях политики. Совет принял этот документ в 1999 году на саммите в Берлине.

В рамках реформы было предложено на 2000-2006 гг. затратить на региональную политику 0,46% Валового продукта Союза, что составляет 37% бюджета Союза, а также дополнительно направить 5% бюджета на развитие сельских регионов. Это означало направление на цели региональной политики 213 млрд. евро на 4 структурных фонда и Фонд Сплочения. Около 45 млрд. евро было зарезервировано для стран, которые вступают в ЕС в ближайшее время в т.ч. 7 млрд. на цели адаптации до времени их вступления в Союз и полной интеграции.

**Таблица 1. Расходы бюджета ЕС на структурные операции в 2000-2006 году (в млн. евро)**

Расходы	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Всего	32 045	31 455	30 865	30 285	29 595	29 595	29 170
Структурные фонды	29 430	28 840	28 250	27 670	27 080	27 080	26 660
Фонд сплочения	2 615	2 615	2 615	2 615	2 515	2 515	2 510

Изменения касались также других областей. Был увеличен срок программирования для Условий поддержки и операционных программ Союза с 6 до 7 лет. Для всех направлений поддержки всех программ вводилась обязательная процедура контроля в середине срока имплементации программы, которая позволяла Союзу принимать решения о продолжении или прекращении финансирования проекта, в зависимости от продемонстрированных результатов.

Также большое значение имело совместное финансирование программы из отдельных структурных фондов. Новые принципы были заложены в определение максимального участия Европейского союза в различные акции и программы:

- до 75% всех затрат для регионов, которые поддерживаются в рамках цели № 1<sup>73</sup>,
- Максимально 50% всех расходов на поддержку территорий в рамках целей №№ 2 и 3,
- Максимально 80%, а в некоторых случаях – 85% расходов для государств, которые поддерживаются с помощью Фонда сплочения.

**Таблица 2. Изменения в структурной политике ЕС в 2000-2006 г.**

Период	Состояние в 1994-1999	Состояние в 2000-2006
Число целей	7	3
Число инициатив	13	4
Союза		
Население ЕС,	51	35-40
охваченное		
поддержкой (в %)		

Европейская комиссия при этом имеет право увеличить долю средств помощи до 10%, если это принесет очевидную пользу, к примеру, дополнительно оказать помощь на инфраструктурные инвестиции или на развитие малых и средних предприятий. При этом оказание инвестиций на развитие средних и малых предприятий должно быть приспособлено к лимитам оказания помощи, определенных в том числе и внутренней региональной политикой государства, но оно не должно превышать

- 35% для регионов, финансируемых в рамках цели 1
- 15% для регионов, финансируемых в рамках цели 2.

<sup>73</sup> Цели определенные на бюджетный период

В случае инфраструктурных инвестиций, которые генерируют значительную прибыль, вклад структурных фондов не может превышать:

- 40% полной стоимости проекта, в регионах в рамках цели 1,
- 25 % полной стоимости объекта в регионах в рамках цели 2.

В обоих случаях, Комиссия имеет право увеличить расходы на 10%. Это действие комиссии называется собственной субвенцией. Некоторые действия Комиссия может финансировать на 100%, если они происходят по инициативе Комиссии. Вместе с тем, относительно отдельных стран объём помощи через структурные фонды может достигать 4% их ВВП.

В рамках программы также было решено о поддержке некоторых регионов в рамках переходной Помощи. Она уделялась на 3-5 лет регионам, которые перестали либо перестанут выполнять критерии цели 1 или 2. Эта помощь постепенно уменьшается, и ее бюджет на 2000-2005 г. составлял 11,1. млрд. евро. Если регион подпадал под программу переходной помощи он не мог подлежать поддержке одновременно в рамках цели 1 и цели 2.

Тенденции, которые происходили в рамках европейской региональной политики с конца 50-х лет до 2006 года – это усиление роли региональной политики в интеграционных процессах. Об этом усилении свидетельствует и институциональное строительство и увеличение финансовых средств, используемы на цели региональной политики, возникновение новых инструментов осуществления региональной политики. Благодаря этой концепции региональная политика стала настоящей философией внутренней социальной и экономической политики ЕС и государств членов.

### ***Период 2007-2013 г.г.***

В период между 2001 и 2003 в ЕС проходили большие дебаты, организованные Комиссией, относительно будущих приоритетов и управления политикой сплочения. Дебаты проходили на уровне Союза, национальных государств и регионов.

В феврале 2004 года Комиссия приняла Коммуникат о финансовых перспективах на 2007-2013 финансовый период, которым было предусмотрено выделение 336 млрд. евро на цели политики сплочения. Также Комиссией был принят Третий отчет о политике сплочения, который содержал рамочные условия реформирования региональной политики. Эти предложения были приняты и поддержаны Европейским парламентом и большинством государств-членов, но 6 из них внесли возражения по некоторым вопросам.

17 декабря 2005 года Европейский Совет нашел компромисс по предложенным Комиссией Финансовым Перспективам, и остановился на выделении 307,6 млрд. евро (35,7% от всего бюджета) для инструментов Политики сплочения.

В целом ЕС, проводя очередное реформирование политики сплочения, исходил из того, что реальностью стала необходимость углубления монетарного и экономического сплочения внутри Сообщества, Союз продолжил свое расширение, ЕС ощущал конкуренцию в глобальном масштабе и цели региональной политики должны были отразить общие

тенденцию развития ЕС к повышению конкурентоспособности регионов, а также решение вопросов при столкновении с экологическими, энергетическими, демографическими проблемами.

Поэтому региональная политика, преследуя внутренние цели, получила и внешнее измерение. ЕС стремился в этот период к координации деятельности всех своих структурных фондов, цели программ стали ориентироваться на достижение результата, измеряться эффективностью.

Дорожными знаками в этой реформе стали: Пятый прогрессивный отчет Комиссии,<sup>74</sup> программа Regions 2020,<sup>75</sup> исследования по вопросам политики сплочения и управления политикой сплочения, Зеленый доклад по территориальному сплочению,<sup>76</sup> 5 доклад по политике сплочения, а также пересмотр бюджета ЕС.

ЕС ввел новую структуру целей, которые стали носить общий характер:

- конвергенция,
- региональная конкурентоспособность и занятость,
- Европейская территориальная кооперация, -

а также соединил цели политики сплочения с целями Лиссабонской стратегии, которая была принята в марте 2000 года и ставила цель сделать Европу самой конкурентоспособной и динамичной экономикой в мире. В 2005 году в повестку были добавлены еще две цели – экономический рост и создание новых рабочих мест. С 2005 году было усилено управление политикой, были введены обязанности Комиссии по подготовке подробных годовых отчетов по ее осуществлению.

В таблице 4 приведена схема адаптации целей политики сплочения и Лиссабонской повестки.

---

<sup>74</sup>

<sup>75</sup>

<sup>76</sup>

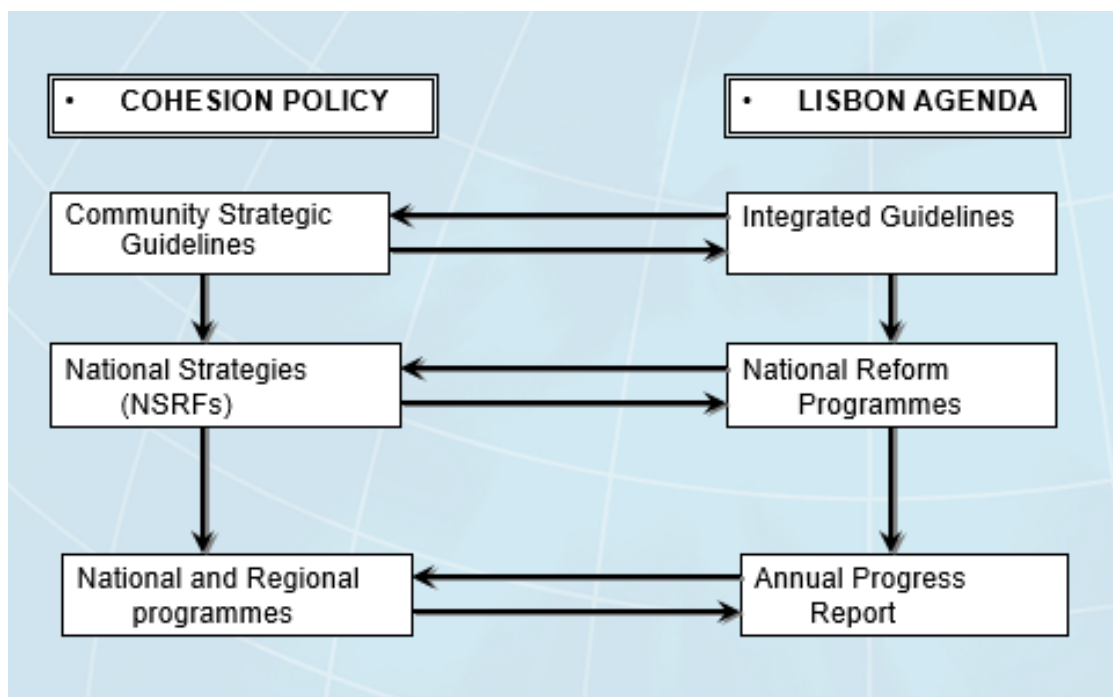


Таблица 4. Адаптация целей политики сплочения и Лиссабонской повестки.

ЕС зафиксировал уровень бюджетных ассигнований в соответствии с целями, географическим распределением и методами распределения (по регионам или государства-члена), в том числе были зафиксированы верхние пределы помощи.

Кроме того, были предприняты некоторые переходные меры (например, было отказано некоторым странам в праве использования средств Фонда сплочения), меры исключения (например, в со-финансировании проектов), а также был утвержден список специальных процедур (например, дополнительные финансовые ассигнования) в отношении некоторых государств-членов и регионов.

COMMITMENT APPROPRIATIONS BY HEADING	<i>In billion of EUR, at 2004 prices</i>	<i>In %</i>
1a. Competitiveness for growth and employment	72.1	8,4%
<b>1b. Cohesion for growth and employment</b>	<b>307.6</b>	<b>35,7%</b>
2. Preservation and management of natural resources	371.2	43,1%
<i>of which market-related expenditure</i>	293.1	34,0%
3. Citizenship, freedom, security and justice (excl. EUSF)	10.3	1,2%
4. The EU as a global partner (excl. EDF)	50.0	5,8%
5. Total administrative expenditure	50.3	5,8%
6. Compensations BG/RO	0.8	0,1%
<b>Total commitments</b>	<b>862.4</b>	
<b>In % of EU-27 GNI</b>	<b>1.045%</b>	

Таблица 5. Место политики сплочения в общем бюджете ЕС на 2004-2009 годы.

Политика сплочения распространялась, в основном на регионы с показателями ВВП ниже 75% от среднего показателя ВВП на душу населения в ЕС; в которых проживало четверть населения ЕС. Второй группой стран, которые могли воспользоваться помощью в рамках политики сплочения стали 14 стран ЕС, которые имели показатели ВВП меньше 90% от среднего показателя по ЕС, с примерно 34% населения. Политика сплочения по-прежнему осуществлялась на уровне NUTS 2 – в отношении 268 регионов.

Политика сплочения в этот период продолжила финансирование именно программ и проектов и не предусматривала прямого субсидирования каких-либо субъектов.

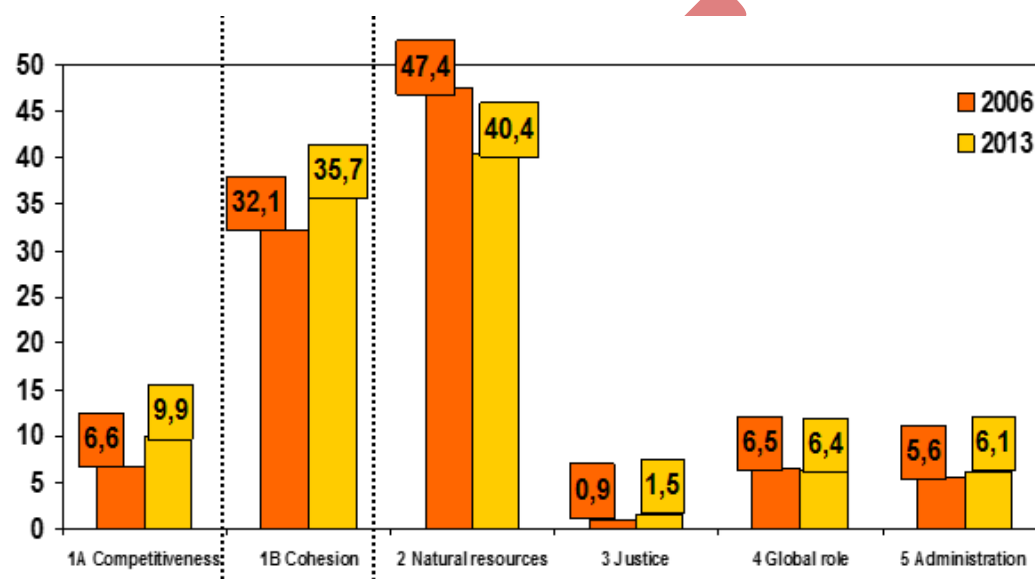


Таблица 6. Динамика в структуре бюджета ЕС 2006 и 2013 г.г.

Политика была связана с бюджетными ресурсами ЕС; из выделенных средств финансировались следующие направления:

- 81.5% средств предназначалось конвергенционным регионам (в них проживало 32% населения ЕС) – этот показатель возрос с 69% в предыдущий период,
- 16.0% - регионам, повышающим свою конкурентоспособность,
- 2.5% - предназначалось на цели территориальной кооперации.

Objectives	Structural Funds and instruments		
Convergence	ERDF	ESF	Cohesion Fund
Regional Competitiveness and Employment	ERDF	ESF	
European territorial Cooperation	ERDF		
	infrastructure, innovation, investments etc.	vocational training, employment aids etc.	environmental and transport infrastructure, renewable energy
	all Member States and regions		Member States with a GNI/head below 90%

Таблица 7. Участие фондов в реализации Целей политики сплочения

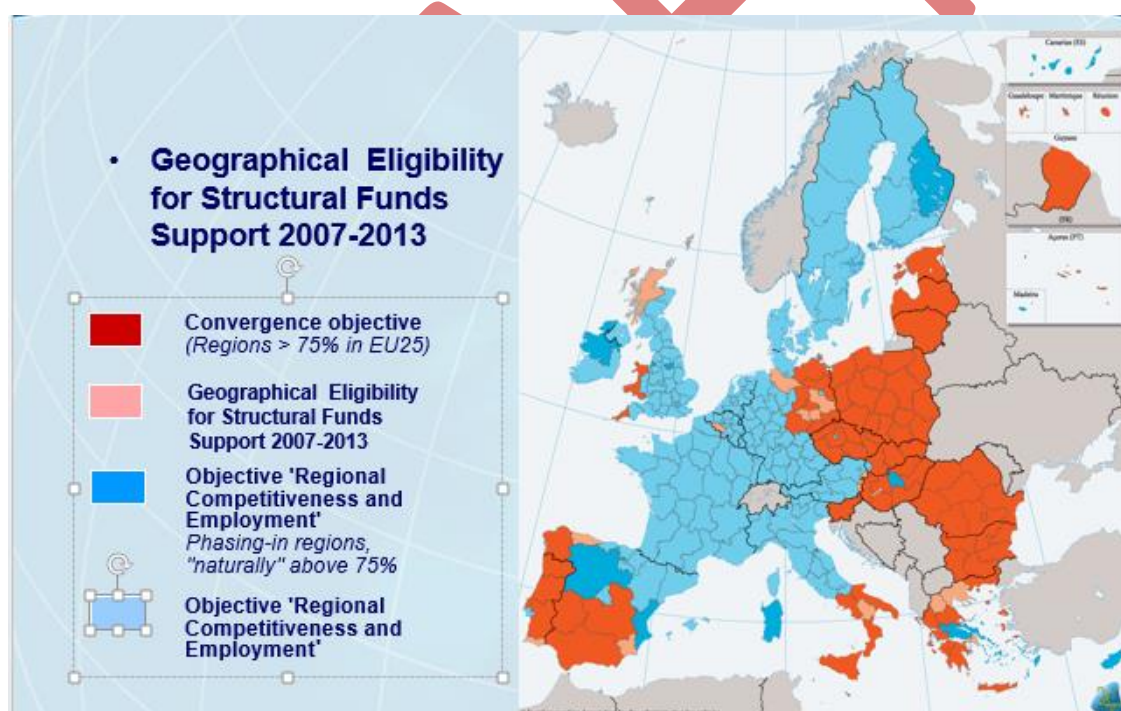


Рисунок 5. Карта реализации политики сплочения в 2007-2013 годах.

Политика сплочения предусмотрела более тесное сотрудничество с международными финансовыми институтами (МФИ), в рамках этого сотрудничества были созданы новые инструменты:

- JASPERS: новое партнерство техническая помощь / оценка ЕИБ и ЕБРР для крупных проектов,

- JEREMIE: финансы для развития бизнеса для микро и средних предприятий через Европейский инвестиционный фонд..

- JESSICA: финансовый инжиниринг для устойчивого городского развития с ЕИБ, КСР и другими международными финансовыми организациями.

В рамках 2007-13 финансового периода была разработана программа более эффективного сотрудничества между регионами и создана Европейская группа территориального сотрудничества, в рамках которой заложены правовые основы для осуществления совместных программ.

В 2007-13 году были подведены итоги предыдущих периодов осуществления региональной политики:

- с 1988 года разрыв между Европой-15 и отстающими регионами сократился на одну шестую, в случае Ирландии – в 1988 году ее ВВП на душу населения составлял 64% по отношению к среднему показателю по ЕС-15, а в 2003 году показатель Ирландии составил 121% по отношению к среднему показателю по ЕС-15, что означало, что с 1995 по 2003 год Ирландия демонстрировала экономический рост на 8% в год.
- увеличение уровня ВВП, связанное с региональной политикой в 1989-1999 обеспечило 10% роста экономики в Греции и 8,5% в Португалии, 3,7%, в Ирландии, и 3,1% в Испании, в 2000-2006: 6,0% для Греции и Португалии, 4,0% в немецких землях и 2,4% в Испании, в 2007-2013: 8,0% для Литвы, Чешской Республики и Словакии, 6,0% для Болгарии, Польши и Румынии, 3,0% в Греции и 1,5% в Испании, германских земель и Мекленбургии в Италии,
- особенный эффект продемонстрировал внутренний рынок ЕС: торговля между странами, финансируемыми из Фонда сплочения и остальной частью ЕС увеличился в два раза за десятилетие 1995-2005.

Кроме того, в период 2007-2013:

- было создано 600,000 рабочих мест, из которых 1/3 в малых и средних предприятиях,
- поддержано 200,000 МСП,
- было введено в действие 1,800 км новых или реконструированных железных дорог,
- введены 25,000 км новых или реконструированных дорог,
- обеспечен широкополосный интернет доступ для 5.000.000 граждан.
- предоставлен доступ к чистой питьевой воде 3 миллионам граждан,
- из Европейского социального фонда был поддержано 15.000.000 человек ежегодно,
- было создано 940 финансовых инструментов в 25 государствах-членах, которые смогли повысить на € 8,36 млрд. финансирование акционерного капитала, кредитов и гарантий.

### **Период 2014-2020**

Подготовка к следующему периоду политики сплочения была запущена в марте 2010 года, и она была связана прежде всего с реализацией последующих мер в рамках Лиссабонской повестки дня (2000 и 2005 гг.):

- стратегией Европейской комиссии "для умного, устойчивого и всеобъемлющего роста" в течение ближайших 10 лет»,
- Умной повесткой дня, связанной с инновациями; образованием; цифровым обществом,
- повестка дня устойчивого развития: климат, энергия и мобильность.
- повесткой дня, связанной с участием: занятостью и овладением новыми навыками; борьба с бедностью и социальной изоляцией.

Всего на цели политики сплочения в бюджете были заложены 251 млрд. евро на 7 лет, что составило 32% бюджета ЕС. Были еще раз уточнены и систематизированы методы осуществления политики: программирование, партнёрство и менеджмент.<sup>77</sup>

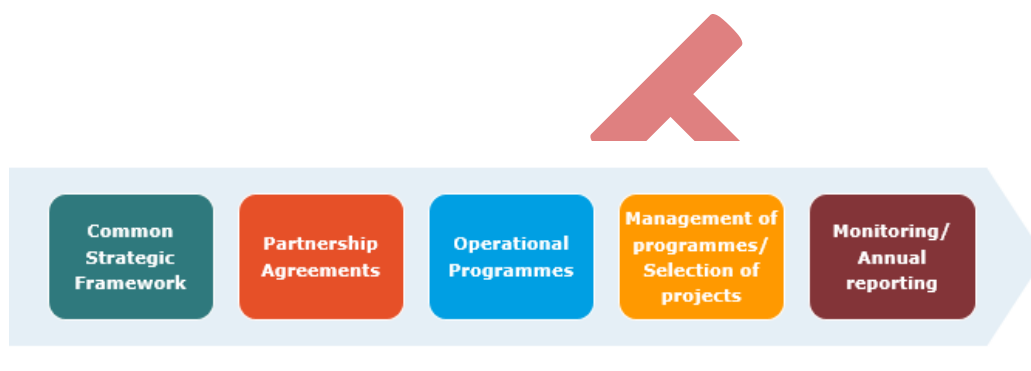


Рисунок 8. Методы осуществления политики сплочения: программирование, партнерство, разделенный менеджмент

<sup>77</sup> THE SEVEN REGULATIONS OF THE 2014–2020 REFORM

Regulation (EU) No. 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund and the European Maritime and Fisheries Fund and repealing Council Regulation (EC) No. 1083/2006.

Regulation (EU) No. 1301/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the European Regional Development Fund and on specific provisions concerning the Investment for growth and jobs goal and repealing Regulation (EC) No. 1080/2006.

Regulation (EU) No. 1304/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the European Social Fund and repealing Council Regulation (EC) No. 1081/2006.

Regulation (EU) No. 1299/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on specific provisions for the support from the European Regional Development Fund to the European territorial cooperation goal.

Regulation (EU) No. 1302/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 amending Regulation (EC) No. 1082/2006 on a European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) as regards the clarification, simplification and improvement of the establishment and functioning of such groupings.

Council Regulation (EU) No. 1300/2013 of 17 December 2013 on the Cohesion Fund and repealing Council Regulation (EC) No. 1084/2006.

Regulation (EU) No. 1305/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Council Regulation (EC) No. 1698/2005.

Особенное внимание было уделено контрольным мероприятиям и системе мониторинга за реализацией программ. Полномочия в реализации программы были разделены между: управляющим органом, осуществляющим оперативную программу, комитетом по мониторингу, органом по сертификации программы, который также проверяет отчет о расходах и платежные приложения до их передачи Комиссии, контрольным органом для каждой оперативной программы, который производит наблюдения за эффективностью функционирования системы управления и мониторинга.

Было определено, что 5 фондов действуют совместно для достижения целей политики сплочения:

- Европейский сельскохозяйственный фонд развития,
- Фонд сплочения,
- Европейский социальный фонд,
- Европейский фонд регионального развития,
- Европейский морской и рыболовный фонд.

Все фонды действуют на общих для них принципах: упрощения операций, электронного управления, прозрачных норм и правил и процедур, финансовых инструментов, политики направленной на поддержку сообществ.

Был принят Европейский кодекс поведения в области партнерства<sup>78</sup>, который предусматривает общий набор стандартов в области консультации, процедуры участия и диалога с партнерами на всех этапах планирования, реализации, мониторинга и оценки проектов, финансируемых за счет всех европейских структурных и инвестиционных фондов (ESIF). Также был дан перечень субъектов в отношениях партнерства: органы государственной власти, профсоюзы, работодатели и неправительственные организации и органы, ответственные за содействие социальной интеграции, гендерного равенства и недискриминации.

Была усилена по сравнению с предыдущим бюджетным периодом роль социального фонда. Впервые в политики сплочения минимальная доля для ESF устанавливается на 23,1% на период 2014-2020 гг. в общем бюджете политики сплочения, или 80 млрд. евро.

Были специально оговорены условия финансирования городских проектов; по крайней мере, 5% Европейского фонда регионального развития (ЕФРР) должны быть инвестированы в комплексное рациональное городское развитие. Города стали отдельными единицами планирования в рамках региональной политики. Предусматривается создание комплексных стратегий городского развития, разработанные отдельно по городам, которые будут реализованы в виде интегрированного территориального инвестирования (ITI), предусматривающего мультитематические приоритетные направления или же конкретные оперативные программы. При этом принимается во внимание связь и включенность города в окружающее его пространство, в т.ч. связи с сельскими районами. Также задействуется местный потенциал, используются консалтинговые местные организации и городские сообщества.

Повышенное внимание также уделено трансграничному сотрудничеству, которое развивается по 3 направлениям:

---

78

- приграничное сотрудничество,
- транснациональное
- межрегиональное.

Бюджет на трансграничное сотрудничество на 2014-20 составил € 10.2 млрд. или 2,9% бюджета политики сплочения.

Отдельно были выделены стратегии ЕС по Европейским регионам:

- Региону Балтийского моря;
- Дунайского региону;
- Адриатическому и Ионическому Региону.

Также необходимо упомянуть о создании в 2002 году Фонда солидарности Европейского Союза (EUSF), возникновение которого было обусловлено серией серьезных наводнений в Центральной Европе. Из этого фонда используется финансовая помощь на реконструкцию, возмещение ущерба, который причиняется крупными стихийными бедствиями. До сих пор вмешательство Фонда было зафиксировано в 56 случаях стихийных бедствий (лесные пожары, землетрясения, ураганы, засухи, наводнения). 23 европейские страны получили поддержку в общем объеме 3.580.000.000 €.

Таким образом, ключевыми моментами политики сплочения в 2014-2020 году стали:

- Связь политики сплочения со стратегией ЕС-2020,
- Согласованное использование пяти европейских структурных и инвестиционных фондов.
- Фокусирование целевых ресурсов на ключевых секторах роста,
- Установление четких целей и измеряемых результатов,
- Предварительная оценка правильных условия для инвестиций.
- Повышение роли Европейского социального фонда.
- Усиление роли партнеров в планировании, реализации и контроле.
- Комплексный подход к развитию территорий.
- Укрепление трансграничного сотрудничества.

## **Глава 3.**

### **Цели политики сплочения Европейского союза**

В европейской политике сплочения можно выделить пять периодов, в которых реализовывались различные композиции целей, которые задавали параметры структурных и региональных программ развития. Цели политики сплочения можно разделить на региональные и горизонтальные. Горизонтальные цели касаются всегда определенной, выделенной по каким-то признакам, группы людей, без значения, где именно они живут и какую территорию занимают. Цели же региональной политики, определяются территорией или регионом, которому необходимо оказание помощи и который отвечает условиям предоставления такого рода помощи, определяемым документами ЕС.

Первый период, в котором были четко определены цели региональной политики начался в 1988 году, в рамках большой реформы Сообществ. Тогда были определены 6 целей – 3

горизонтальных и 3 региональных, в следующем, 1994-1999, периоде – 7 целей (4 региональных и 3 горизонтальных), с 2000 года были введены 3 цели (2 региональных и 1 горизонтальная), с 2007 по 2013 действовали также три цели, модифицированные по сравнению с предыдущим периодом), с 2014-по 2020 были определены 11 тематических приоритетов в политике, с 2020 до 2027 предусматриваются 5 региональных целей и 2 горизонтальных.

### **Цели реализованные в 1989-1993 гг.**

В 1989–1993 годах реальное влияние структурной политики на экономику заключалось в достижении следующих целей:

Цель 1 - Поддержка и структурная перестройка экономически отсталых регионов (критерии: ВВП на душу населения составляет менее 75% от среднего значения в Сообществе),

Цель 2 - Реструктуризация секторов экономики в приграничных регионах и регионах, затронутых упадком промышленности (критериями выступали более высокий уровень безработицы, чем в среднем в Сообществе, и сокращение занятости населения),

Цель 3 - Борьба с длительной безработицей (критериями были выбраны показатель безработицы у населения старше 25 лет, и нахождение такие лиц в состоянии безработицы более 12 месяцев подряд).

Цель 4 - Облегчение доступа молодых людей к рынку труда (критерием выступили показатель числа лиц, ищущих работу, которые в этот момент не достигли 25 лет.

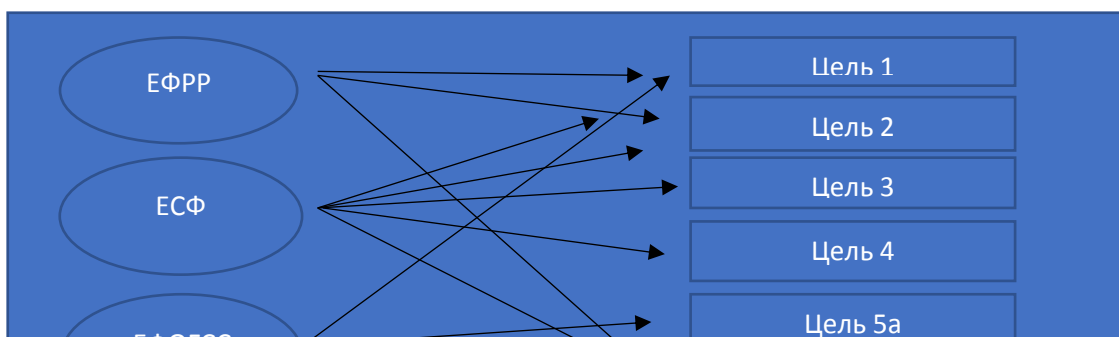
Цель 5 - Реформирование аграрной политики Сообщества, при этом цель 5 подразделялась на две части:

- а) укрепление аграрных структур,
- б) поддержка сельскохозяйственных регионов.

Таким образом, горизонтальный характер носили цели 3, 4 и 5а, они касались всего Сообщества. Цели 1, 2 и 5b касались региональных интервенций в проблемных областях и регионах; именно они имели значение для региональной политики.

По условиям предоставления помощи все структурные фонды могли осуществлять работу одновременно в рамках нескольких целей, что означает, что один проект мог быть поддержан из нескольких фондов одновременно. Так, Европейский фонд регионального развития действовал в рамках целей 1, 2, 5b, Европейский социальный фонд - целей 1, 2, 3, 4, 5b и Европейский фонд ориентации и гарантий сельского хозяйства (EFOiGR) - целей 1 и 5а.

**Рис. 2. Распределение средств на конкретные стратегические цели структурной политики Сообщества после 1988 года.**



Он

На рисунке 9 изображены регионы, которые были охвачены помощью в период 1989-1993 г.

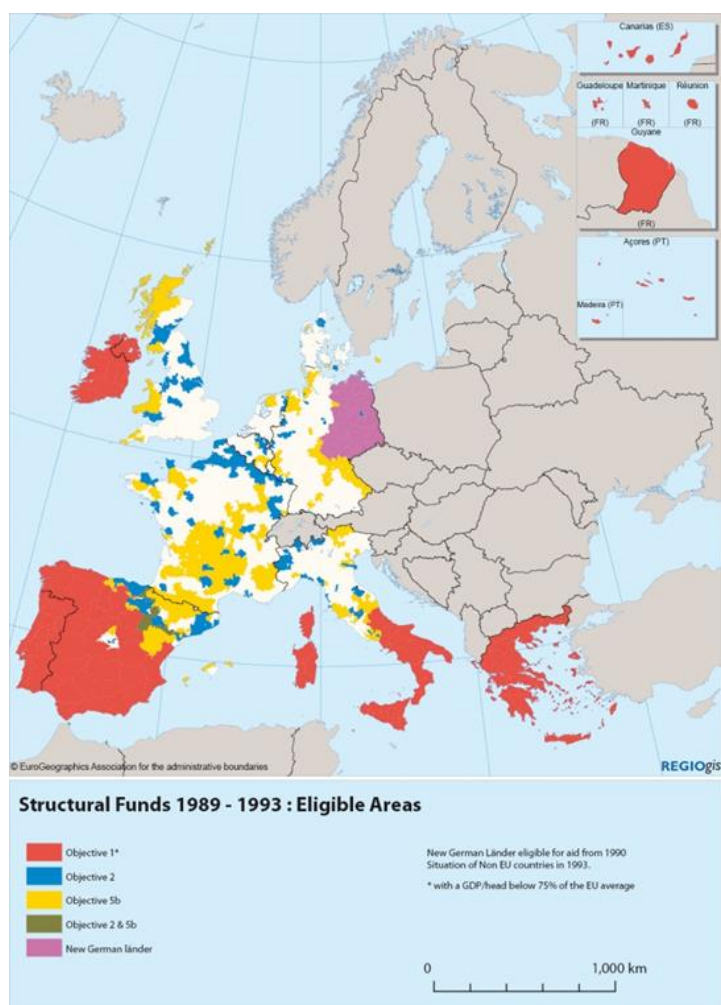


Рисунок 9 Структурные фонды 1989-1993 г.

Таким образом, в 1988 году была достигнута интеграция структурных фондов, что позволило обеспечить выполнение 5 приоритетных задач Сообществ на основании стандартизированных правил с применением принципа децентрализованного управления. В этот период было произведено увеличение бюджета структурных фондов с 6,4 млрд. ЭКЮ. в 1988 году до 20,5 млрд. ЭКЮ в 1993 году (относительная доля в бюджете выросла с 16% и составила почти 31% общего бюджета ЕС).

Четко определенные цели дали уверенность, что фонды будут работать более эффективно. Что касается региональных интервенций, проблемные области, которые могли бы получить поддержку со стороны Структурных фондов, были определены на уровне NUTS II<sup>79</sup> для Цели 1 и в NUTS III<sup>80</sup> для Цели 2.

### ***Цели, достигнутые в 1994-1999 гг.***

В 1988 году не было проведено реформ, которые переопределяли бы стратегические цели Структурных фондов. Но уже в 1993 году были внесены многочисленные корректировки и новые компоненты для конкретных целей.

В 1994 году бюджет структурных фондов на 5 лет был запланирован в размере 168 млрд. Финансирование должно было осуществляться на основании Рамочных условий поддержки со стороны Сообщества.<sup>81</sup> Также была принята модель оперативных программ и отдельных программных документов, на основании которых происходило осуществление проектов в рамках помощи.<sup>82</sup> (SPD)

9% бюджета структурных фондов было предназначено для 13 инициатив самого Сообщества: KONVER, RETEX, PYMES, URBAN, и еще 1% для инновационных акций, поддерживаемых со стороны Сообщества.

---

79

80

81

82

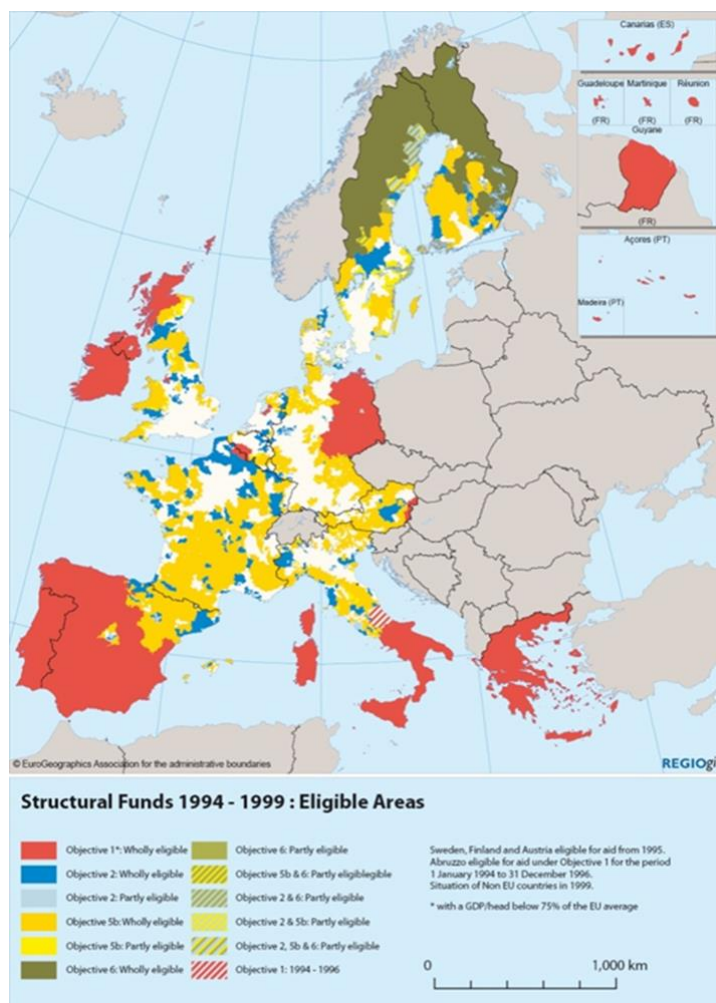


Рисунок 10. Регионы подпадающие под действие региональной политики ЕС в 1995-1999 годах.

Также был создан новый инструмент – Фонд Сплочения<sup>83</sup>, а также Инструмент регулирования и координации рыболовства<sup>84</sup>.

Региональными целями, реализованными в отношении только отсталых регионов в 1994–1999 годах были целями 1, 2, 5b и 6, а горизонтальными – реализованными для для всех регионов и государств ЕС - цели 3, 4 и 5a.

Новые цели структурной политики на 1994-1999 годы включали:

1 Цель – адаптация отсталых регионов к экономическому развитию и росту. Условия получения финансовой поддержки для достижения этой цели, было те же, что и в предыдущие годы: ВВП государства или региона должен был составлять менее 75% от среднего значения на одного жителя в рамках всего Сообщества. Поддержка в рамках Цели 1 охватила 22% областей всего Сообщества. Финансовые ресурсы были в основном выделены для стимулирования экономики региона, инвестиций, развития инфраструктуры

83

84

связи и средств защиты окружающей среды. Также страны, подпадающие под критерии помощи были дополнительно поддержаны Фондом сплочения. Цель 1 охватила все новые немецкие земли (включая Восточный Берлин), всю территорию южной Италии с Сардинией и Сицилией, во Франции – Заморские территории, и несколько небольших регионов, граничащих с Бельгией, в Великобритании, Северной Ирландии и нескольких регионах Шотландии, в Бельгии, Эно, в Нидерландах Flevoland, в Австрии, Бургенланд.

Цель 2 - восстановление территорий, пострадавших от упадка промышленности. Поддержка для этой цели была сосредоточена на регионах, которые из-за кризисов страдают от высокого уровня безработицы, показатель которой выше среднего по Сообществу. Принималось во внимание среднее значение безработицы за последние три года перед началом проекта. Это касалось регионов, в которых преобладали следующие отрасли промышленности: текстильная, угольная, судостроительная, металлургическая и электронная. Основной упор был сделан на поддержку инвестиций в отрасли, которые создавали бы перспективу полной занятости. Задача 2 охватывает очень много различных регионов в отдельных странах (исключая те страны и регионы, которые уже охвачены задачей 1). В таких регионах проживало почти 15% населения Европейского Союза. Европейский Союз выделил 7,2% структурных средств для Цели 2 в период 1994-1999 гг.

Цель 3 - борьба с длительной безработицей и облегчение доступа на рынок труда для молодежи и других находящихся в неблагоприятном положении групп. Реформа 1993 года представила новую формулировку этой цели, основанную на соответствующем Постановлении Сообщества 1988 года. До 1993 года цель 3 была направлена на борьбу с долговременной безработицей, а цель 4 служила для облегчения доступа молодежи на рынок труда. В ходе реформы 1993 года было решено объединить обе существующие цели 3 и 4 в одну новую цель 3 для укрепления и координации работы фондов и повышения их эффективности. Новая цель 3 была горизонтальной и направлена на людей, которые лишились работы по разным причинам. Особое внимание уделялось мерам по учету безработных и молодых людей, а также инвалидов, эмигрантов, лиц, ищущих убежища, и наркоманов. В рамках цели 3 предусматривалась возможность организации всего спектра обучения, консультирования и трудоустройства, повышения квалификации, подготовки персонала и персонала, принятия мер, направленных на выравнивание возможностей женщин и мужчин на рынке труда. В период 1994-1999 гг. на цель 3 было выделено 27,4% бюджета структурных фондов. В рамках этой цели больше не поддерживались регионы и страны, которые получали помощь в рамках цели 1. Например, немецкие восточные земли вели очень активную политику по борьбе с безработицей но не в рамках цели 3, а в рамках цели 1.

Цель 4 - адаптация рабочей силы к изменениям в производственной системе. Эта цель появилась в 1994 году, в связи с объединением Целей 3 и 4 в 1993 году. Средства для этой цели были в основном предназначены для исследований и реализации стратегий, связанных с возможностью изменений в производственной системе. Это означало обеспечение прогнозирования тенденций на рынке труда, внесение необходимых изменений в систему образования с целью ограничения образования по невостребованным профессиям, а также подготовку кадров для преобразования сферы производства в более конкурентоспособную и гибкую структуру. Помощь в основном предоставлялась малым и средним предприятиям (МСП), которым грозила ликвидация. Важной особенностью Цели 4 является тщательный анализ структуры промышленности, а также развитие профессиональной профориентации.

Задача 5a - поддержка сельскохозяйственных территорий. Эта цель касалась поддержки развития сельскохозяйственных районов путем ускорения адаптации аграрной структуры в рамках реформы

сельскохозяйственной политики Сообщества. Речь шла в первую очередь о надлежащем формировании и контроле сельскохозяйственного производства и рыболовного сектора, с тем чтобы повысить их конкурентоспособность и создать условия для лучшей переработки продукции. Сообщество также желало субсидировать молодых фермеров в соответствии с этой целью, чтобы компенсировать им затраты на тяжелую работу в связи с их низким доходом. Однако в эту цель не входили другие проблемы сельских регионов, такие как экология сельскохозяйственных угодий, облесение пахотных земель и т. д.

Цель 5b - содействие развитию и структурной перестройке сельских районов. Регионы, обращающиеся за поддержкой в рамках этой цели, должны соответствовать следующим критериям:

- они должны характеризоваться высоким процентом людей, занятых в сельском хозяйстве,
- в них должен быть очень низкий доход фермерских хозяйств,
- они должны обладать низкой плотностью населения,
- в них должна проявляться тенденция к оттоку сельских жителей в города.

Поддержка в рамках этой цели была следствием негативных структурных изменений, произошедших в сельской местности в результате интеграции Сообщества. Эта цель касалась сельского хозяйства, но в случае сельского хозяйства и рыболовства вместе, как в северной Германии, она рассматривалась как общая для обоих секторов. Помощь в рамках Цели 5b охватила районы с населением 32 миллионов граждан Сообщества, что составляло 8,8% от общей численности населения. На эти цели было выделено 2% структурных средств.

Целью 6 выступила оказание помощи периферийным районам с очень низкой плотностью населения. Дело в том, что в 1995 году в результате расширения Европейского Союза на Австрию, Швецию и Финляндию принципы структурной политики были пересмотрены. Из-за низкой плотности населения во многих регионах скандинавских стран в региональной политике была введена новая цель 6, которая касалась поддержки районов с плотностью населения, т.е. менее 8 человек на км<sup>2</sup>. Эти регионы чаще всего являются областями субарктического сельского хозяйства, которые из-за своей непривлекательности с трудом могут конкурировать с другими районами Сообщества. Только в Финляндии в таких регионах живет 841 000 человек, или 16,6% населения всего общества, а в Швеции 451 000, или 5% населения. Такие районы получили поддержку в рамках этой цели с 1995 года. Эта цель была скорее символической, чем практической. Сложные климатические условия, низкая плотность населения, низкий уровень туризма оказались трудностями, по причине которых скандинавские страны на самом деле получали небольшую поддержку и субсидии из казны Европейского Союза.

Структурная политика в этот период была сосредоточена, главным образом, на региональных проектах и целях, о чем свидетельствует тот факт, что до 85% всех средств было выделено регионам, находящимся в упадке, в рамках следующих целей:

- цель 1 - 68% средств,
- цель 2 - 11,5% средств,
- цель 5b - 5% средств,
- цель 6 - 0,5% средств.

Только 15% средств было выделено на цели 3 и 4, которые полностью финансировались Европейским социальным фондом.

*Таблица 3. Определения целей европейских структурных фондов в 1988 году и после реформы в 1993 году*

Номер Цели	Критерии 1988	Критерии 1993
1	Структурная перестройка отсталых регионов в развитии	Структурная перестройка отсталых регионов в развитии
2	Реструктуризация территорий, пострадавших от обвала промышленности	Реструктуризация территорий, пострадавших от обвала промышленности
3	Борьба с длительной безработицей	Борьба с длительной безработицей и облегчение доступа к рынку труда для молодежи и других уязвимых групп
4	Облегчение доступа молодежи к рынку труда	Адаптация рабочей силы к изменениям в производственной системе
5 5a 5b	Поддержка развития села: корректировка аграрной структуры; развитие сельскохозяйственных регионов	Поддержка развития села: ускорение адаптации аграрной структуры и рыболовства содействие структурной перестройке сельской местности
6	Нет	Поддержка регионов с низкой плотностью населения (критерий 1995 года)

#### **Цели, реализованные в 2000-2006 г.г.**

Цели, реализованные в 2000-2002 были определены двумя ключевыми для ЕС темами:

I) Эффективностью управления и оказания помощи, которая потребовала упрощение дизайна и процедур региональной политики

II) Подготовкой к расширению 2004 года на новые государств-члены ЕС.

Программный документ «Agenda 2000» проложила путь к самому большому расширению ЕС , 10 новых государств-членов присоединились к Союзу в мае 2004 года. Это историческое расширение привело к увеличению населения ЕС на 20%, а ВВП только на 5%, что означало увеличение региональных диспропорций. ЕС увеличил ассигнования на цели региональной политики до 195

млрд. Евро на 7 лет для 3 структурных фондов, а также 18 миллиардов евро на 7 лет для Фонда сплочения.

ЕС предусмотрел также специальные инструменты для государств-кандидатов, для подготовки их к присоединению к политике сплочения. Так были учреждены:

- PHARE, с объемом финансирования 10,9 млрд. Евро, с целью наращивания потенциала регионов в государствах-кандидатах в члены ЕС,
- SAPARD, с объемом финансирования 3,6 млрд. Евро для развития сельских районов в государствах-кандидатах,
- ISPA с объемом финансирования 7,3 млрд евро, которые предназначались для мер по охране окружающей среды и инфраструктуры.

Эти вспомогательные инструменты были аналогами структурных фондов ЕС.

Реформа 1999 года предусматривала распределение финансовых ресурсов между отдельными целями структурной политики, что должно было позволить достичь значительной концентрации расходов на цель 1 в отсталых регионах. 69,7% от общего объема структурных фондов, т. е. 135,9 млрд. Евро было выделено на региональную цель 1, в том числе 4,3% на переходную поддержку для стран, которые должны были вступить в ЕС в 2004 году. 11,5% средств были направлены на региональную цель 2, что составило сумму 22,5 млрд. евро. Еще 12,3%, то есть 24,05 млрд., было выделено на горизонтальную цель 3.

Таблица 12. Распределение средств между структурными фондами.

EUR million	1989-1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013
ERDF	28 640	77 736	122 012	180 547
ESF	Not available	Not available	66 003	71 000
CF <sup>1</sup>	-	18 078	30 619	66 186
EAGGF/EAFRD	923	17 905	22 200	86 107
Grand total	29 564	113 719	240 834	403 841

Сообщество в этот период сократило число целей структурной политики с шести до трех, увеличив концентрацию ресурсов на политическую цель 1. Цель 1 и цель 2 теперь стали региональными, в то время как цель 3, касающаяся развития людских ресурсов, получила горизонтальное измерение.

Европейская комиссия предположила, что в этом периоде программирования до 2006 году число людей, проживающих в регионах поддержки, уменьшится в рамках целей 1 и 2 с 51%

до 35-40%, хотя, по сравнению с охватом "интервенционизма" в последние два периода 1989-1993 и 1994-1999 годов, было отмечено увеличение доли населения, охваченного региональной политикой, в целом, с 43,5% до 52,3%. Это не означало, что Сообщества дистанцируются от структурной поддержки, но наоборот - Сообщества сконцентрировали средства на отсталых регионах и наиболее обездоленных группах населения.

**Таблица 13. Расходы из структурных фондов в соответствии с целями для отдельных стран ЕС в млн. Евро в 2000-2006 гг.**

Государства	Цель 1	Цель 2	Цель 3	Всего
Австрия	261	680	528	1 469
Бельгия	625	433	737	1 795
Дания	0	183	365	548
Финляндия	913	489	403	1 805
Франция	3 805	6 050	4 540	14 395
Греция	20 961	0	0	20 961
Испания	38 096	2 651	2 140	42 887
Нидерланды	123	795	1 686	2 604
Ирландия	3 088	0	0	3 088
Люксембург	0	40	38	78
Германия	19 958	3 510	4 581	28 049
Португалия	19 029	0	0	19 029
Швеция	722	405	720	1 848
W.Biytania	6 251	4 695	4 568	15 514
Италия	22 122	2 522	3 744	28 388
ЕС 15	135 954	22 453	24 050	182 458

Структурная политика на 2000-2006 годы была основана на следующих трех целях:

Цель 1 - применяется к регионам, где валовой внутренний продукт на душу населения ниже 75% от среднего значения в Европейском союзе. Это относилось к экономически отсталым районам с высоким уровнем безработицы, входившим в группу регионов NUTS II. Отдельные страны приняли и поддержали просьбу Европейской комиссии об особой концентрации средств в регионах с проблемами аграрного сектора и занятости, ослабленной производственной системой и плохой производственной инфраструктурой. Безработица в некоторых районах охватывала 1/4, а иногда даже 1/3 населения, поэтому Сообщество выделило до 2/3 средств для особо страдающих регионов. Периферийные и северные районы Скандинавии, которые имеют очень низкую плотность населения, также были включены в поддержку новой цели. В это время мероприятия, финансируемые в рамках предыдущей цели 6, поддерживались в рамках новой цели 1.

Цель 2 - касается регионов, страдающих от проблем, связанных с экономической и социальной перестройкой, производственными и структурными изменениями, а также с замедлением экономического роста. Новая Цель 2 включила обе задачи старой Цели 2 - поддержка регионов, затронутых сокращением промышленного производства, а также предыдущая цель 5b - касающаяся проблем сельского хозяйства и сельских районов, а

также управлением рыбными ресурсами. Европейская комиссия, признавая, что каждый регион в Сообществе может столкнуться с аналогичными проблемами, поставила задачи новой цели 2, чтобы поддержка активизировала малые и средние предприятия, профессиональную подготовку, использование современных промышленных технологий и защиту окружающей среды, а также способствовала сокращению безработицы. Цель 2 была также расширена, и включила в себя аспект решения городских проблем (особенно крупных агломераций). Критериями распределения средств в соответствии с Целью 2 стали социально-экономические показатели данного региона: уровень безработицы и численности населения, численность занятых в промышленности, сельском хозяйстве и других секторах экономики, показатели уровня развития и т. д. численность населения в районах, которым оказывается помощь в соответствии с Целью 2, не должна превышать 18% от общей численности населения Союза, но не может быть сокращена более чем на 1/3 от общего числа населения, поддерживаемого Целями 2 и 5b в 1994-1999 годах. Регионы ЕС, находящиеся в упадке, могут быть поддержаны только в рамках одной целью – 1 или 2.

Цель 3 - касалась развития людских ресурсов, адаптации и модернизации образования, систем профессионального обучения, программ занятости и борьбы с безработицей посредством активной политики на рынке труда и поддержки групп высокого риска. Европейская комиссия, несмотря на тот факт, что проблемы безработицы уже включены в региональные цели 1 и 2, оставила горизонт; зональная цель 3, которая дополнительно координирует общую политику Европейского Союза с точки зрения рынка труда, занятости и безработицы. Приоритет и подход к трудоустройству в Сообществе означает, что эта область фактически поддерживается всеми тремя целями структурной политики ЕС. В рамках цели 3 Сообщество резервирует за собой реализацию Европейской стратегии занятости, разработанной в рамках так называемой Люксембургского процесса в 1997 году.<sup>85</sup> Задача 3 направлена на вмешательство повсюду, где есть социальные проблемы, связанные с безработицей, социальной изоляцией и дискриминацией. Задача 3 на 2000-2006 годы содержит прежние цели 3 и 4.

**Таблица 14. Использование отдельных средств в рамках задач структурной политики на 2000-2006 гг.<sup>86</sup>**

<b>Цель 1</b>	<b>EFS</b>	<b>EFRR</b>	<b>EFOiGR</b>	<b>IFUR<sup>1</sup></b>
<b>Цель 2</b>	<b>EFS</b>	<b>EFRR</b>		
<b>Цель 3</b>	<b>EFS</b>			

Следует подчеркнуть, что распределение финансовых ресурсов на 2000-2006 годы для каждого государства-члена для целей 1 и 2 региональной политики основано на объективных критериях:

- население, имеющее право на получение помощи,
- состояние экономики на региональном уровне,
- состояние национальной экономики и обострение структурных проблем и безработицы.

<sup>85</sup>

<sup>86</sup> Źródło: Rozporządzenie Rady z 21.06.1999 wprowadzające ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych, tytuł 1, art. 2, a także: „Vorschläge zur Verordnung der Struktur-fonds 2000-2006 - Eine vergleichende Analyse”, s. 5.

Однако объем поддержки в рамках горизонтальной цели 3 структурной политики связан с:

- населением,
- ситуацией на рынке труда и уровень безработицы,
- обострением таких проблем, как: деградация и социальная изоляция граждан, плохое образование и дефицит в структуре и системах образования, а также дискриминация женщин и групп, затронутых на рынке труда, и т. д.

. На 2000–2006 годы было принято правило, согласно которому конкретный регион имеет право на получение помощи только в рамках одной структурной политической цели, а также формула переходной поддержки для регионов, утративших свой профиль.

Стратегической целью структурной политики является Целью 1, которая включает в себя все компоненты других целей в связи с тем, что она вмешивается в регионах в экономическом и социальном плане, в котором дополнительные меры вмешательства должны применяться в различных областях и областях. Сообщество также признает, что «... Задача 1 включает в себя частично все другие задачи из-за поставленных перед ним особых задач. Таким образом, Задача 1 составляет 70% всего структурного бюджета Европейского Союза и называется политической целью. Регионы, не охваченные Целью 1, могут использовать все другие цели, если они отвечают критериям, необходимым для их получения.

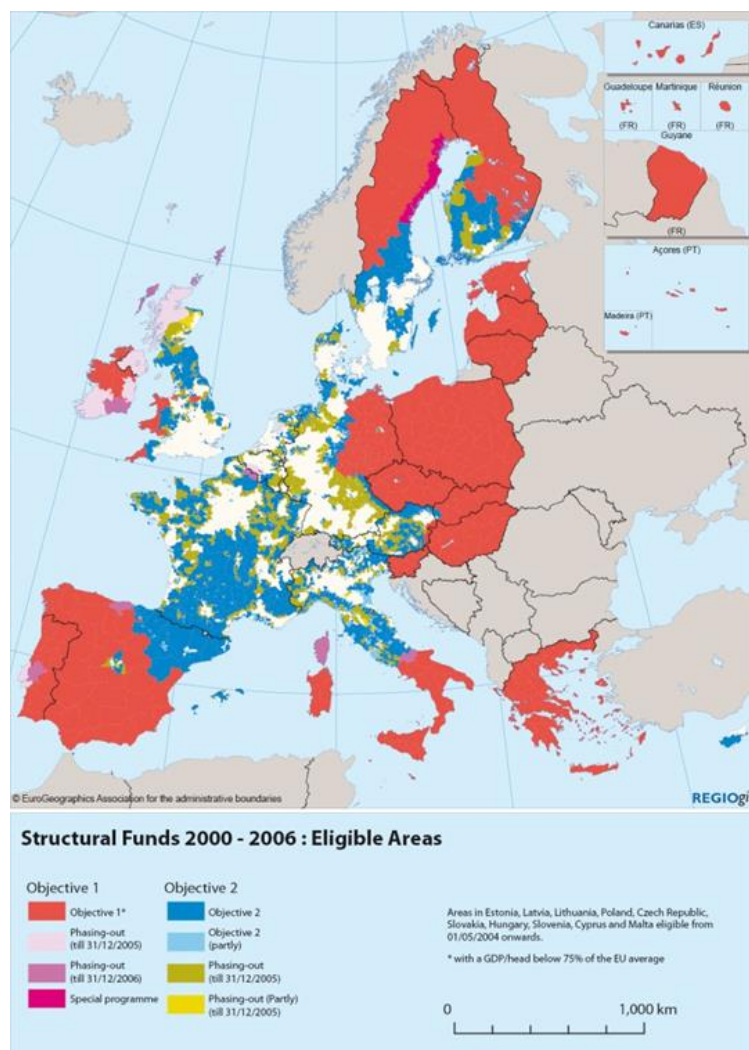


Рисунок 10. Регионы, объятые помощью в 2000-2006 годах

### Период 2007-2013 г.г.

Политика сплоченности Европейского Союза в период 2007-2013 года осуществлялась в контексте произошедшей в 2004 году интеграции 10 новых стран, а затем Болгарии и Румынии в 2007 году. Потому потребности в гармонизации экономического и социального развития в рамках Союза возросли. Новые члены ЕС должны были в полной мере подключиться к мероприятиям политики сплочения. Вторым контекстом политики в этот период стало то, что Союз столкнулся с проблемами, возникшими в результате ускорения экономической реструктуризации в результате глобализации, открытых рынков и торговли, эффектов технологической революции, развития экономики, основанной на знаниях, старения населения и роста иммиграции.



Рисунок 11. Регионы, охваченные помощью в 2000-2006 годах

Для решения этих различных задач был создан новый общий регламент<sup>87</sup>, определяющий общие правила, применимые к Европейскому Фонду регионального развития (ЕФРР), Европейский социальный фонд (ЕСФ) и Фонд сплочения. На основе принцип управления, разделяемый Союзом, государствами-членами и регионами, это регулирование предлагает новый процесс программирования, а также новые нормы финансового управления, контроль и оценка проектов.

Политика сплоченности была реорганизована вокруг трех новых приоритетных целей:

- конвергенции,
- повышения региональной конкурентоспособности и занятости,
- европейского территориального сотрудничества.

Также были разработаны регламенты для каждого из источников финансирования (Европейский фонд регионального развития, Европейский Социальный фонд, Фонд единства и Инструмент оказания помощи перед вступлением (IPA), а также новый регламент, создающий трансграничный орган для осуществления программ сотрудничества между граничащими друг с другом регионами.<sup>88</sup>

87

88

Доступ к средствам помощи получили все регионы ЕС, с разной степенью возможностей финансирования. Всего средства в рамках политики сплочения были увеличены на 50 млрд. Евро в год, что составило около 36% общего бюджета ЕС.

Изменения в рамках цели политики сплочения отображены в следующей схеме:

Таблица 15. Архитектура политики сплочения

The cohesion policy architecture				
2000–06			2007–13	
Objectives Community initiatives Cohesion Fund	Financial instruments		Objectives	Financial instruments
Objective 1 Regions lagging behind in development terms	ERDF ESF EAGGF-Guarantee EAGGF-Guidance FIFG		Convergence	ERDF ESF Cohesion Fund
Cohesion Fund	Cohesion Fund			
Objective 2 Economic and social conversion zones	ERDF ESF		Regional competitiveness and employment	ERDF ESF
Objective 3 Training systems and employment policies	ESF			
Interreg III	ERDF		European territorial cooperation	ERDF
URBAN II(*)	ERDF			
EQUAL (*)	ESF			
Leader +	EAGGF-Guidance			
Rural development and restructuring of the fishing sector beyond Objective 1	EAGGF-Guarantee FIFG			
<b>4 objectives 4 Community initiatives Cohesion Fund</b>	<b>6 instruments</b>		<b>3 objectives</b>	<b>3 instruments</b>

(\*) In 2007–13, Urban II and Equal will be part of the convergence objective, as well as of the regional competitiveness and employment objective.

В 2007–13 годах Фонд сплочения больше не функционировал независимо, а участвовал в Цель конвергенции. Те же правила программирования и управления применялись к трем Фондам. Три новые цели включили в себя задачи предыдущих Целей 1, 2 и 3, а также как и предыдущие инициативы Сообщества: Interreg III, Equal и Urban II.

Интеррег III был интегрирован в цель европейского территориального сотрудничества, программы Urban II и Equal интегрированы в Цель конвергенции и повышения региональной конкурентоспособности и занятости.

Программа «LEADER+»<sup>89</sup> и Европейский фонд руководства и гарантий сельского хозяйства (EAGGF)<sup>90</sup> заменены Европейским сельскохозяйственным фондом развития сельских

<sup>89</sup>

<sup>90</sup>

районов (EAFRD)<sup>91</sup>, Финансовый Инструмент руководства рыболовством (FIFG) был преобразован в Европейский фонд рыболовства (EFF)<sup>92</sup>. EAFRD и EFF теперь имеют собственную правовую базу и больше не участвуют в политике сплочения.

Цель конвергенции направлена на стимулирование роста и занятости в наименее развитых регионах. Он поддерживает инновации и общество, основанное на знаниях, адаптируемость к экономическим и социальным изменениям и качество окружающей среды и административная эффективность. ЕФРР и ЕСФ, а также Фонд сплочения и ориентированы на наименее развитые государства и регионы.

Области, подходящие для цели конвергенции, объединяют регионы, имеющие право на получение помощи в соответствии с критериями получения такой помощи (ВВП составляет менее 75% от среднего по Сообществу) и член Государства, которые имеют право на получение Фонда единства на основе национальных критериев (ВНД менее 90% в среднем по Европе).

Были определены такие регионы, потенциальные реципиенты помощи:

#### А. Регионы, имеющие право на достижение цели конвергенции

- Болгария: вся территория
- Чешская Республика: Стржедние Чечи, Йихозапад, Северозапад, Северовиход, Йиховичод, Стржедни Морава, Моравско-Слезско
- Германия: Бранденбург-Нордост, Мекленбург-Передняя Померания, Хемниц, Дрезден, Дессау, Магдебург, Тюринген
- Эстония: вся территория
- Греция: Анатолики Македония, Фракия, Фессалия, Ипайрос, Иония Нисия, Дитики Эллада, Пелопоннес, Ворея Айгайо, Крит
- Испания: Галисия, Кастилья-Ла-Манча, Эстремадура, Андалусия
- Франция: Гваделупа, Мартиника, Гайана, Реюньон
- Италия: Кампания, Апулия, Калабрия, Сицилия
- Латвия: вся территория
- Литва: вся территория
- Венгрия: Кезеп-Дунантул, Ньюгат-Дунантул, Дель-Дунантул, Эсак-Мадьярорсаг, Эшак-Альфельд, Дель-Альфельд
- Мальта: весь остров
- Польша: вся территория
- Португалия: Норте, Центр, Алентежу, Регион Автонома дос Асорес
- Румыния: вся территория

---

<sup>91</sup>

<sup>92</sup>

- Словения: вся территория
- Словакия: Западные Словенские, Средние Словенские, Восточные Словенские
- Великобритания: Корнуолл и острова Силли, Западный Уэльс и долины

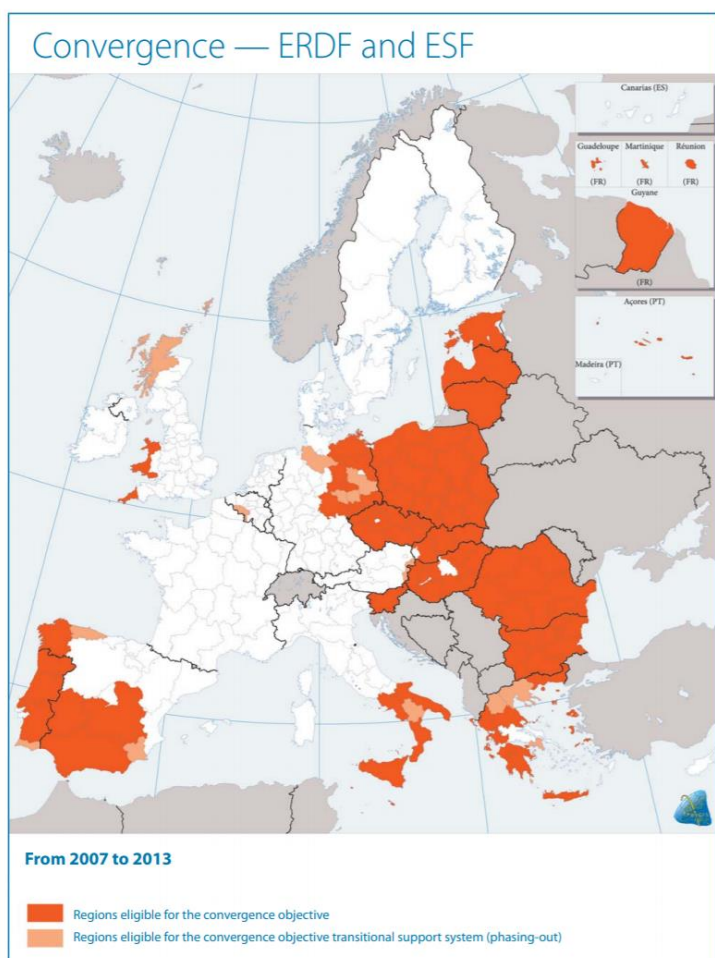
Б. Регионы, имеющие право на конвергенцию переходной поддержки

- Бельгия: провинция Эно
- Германия: Бранденбург-Зюдвест, Люнебург, Лейпциг, Галле
- Греция: Кентрики Македония, Дитики Македония, Аттики
- Испания: Принцип Астурия, Регион Мурсии, Сьюдад-Аутонома-де-Сеута, Сьюдад

Autónoma de Melilla

- Италия: Базиликата
- Австрия: Бургенланд
- Португалия: Алгарве
- Великобритания: Нагорье и острова

*Рисунок 16. Регионы, объятые целью конвергенции*



Были также определены государства-получатели помощи в рамках Фонда сплочения:

- Болгария
- Чехия
- Эстония
- Греция
- Кипр
- Латвия
- Литва
- Венгрия
- Мальта
- Польша
- Португалия
- Румыния
- Словения
- Словакия



А также государство, имеющее право на переходную поддержку Фонда сплочения:

- Испания



Региональная цель повышения конкурентоспособности и занятости охватывает все области Европейского Союза, которые не подходит для цели конвергенции. Она направлена на усиление конкурентоспособности регионов и привлекательность, а также занятость, предвосхищая экономические и социальные перемены. Финансируется ЕФРР и ЕСФ.

Таблица 17. Регионы, охваченные целью повышения региональной конкурентоспособности и занятости

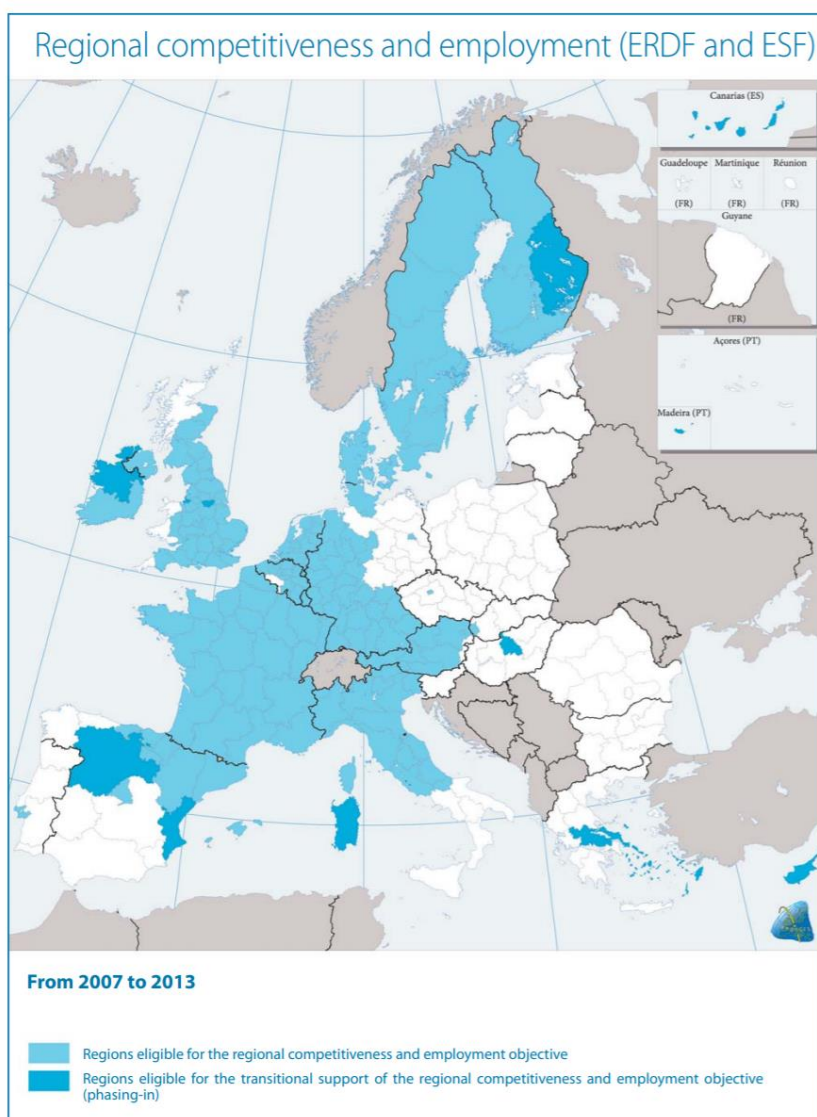
Eligibility for the regional competitiveness and employment objective		
2000–06		2007–13
Objective 2: industrial, rural and urban areas or fishing, meeting certain criteria. Community ceiling platform at 18 %		All the regions not covered by the convergence objective or by transitional support (NUTS 1 and NUTS 2 regions according to the Member States)
Objective 3: all the regions not included in Objective 1		
Previous Objective 1 transitional support (called 'phasing-out')		Transitional support for NUTS 2 regions which were covered by Objective 1 but whose GDP exceeds 75 % of the EU-15 GDP average (called 'phasing-in'). See the list below.

Больше с этого времени не существует зонирования Сообщества в зависимости от конкурентоспособности и занятости в регионе, в отличие от предыдущей цели 2 (городские и сельские зоны и т. д.). Отныне разработка согласованной стратегии, применимой ко всему региону, является привилегированной, что исключает фокусирование ее на микроуровня района или деревни, к примеру.

Регионы, имеющие право на региональную конкурентоспособность и занятость составляют такую группу, члены которой не имеют права на достижение цели конвергенции и переходная поддержка региональной конкурентоспособности и занятости имеют право на региональную конкурентоспособность и занятость.

Регионы, имеющие право на переходную поддержку повышения региональной конкурентоспособности и трудоустройства:

- Ирландия: пограничный, средний и западный
- Греция: Стереа Эллада, Нотио Айгао
- Испания: Кастилия и Леон, Комунидад Валенсия, Канарские острова
- Италия: Сардиния
- Кипр: вся территория
- Венгрия: Кезеп-Мадьяроршаг
- Португалия: Região Autónoma da Madeira
- Финляндия: Ита-Суоми
- Великобритания: Мерсисайд, Южный Йоркшир



### **Цель европейского территориального сотрудничества**

Целью европейского территориального сотрудничества является укрепление сотрудничества на трансграничном, транснациональном и межрегиональном уровнях. Она служит дополнением к двум другим целям, и охватывает регионы, которые также имеют право на конвергенцию и региональную конкурентоспособность и занятость

Цель финансируется ЕФРР и направлена на продвижение общих решений для властей разных стран в области городского, сельского и прибрежного развития, развития экономических отношений и создание малых и средних предприятий (МСП).

Такое сотрудничество сосредоточено на исследованиях, разработках, обществе, основанном на знаниях, предотвращении рисков и интегрированном управлении водными ресурсами.

Для трансграничного сотрудничества все 3 уровня уровня NUTS имеют право на получение помощи на всем протяжении наземных внутренних границ и некоторых внешних

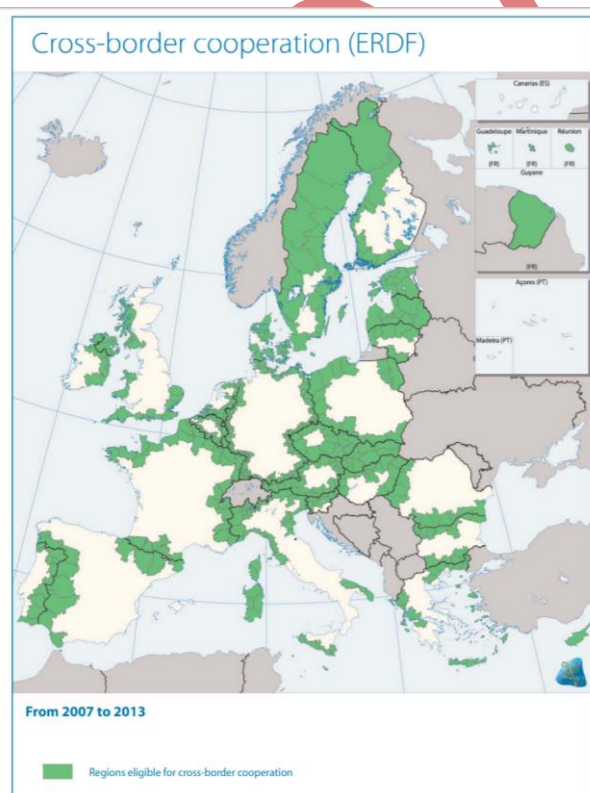
границы, вдоль морских границ, разделенных максимальным расстоянием 150 км. (Список этих регионов опубликован в решении Комиссии от 31 октября 2006 г.

Для транснационального сотрудничества все регионы имеют право, но, по согласованию с государствами-членами ЕС определил 13 зон сотрудничества (эти зоны были определены в решении от 31 октября 2006 года<sup>93</sup>.

Для межрегионального сотрудничества, а также создания сетей и обмена опытом: все Европейские регионы имеют право на получение помощи. Статус территориального сотрудничества изменился, и теперь он поднимается до уровня полностью отдельная цель, которая дает ему большую видимость и большую правовую базу.

Сотрудничество со странами за пределами Европейского Союза больше не поддерживается структурными Фондами, но осуществляется двумя новыми инструментами: Европейский инструмент соседства и партнерства (ENPI) и Инструмент для оказания помощи перед вступлением (IPA). Только сотрудничество с государствами, не являющимися членами, которые не получают финансовой помощи Европейского Союза (Лихтенштейн, Норвегия, Швейцария и др.), Занимаются вопросами европейского территориального сотрудничества. Трансграничное сотрудничество охватывает географическую область, большую, чем предыдущий Интеррег III, в основном за счет того, что в этот период относится и к морскому сотрудничеству.

Все регионы Европы по-прежнему имеют в этот период право на поддержку межрегионального сотрудничества, единая программа охватывает весь Европейский Союз (против четырех регионов в рамках Интеррег III C).



Цель предполагает создание сетей сотрудничества и обмен опытом во всех государствах-члена в таких областях как:

- В области развития взаимодействия, в которой оказывается поддержка программ управления организациями;
- Urbact, касающейся тематизированных городских сетей;
- ESPON, относящейся к сети мониторинга пространственного планирования.

### **Финансовые ресурсы**

Доступные ресурсы на цели политики сплочения составили в этот период 308,041 млрд. Евро (в ценах 2004 года) или 347,410 млрд. Евро (в ценах на 2010 год), из которых:

- 81,5% предназначались на цели конвергенции;
- 16% на цели повышения региональной конкурентоспособности и занятости;
- 2,5% на цели европейского территориального сотрудничества.

Также эти средства распределяются между государствами-членами, согласно квотам Европейской комиссии, которая ориентируется в этом на определенные финансовые размеры каждого из государств-членов, используя следующие критерии: численность населения, региональное и национальное благосостояние, уровень безработицы. Квоты представлены в следующей таблице (таблица XXXX) :

**Таблица 18.**

Indicative allocation by Member State, 2007–13 (current prices, in million EUR)

	Convergence			Regional competitiveness and employment		European territorial cooperation	Total
	Cohesion Fund	Convergence	Phasing-out	Phasing-in	Regional competitiveness and employment		
Belgium			638		1 425	194	2 258
Bulgaria	2 283	4 391				179	6 853
Czech Republic	8 819	17 064			419	389	26 692
Denmark					510	103	613
Germany		11 864	4 215		9 409	851	26 340
Estonia	1 152	2 252				52	3 456
Éire-Ireland				458	293	151	901
Greece	3 697	9 420	6 458	635		210	20 420
Spain	3 543	21 054	1 583	4 955	3 522	559	35 217
France		3 191			10 257	872	14 319
Italy		21 211	430	972	5 353	846	28 812
Cyprus	213			399		28	640
Latvia	1 540	2 991				90	4 620
Lithuania	2 305	4 470				109	6 885
Luxembourg					50	15	65
Hungary	8 642	14 248		2 031		386	25 307
Malta	284	556				15	855
Netherlands					1 660	247	1 907
Austria			177		1 027	257	1 461
Poland	22 176	44 377				731	67 284
Portugal	3 060	17 133	280	448	490	99	21 511
Romania	6 552	12 661				455	19 668
Slovenia	1 412	2 689				104	4 205
Slovakia	3 899	7 013			449	227	11 588
Finland				545	1 051	120	1 716
Sweden					1 626	265	1 891
United Kingdom		2 738	174	965	6 014	722	10 613
Interregional/ Network cooperation						445	445
Technical Assistance							868
<b>Total</b>	<b>69 578</b>	<b>199 322</b>	<b>13 955</b>	<b>11 409</b>	<b>43 556</b>	<b>8 723</b>	<b>347 410</b>

NB: The figures having been rounded off, the totals might not correspond.

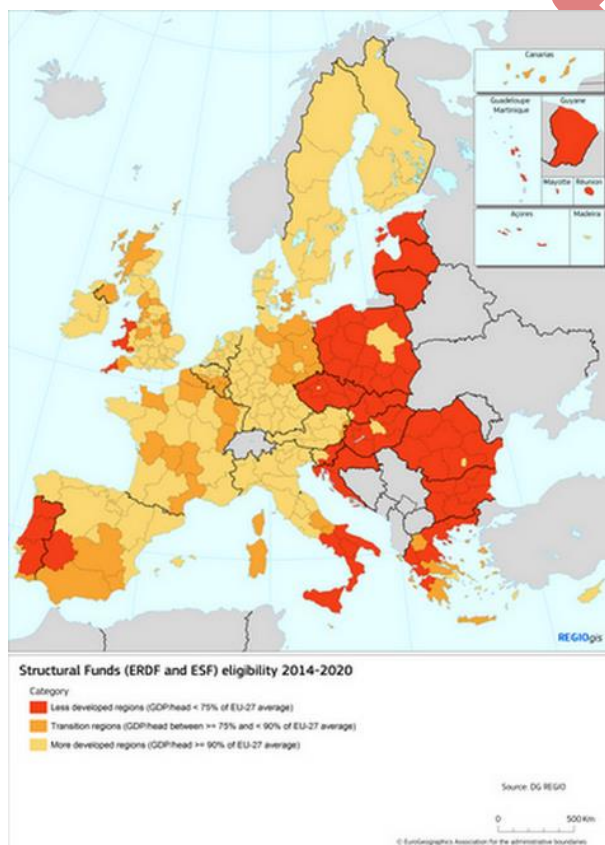
**Период 2014-2020 г.г.**

В октябре 2011 года Европейская комиссия представила рабочий документ, содержащий анализ ошибок в политике сплочения, которые были выявлены самой Комиссией и Европейской Счетной палатой в 2006-2009 гг., а также предложения по исправлению

ситуации и перечень необходимых действий, а также рамочные условия модели контроля использования средств<sup>94</sup>.

Европейский фонд регионального развития (ЕФРР), Европейский социальный фонд (ЕСФ) и Фонд сплочения (ФС) осуществляют подавляющее большинство расходов на политику сплочения. Поскольку в осуществление программ политики сплочения вовлечено огромное число организаций, осуществляющих огромное число проектов, такие программы сплочения находятся перед лицом риска ошибок и неэффективного использования средств. Потому Европейская комиссия и государства- члены ЕС предпринимают введение мер контроля для обеспечения соблюдения правил и достижения целей политики сплочения.

Когда нарушения выявляются, Комиссия прерывает платежи. В этом случае возникает ситуация, которая требует исправления допущенных ошибок. Допущение ошибки не означает, что средства были потеряны впустую или что было совершено мошенничество. Ошибки обычно можно классифицировать в одну из четырех категорий: государственные закупки, право на получение услуг, контрольные мероприятия и не достижения устойчивости проекта. Они включают неадекватную оценку предложений на тендерные услуги, ошибки в выборе проектов и неудачи в подготовке документации.



Анализ показал, что государственные закупки (41%) и нарушение право (39%) вместе составляют большинство ошибки ERDF и Фонда сплочения в 2006-2009. Ошибки в ЕСФ в основном касаются несоблюдения права (58%).

В течение четырехлетнего периода тестирования эти ошибки были сосредоточены в трех государствах-членах (почти 60%), что указывает на то, что в большинстве государств-членов системы планирования и отчетности являются надежными.

Существуют определенные процедуры для членов союза, которые допускают наибольшее количество ошибок и в которых ситуация ожидает улучшения. Комиссия ЕС постоянно консультирует национальные власти и предоставляет возможность обучения в сфере государственных закупок, и в то же время работает над упрощением правил. В течение финансового периода 2014-2020 гг. Комиссия опиралась на эти действия и будет продолжать фокусировать аудит на более слабых исполнительных органах в регионах и государствах Союза<sup>95</sup>

Предложения по новому подходу к политике сплочения ЕС на 2014-2020 годы были обнародованы Европейской комиссией 6 октября 2011 года<sup>96</sup>. Они нацелены на модернизацию деятельности фондов политики сплоченности и тесно увязывают направление региональных ресурсов с созданием рабочих мест и обеспечением разумного, устойчивого, инклюзивного роста в соответствии с целями стратегии «Европа 2020».

Предлагаемый бюджет на программы 2014-20 составляет 336 млрд. Евро (по сравнению с 350 млрд евро за период 2007-2013 гг.) Инвестиции в менее развитых регионах представляют почти половину этой суммы - более 160 миллиардов евро. По крайней мере, 84 миллиарда были доступны из европейского Социального фонда (ЕСФ) для стимулирования трудоустройства, и содействия обучению на протяжении всей жизни и социальной интеграции.

Кроме того, новый фонд The Connecting Europe Facility (CEF)<sup>97</sup> создан для ускорения развития инфраструктуры в сфере транспорта, энергетики и информационных технологий. Предлагаемый бюджет CEF составляет 40 миллиардов евро, с дополнительным ассигнованием в 10 миллиардов евро, выделенным внутри Фонда сплочения.

Учитывая масштаб ресурсов, доступных для политики сплочения, - более одной трети от общего бюджета ЕС - Комиссия продолжала полагать, что политика может стать решающим фактором в повышение экономической конкурентоспособности Европы, содействие социальной сплоченности и создания новых и лучших рабочих мест. «Мы хотим консолидировать политику сплоченности как основную инвестиционную стратегию Европейского Союза, ключевой инструмент для достижения целей Европы 2020», - заявил Европейский Комиссар по региональной политике Йоханнес Хан.<sup>98</sup> Нам нужно обеспечить скачок в обеспечении и производительности сплоченности политика, чтобы гарантировать, что она остается политикой для всех регионов и граждане почувствуют инвестиции, которые создают рост и рабочие места для всех.

«Ex post» оценки предыдущего периода программирования в 2000-2006, показали, что влияние политики сплоченности инвестиции были обширными. Около 230 000 малых и средних предприятий получили финансовую поддержку (в основном гранты, но также и кредиты и взносы в венчурный капитал) и еще 1,1 млн. предприятий получили

<sup>95</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/working/doc/errors\\_analysis\\_2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/doc/errors_analysis_2011_en.pdf)

<sup>96</sup>

<sup>97</sup>

<sup>98</sup>

консультации и поддержку со стороны сетей, что приводит к оценке того, что один миллион рабочих мест был создан на уровне ЕС таким способом. Политика сплочения также создала 38000 долгосрочных, высококлассных рабочих мест в области исследований. Кроме того, было построено или реконструировано около 8400 км железных дорог и 5100 км шоссейных дорог, в то время как до 20 миллионов граждан ЕС получили доступ к чистой питьевой воде.

При поддержке политики сплочения ЕС новые государства-члены обеспечили около 5% роста валового внутреннего продукта (ВВП) на душу населения.

Кризис 2008 года вызвал со стороны ЕС принятие мер по увеличению бюджета, что позволило осуществлять реализацию амбициозной политики, которая является более эффективной, с более сильным управлением и отлаженной системой достижения целей, с существенным сокращением бюрократических издержек для бенефициаров. Для достижения этого ресурсы более тесно сосредотачиваются и ориентируются на более четкими целями. Основной целью нового подхода является консолидация политики сплоченности как основная инвестиционная стратегия Европа 2020.

Agenda 2020<sup>99</sup> описывает такую тематическую концентрацию ресурсов политики сплочения. Политика сплоченности помогает достичь целей Европы 2020, направляя инвестиции на:

- Исследования и инновации
- Информация и коммуникация
- Технологии (ИКТ)
- Повышение конкурентоспособности малых и средних Предприятий (МСП)
- Переход к низкоуглеродной экономике
- Адаптация к изменению климата
- Охрана окружающей среды и эффективное использование ресурсов
- Устойчивая транспортировка и устранение узких мест в ключевых сетевых инфраструктурах.
- Занятость и поддержка труда
- Мобильность, социальная интеграция и борьба с бедностью
- Образование, навыки и обучение на протяжении всей жизни
- Институциональное наращивание потенциала и эффективное использование государственной администрации

Все регионы вносят вклад в общую цель инвестирования в рабочие места и рост, но средства и объем вмешательства дифференцируется в зависимости от уровня экономического развития регионов.

Таким образом, ключевыми изменениями в политике сплочения стали такие, как

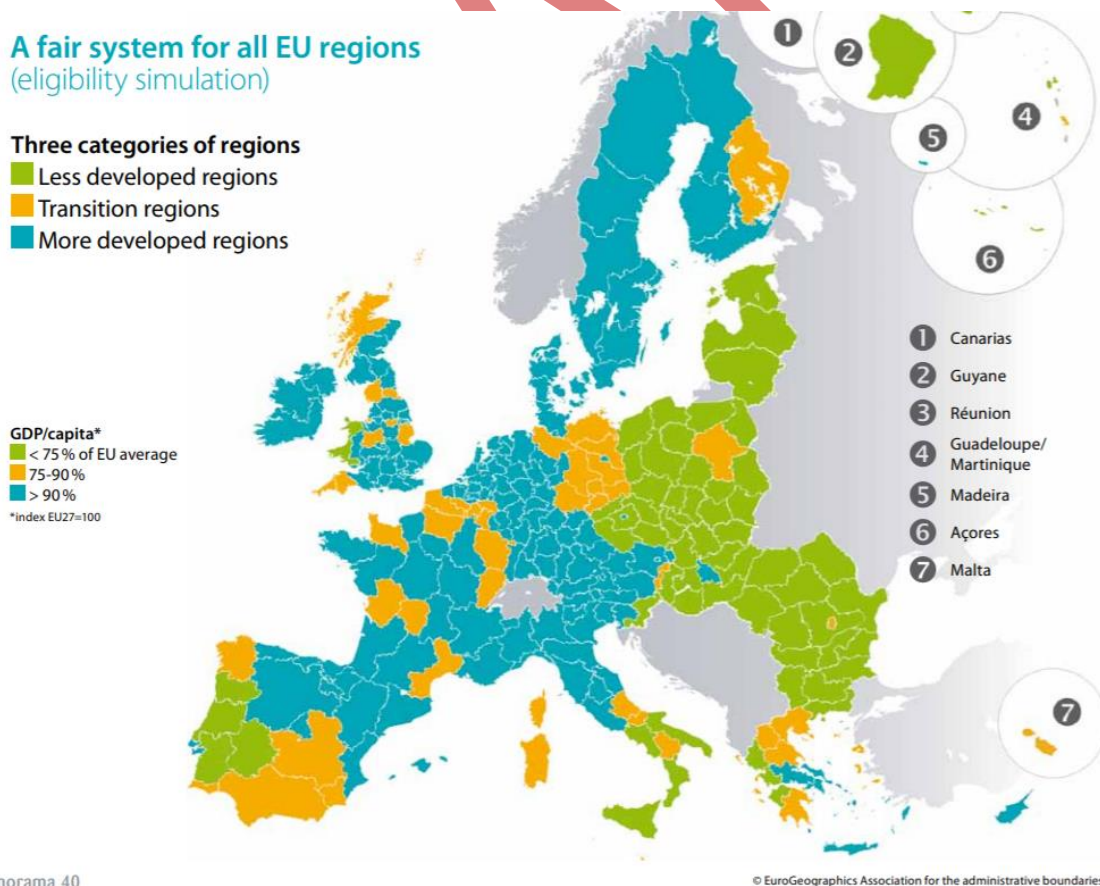
- концентрация на целевых показателях программы Европа-2020;
- награждение за результат;
- поддержка интегрированного программирования;
- сосредоточение внимания на результатах и более тщательном мониторинге прогресса в проектах;
- укрепление территориальной сплоченности;
- оптимизация достижения результатов.

Возникла новая категория регионов, получателей помощи, включающая в себя регионы с ВВП на душу населения, который составляет от 75% до 90% от среднего по ЕС. Эти «переходные» регионы получают особую поддержку в достижении целей «Европа 2020» в области энергоэффективности, инноваций и повышения конкурентоспособности. Таким образом, такие категории регионов будут иметь право на инвестиции:

- «Менее развитые» регионы, ВВП которых на душу населения составляет менее 75% от среднего по ЕС. Эти регионы являются по-прежнему приоритетом политики сплочения. Максимальная ставка софинансирования установлена в 75% и 85% в менее развитых и самых отдаленных регионах;
- «Переходные» регионы, ВВП которых на душу населения составляет от 75% до 90% от среднего по ЕС. Они будут иметь уровень софинансирования 60%;
- «Более развитые» регионы, чей ВВП на душу населения, выше 90% от среднего. Ставка софинансирования в них будет составлять 50%.

Цель новой категории «перехода», которая охватывает 51 регион и более 72 миллионов человек, - это дать дополнительный стимул для регионов, которые стали более конкурентоспособными в последние годы, но все же нуждаются в целевых инвестициях.

Рисунок 20



Ключевой особенностью новой модели политики сплочения является набор оптимизированных правил эксплуатации, сопровождаемые условиями и вознаграждениями за производительность - все с целью повышения эффективности региональных инвестиций. Общие правила введены для всех пяти фондов, которые также объединены общими структурными целями; тем самым усиливая их согласованность и усиливая их влияние. Правила распространяются также на сельские районы и политику в области морского и рыбного хозяйства. Мультифондовые программы, объединяющие ERDF, Ресурсы ЕСФ и Фонда сплочения улучшат координацию на местах и комплексное развитие.

Также определены три конкретные правила, регулирующие одновременно работу ERDF, ESF и Фонда сплочения. Эти правила связаны с миссией и целями политики сплочения: это финансовые рамки, конкретное программирование и отчетность по мероприятиям, ведущихся в рамках крупных проектов или в рамках планов совместных действий. Они включают в себя требования к управлению и контролю проекта, а также конкретные меры по управлению финансами. Кроме того, введен онлайн-ввод данных для ускорения административного процесса.

Новшества также коснулись модели Европейской Группы Территориального Сотрудничества (EGTC)<sup>100</sup>. Комиссия предложила изменения в следующих аспектах Регламента EGTC<sup>101</sup>:

- Более легкое создание EGTC;
- описание сферы деятельности;
- Открытие EGTC для регионов, не входящих в ЕС;
- Более четкие правила работы по подбору персонала, расходам и защите кредиторов;
- Практическое сотрудничество в обеспечении публичности и использования местных услуг и ресурсов;
- Больше гибкости относительно членства,
- Определение критериев для одобрения или отклонения EGTC национальными органами власти;
- Уточненные сроки рассмотрения и принятия решения.

Европейское территориальное сотрудничество развивается на трех уровнях: трансграничном, транснациональном и межрегиональном. Так, Европейское территориальное сотрудничество позволяет национальным, региональным и местным акторам из разных государств-членов обмениваться опытом, проводить совместные действия, чтобы найти общее решения общих проблем.

Территориальное сотрудничество составляет важный вклад в развитие Лиссабонского договора. Регулирование лучше учитывает многострановой контекст программ, делая более конкретные положения для сотрудничества.

---

<sup>100</sup>

<sup>101</sup>

Для дальнейшего повышения способности политики сплоченности в качестве приоритетов ЕС, Комиссия предложила рамки для стратегических и умных инвестиций. Они связываются с общими стратегическими рамками (CSF), Контрактами о партнерстве и списком тематических целей, переводящих цели «Европа 2020» в конкретные действия.

Комиссия предлагает более комплексный подход для региональных инвестиций, в том числе для общих правил отбора и введение опции мультифондовых программ для ЕФРР, ЕСФ и Фонда сплочения.

Концентрация на приоритетах ЕС через ЕФРР производится с акцентом на:

- энергоэффективность и возобновляемые источники энергии;
- исследования и инновации; а также
- конкурентоспособности МСП.

Менее развитые регионы получили более широкий спектр инвестиционных приоритетов на выбор, отражая их более широкие потребности в области развития; в то время как более развитые и «переходные» регионы направили до 80% своих ресурсов ЕФРР на энергоэффективность и возобновляемые источники энергии, исследования, инновации и конкурентоспособность МСП.

Регионам была предложена общая стратегическая структура (заменяющая стратегические руководящие принципы Сообщества), предполагающая претворение в жизнь главных приоритетов ЕС. Правила оказания помощи применялись ко всем фондам, включая развитие сельских районов, рыболовство и морскую политику, что позволило обеспечить лучшую координацию инвестиций в границах ЕС.

Контракты о партнерстве, согласованные с самого начала между Комиссией и государствами-членами, определили общий вклад ЕС на национальном уровне, равно как и тематические цели и обязательства по конкретным действиям по достижению целей программы Европа-2020. Контракты эти были основаны на национальных оценках потребности и приоритетах регионального развития каждого государства-члена. Также были разработаны специальные маркеры, свидетельствующие об эффективности проектов и использования инвестиций. Эти «условные» меры стали рамочными условиями для получения средств помощи реципиентами, а также основанием для того, чтобы средства были выплачены (ex ante) и условиями, при которых выделение дополнительных средств будет зависеть от результатов деятельности (ex post). Это условие ex post направлено на усиление производительности и достижение этапов, связанных с целями программы Европа 2020, что специально оговорено в Договоре о партнерстве.

### ***Инвестирование в образование и социальная интеграция***

В соответствии с приоритетами Европы 2020, ресурсы ЕСФ сосредоточились на содействии занятости и поддержке мобильности рабочей силы; инвестирование в образование, навыки и обучение на протяжении всей жизни; борьба с бедностью; и укрепление институционального потенциала и эффективного государственного правления. Для усиления социального измерения 20% расходов ЕСФ были направлены на меры социальной интеграции. Большой упор будет сделан на борьбу с безработицей среди молодежи и содействие гендерному равенству и недискриминации.

***Инвестирование в транспорт и охрану окружающей среды***

Для программ, начинающихся в 2014 году была создана новая нормативно-правовая база. С момента вступления в силу Лиссабонский договор, все правила политики сплоченности приходят в соответствии с обычной законодательной процедурой, в которой Европейский парламент играет более важную роль в качестве полноправного законодателя. В начале 2012 года Комиссия предложила проект CSF, полностью соответствующий программе Европа-2020. Также процедура широких консультаций была запущена и открыта для всех: государств-членов, регионов, городов.

DRAFT

## Глава 4.

### Принципы политики сплочения ЕС

Политика сплочения ЕС – важный элемент в общей системе Союза, потому что все принципы права Европейского союза напрямую относятся и к политике сплочения. Взгляд на политику сплочения в контексте ее принципов позволяет лучше понять связи, существующие у политики сплочения с институциональной, нормативной, финансовой подсистемами Союза.

Главным образом с принципами политики сплочения можно познакомиться в Регламентах Совета Европейского союза, регулирующих деятельность структурных фондов, а также в практиках Европейской комиссии.

Принципы политики сплочения можно распределить по нескольким группам:

- Общие принципы,
- Организационные принципы,
- Принципы финансирования,
- Принципы мониторинга, оценки и контроля.

#### I. Общие принципы.

##### *Принцип subsidiarности*

Реформа 1988 года ввела в право ЕС принцип subsidiarности, который стал одним из опорных конституционных принципов Союза. Маастрихтский договор 1992 года называет этот принцип среди важнейших<sup>102</sup>. Он прямо относится к политике сплочения, поскольку на его основе происходит формирование модели оказания помощи регионам, группам и предприятиям, которые сталкиваются с трудностями и нуждаются в такого рода помощи для преодоления кризиса. Принцип subsidiarности формирует такого рода модель,

---

102

которую можно обозначить как помощь для самопомощи. Помощь оказывается тем, кто нуждается в дополнительных средствах, в ресурсах, которыми сам не располагает в настоящее время. Субсидиарность предполагает осуществление действий и принятие основных решений именно на региональном и местном уровнях, что служит лучшему распределению публичных средств, точечному их использованию ради получения лучших результатов. Предполагается, что местные сообщества лучше информированы о локальной ситуации, досконально ориентируются в социально-экономических проблемах своего региона, а также осведомлены о дефицитах инвестиционной инфраструктуры. Потому они имеют возможность принять решение о том, на что распределять ресурсы и структурные средства. Это правило также распространяется на страны, которые являются кандидатами на вступление в Европейский Союз, и которые должны реализовать его еще до времени вступления в ЕС.

Subsidiarity в латинском языке означает помощь, резервную силу, поддержку. В самом понятии принципа субсидиарности содержится уже определение назначения политической власти, обладание которой понимается не как самоцель, или как средство достижения какой-либо моральной идеи, но только как определенная помощь членам общества в достижении ими их собственных целей. Принцип субсидиарности является необходимым для развития идеи свободы. Он придает политической власти вторичный характер, но не в смысле ослабления этой власти, а только в значении ее несамодостаточности, в том, что сама по себе власть не является целью и источником самой себя. Принцип субсидиарности может быть сформулирован так: всякая власть – не только политическая, - которая распространяется на свободные субъекты, - может быть отправляема только в том случае, когда свобода участвующих во власти субъектов подлежит ослаблению. Однако в случае, когда слабость эта становится существенной, власть, не взирая на это, должна быть исполняема. Идея субсидиарности касается, главным образом того, как правительство может править, соблюдая свободу личности и правовой статус иных субъектов.

В этом значении идея субсидиарности опирается на некоторые мировоззренческие допущения и основания:

- 1) человек является существом, способным к самостоятельному развитию. Эта способность понимается как умение распоряжаться собственной судьбой и распознавать, что является добром для самого человека; эта способность означает и признание со стороны всех третьих лиц права человека на ошибку и на ответственность;
- 2) человек может удовлетворять свои потребности в наиболее близком для себя пространстве и вносить вклад, в первую очередь, в наиболее близкую для себя общность иных людей, что также означает, что человек не является существом, абсолютно автономным;
- 3) потому человек понимается как существо общественное. Вследствие этого, общий интерес отчасти всегда является и его личным интересом; в несчастных обществах не может человек достигать полного собственного счастья. Это порождает важную проблему составления баланса между личным и общественным интересом в современных обществах;
- 4) помощь со стороны политических сил является обязательной в том случае, когда субъекты общества становятся неспособными к самодостаточности. Эта помощь определяет саму суть политической деятельности, которая заключается в создании условий не только свободы, но и достоинства человека. И отношение свободы\достоинства

является одной из важнейших социальных проблем, находящихся в центре внимания и публичной дискуссии.

Так принцип субсидиарности оказывается важнейшим принципом, лежащим в основе существования социально-политической организации, в которой компетенция или способность к деятельности приписывается социальным субъектам. Однако в тех случаях, когда сил этих субъектов оказывается недостаточно, компетенция переходит к инстанции более высокого уровня, а в том случае, когда ни одна социальная инстанция оказывается неспособной выполнить те или иные задания – компетенция переходит к государству.

В Восточной Европе этот принцип не является конституционным, он не структурирует конституционные отношения, не определяет содержание и направленность академической мысли, но эта идея может способствовать развитию сложного общества и использование потенциала свободы и ограничения власти. Субсидиарность предполагает децентрализацию публичного управления, а децентрализация означает, что решение об использовании публичных средств принадлежит национальным властям и локальным сообществам. Это означает, что после одобрения Комиссией Рамок поддержки сообщества и отдельных операционных программ распределение средств и ответственность за все программы и проекты должны приниматься национальными властями и специальными учреждениями. Европейский Союз никогда не смог бы охватить огромное количество вопросов, связанных с региональным развитием, с этими миллионами локальных вопросов, миллиардами небольших проблем, возникающих в конкретных регионах. Потому политика сплочения ЕС характеризуется большой гибкостью. Интересно, что реализация принципа субсидиарности привела также к повышению значения регионов, которые принимают решения об использовании средств структурных фондов, в то время как министерство финансов конкретного государства лишь финансирует их программы и проекты и занимается мониторингом и контролем операций, а также оценивает эффективность действий региональных властей.

Принцип субсидиарности также означает, что каждое государство и его правительство несут ответственность за развитие своих территорий, в то время как ЕС играет вспомогательную роль в этом процессе, обеспечивая его финансовыми средствами и общей институциональной структурой, но не принимая решения по конкретным проектам и программам.

В отношении Европейской комиссии этот принцип означает, что Сообщество действует только в том случае, если и в той степени, в которой предложенные регионами и правительствами национальных государств действия не могут быть в достаточной мере реализованы ими самостоятельно, по причине масштаба программ. В таком случае они получают поддержку посредством наднациональных институтов и инструментов. При реализации принципа субсидиарности Комитет регионов<sup>103</sup> выполняет роль представителя местных органов власти. Его положение и роль свидетельствуют о признании роли местных органов власти в системе управления Европейским союзом.

Принцип субсидиарности также означает, что именно человек и его развитие являются единственной целью сообщества. Человеческие потребности определяют характер данного сообщества.

### **Партнерство**

Этот принцип был признан Комиссией в качестве принципа управления Структурными фондами. Он заключается в широком сотрудничестве и диалоге между всеми субъектами политики сплочения, как на местном, региональном, так и на государственном и надгосударственном уровне. Этот принцип сочетает в себе равенство, компетентность и право голоса участников политики сплочения, а также несение совместной ответственность за реализацию программы или инициативы. Предполагается, что широкое представительство региональных и государственных организаций и органов власти, а также представителей Комиссии позволяет полностью разобраться в проблеме и найти ее эффективное решение. Принцип партнерства также оказывает особенное доверие администраторам, подрядчикам и бенефициарам отдельных проектов с точки зрения расходования средств и надлежащего надзора за ними, поскольку речь идет об очень больших суммах, часто измеряемых в сотни миллионов евро.

Наряду с принципом субсидиарности, принцип партнерства рассматривается в Европейском союзе как основная ценность в формировании условий для роста и социальной и институциональной демократизации, а также в создании гражданского общества.

Каждая программа разрабатывается в рамках коллективного процесса с участием органов власти на европейском, региональном и местном уровнях, социальных партнеров и организаций гражданского общества. Партнерство распространяется на все этапы процесса программирования, от проектирования, управления и реализации до мониторинга и оценки. Такой подход помогает обеспечить адаптацию действий к местным и региональным потребностям и приоритетам.

Принцип партнерства можно представить в двух аспектах. Прежде всего, его можно рассматривать как вертикальное партнерство, то есть сотрудничество между Европейской комиссией и соответствующими национальными, региональными и местными органами власти, благодаря которому средства помощи ЕС направляются в области, которые нуждаются в наибольшей поддержке. Во-вторых, его можно понимать как горизонтальное партнерство, т.е. консультации местных и государственных органов власти с социальными партнерами, наиболее заинтересованными в запланированных мероприятиях, что способствует повышению эффективности и целенаправленности помощи.

В соответствии с руководящими принципами Европейского союза, партнерство должно осуществляться на всех уровнях в процессе планирования, реализации и мониторинга структурной помощи. Его целью является развитие отношений сотрудничества между участниками этой политики с целью наилучшего распределения основного бремени работы. Также принцип партнерства повышает чувство сопричастности потенциальных получателей помощи с деятельностью, осуществляемой обществом.

### **Программирование**

Политика сплоченности не финансирует отдельные проекты. Вместо этого он финансирует многолетние национальные программы, ориентированные на цели и приоритеты ЕС.

Получение структурных фондов является целью каждого члена ЕС в связи с тем, что это огромные ресурсы, оказывающие благоприятное влияние на внутреннюю экономическую ситуацию и социальную политику государства. Эти средства позволяют восстановить и обновить инфраструктуру, обеспечить стратегические инвестиции, внедрить новые технологии и инновации, поддержать рынок труда, справиться с динамикой людских ресурсов. Однако процесс использования и управления средствами структурных фондов не является простым вопросом и должен отвечать ряду требований и критериев, среди которых находится алгоритм программирования, необходимый для получения помощи.

Как всякий инструмент и институт, программирование требует умений и навыков.

Как уже упоминалось, система программирования политики регионального развития ЕС была создана в 1986–1988 годах на основе опыта пересмотра структурной поддержки Французских регионов, который предусматривал оказание помощи в течение нескольких лет, т.е. носил долгосрочный характер. Эта модель не была связана с прямыми субсидиями или квотами. В Европейском Союзе, начиная с 1988 года, Комиссия программирует структурные действия на долгосрочные периоды для общего финансирования комплексных и сложных планов, что сменило предыдущую модель поддержки отдельных проектов. Цель программирования - сосредоточить усилия государств на стабильных многолетних планах развития, которые стремятся достичь конкретных результатов в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Сроки этих стратегов зависят от финансовых шагов Сообществ. Первая реформа (1988) ввела пятилетний порядок, следующая (1993) установила шестилетний и окончательную модель (1999) в семь лет. Государства-члены должны адаптировать свои планы к временным рамкам ЕС, поскольку только в этих рамках затем ведутся переговоры об условиях финансирования. Эта система также обеспечивает устойчивую оценку программ, которая дополняет действия по их реализации и помогает в достижении ранее поставленных целей. Система программирования позволяет достигать реальных результатов и обеспечивает и высокую эффективность мероприятий.

Процесс программирования варьируется в зависимости от того, оказывается ли помощь в рамках национальной (региональной) инициативы или в рамках сообщества.

В случае национальных инициатив, на которые выделяется основная часть ресурсов структурных фондов, путь к получению финансовой поддержки заключается в следующем. На основе приоритетных руководящих принципов ЕС каждое государство готовит вместе с представителями регионов и местных органов власти многолетний план деятельности в социально-экономической сфере. Такой план должен предварительно охватывать регионы NUTS II, но государства-члены могут представить общий план развития, охватывающий несколько или все регионы, имеющие право на поддержку. Эти планы позволяют ориентироваться на экономическое и социальное положение региона или государства в целом, а также оценить существующий дефицит инфраструктуры и инвестиций или социальных проблем, затрагивающие данное пространство. План должен включать анализ экономических и социальных условий, ориентировочные цели использования структурных фондов и перечень действий, которые необходимо предпринять в будущем для достижения социально-экономической сплоченности и гармоничного регионального развития. Такой стратегический план для отдельных регионов, поддерживаемый государством, в которое регион входит, направляется в Европейскую комиссию, которая анализирует его с точки зрения потребностей и целей, соответствия данных, ожиданий и стоимости поддержки. Этот план обычно называется планом регионального развития.

Комиссия, проверив план и проанализировав его, предлагает представителям данной страны, состоящей из органов власти и регионов, проконсультироваться по этому плану. Комиссия представляет свою позицию по ключевым вопросам для дальнейшего процесса программирования, а также указывает на необходимость внесения поправок. Комиссия также информирует о финансовых ресурсах, которые она может выделить на мероприятия, включенные в план, и указывает стратегические цели, которые будут применяться в регионах. Консультации между Комиссией и представительством данной страны могут длиться до нескольких месяцев и обычно связаны с претензиями в отношении финансовых ресурсов и квалификации региона для соответствующей цели поддержки, которая напрямую связана с объемом интервенций и субсидий.

Документ, принятый к реализации, который является результатом компромисса, заключенного между Комиссией и властями страны-заявителя, называется Рамочными условиями поддержки Сообщества<sup>104</sup>. Этот документ обязывает Комиссию гарантировать средства различных структурных фондов для ее реализации.

Предполагается, что Рамочные условия поддержки Сообщества должны содержать такого рода элементы как:

1. Анализ ситуации в контексте целей политики сплочения,
2. Стратегия развития, приоритеты действий и главные цели,
3. Первоначальная оценка (ex-ante),
4. Ориентировочные источники финансирования и софинансирования,
5. Анализ условий реализации плана, условия мониторинга и контроля.

Принятие Комиссией рамок поддержки Сообщества означает, что Сообщество резервирует структурные фонды для данного региона или государства.

На основе Рамок затем готовятся оперативные программы, которые касаются подробных планов действий, касающихся: как финансировать решение проблем в регионе, как распределить финансовые ресурсы, как точно описать задачи, цели, а также методы реализации и расходы, применение инструментов и методов, а также ожидаемые результаты. Кроме того, должно быть сделано точное географическое, статистическое и групповое описание проекта. Операционные программы могут принимать различные формы, которые уже зависят от конкретной страны или региона. Это могут быть горизонтальные, региональные, интегрированные (мультифонды), отраслевые или проблемные операционные программы. Операционные программы являются последним документом, который должен быть одобрен Европейской комиссией для мобилизации подготовленных финансовых средств<sup>105</sup>. Наряду с их принятием Комиссией вступает в силу структурная поддержка, что означает возможность подготовки и реализации проектов. Процедура принятия решений Комиссией не меняется, поэтому она не ускоряет ход разбирательства, но, безусловно, удобна для обеих сторон.

<sup>104</sup>

<sup>105</sup> Komisja w Rozporządzeniu 1260/99/WE zaleca, aby Jednolite Dokumenty Programowe do-tyczyły przede wszystkich celów 2 i 3 oraz 1, jeśli alokacja ze strony Wspólnoty nie prze-kracza 1 mld euro. Oznacza to dla Polski, że będziemy musieli przedstawiać Wspólnotowe Ramy Wsparcia ze względu na fakt, że po wejściu do UE będziemy otrzymywać środki znacznie wyższe od 1 mld euro

И программирование для общественных инициатив выглядит немного иначе. На основе руководящих принципов Европейской комиссии каждое государство-член сначала представляет проекты версий инициативных программ Сообщества, которые имеют форму единого программного документа вместе с дополнительной программой (дополнение к программе), включая предварительная оценка. Затем следует несколько месяцев переговоров с Комиссией. Разработка соглашения означает начало поддержки на 7-летний

### Совместимость

Совместимость, то есть последовательность, связана с совместимостью регионального и другого законодательства ЕС. Это относится и к защите конкуренции, правилам государственных закупок и т. Д. 2 f Необходимо соответствие региональной политики макроэкономической и экономической политике. Области, которые требуют особого рассмотрения, находятся в ^ | В течение этого времени вопросы, связанные с развитием ЕС четырех областей и видов деятельности, имеющих особое значение для политики Сообщества, т.е.

- равенство между женщинами и мужчинами,
- защита окружающей среды,
- создание информационного общества (е-Европа),
- местные мероприятия.

### Концентрация

Этот принцип проистекает из факта ограниченности средств ЕС, которые могут быть привлечены в региональную политику. Постоянно возникающие структурные и региональные проблемы в Сообществе означают, что потребности в средствах, выделяемых на фонды помощи, постоянно растут, но не хватает денег для поддержки всех регионов ЕС. Поэтому Европейская комиссия решила направить самый большой финансовый поток на борьбу с отсталостью региона и борьбу с безработицей в особенно отсталые и неблагополучные регионы. По этой причине до 70% ресурсов было сконцентрировано для поддержки регионов, находящихся в состоянии отсталости.

В целом принцип концентрации был введен реформой 1988 года. Принцип концентрации был также подтвержден в Регламенте Совета ЕС от 2 июня 1999 года, которым вводятся общие положения о структурных фондах (1260/1999 / ЕС)<sup>106</sup>. В регламенте указана направленность региональных задач (1 и 2) на следующие регионы:

Для региональной цели 1, охватывающей регионы, отстающие в развитии (на уровне NUTS II), которые имели показатель ВВП на душу населения ниже 75% от средней или низкой плотности населения ЕС (ниже 8 жителей на 1 км<sup>2</sup>), поддержка из структурных фондов распространяется на регионы, в которых проживает около 20% населения ЕС. На поддержку этих регионов расходуется около 2/3 структурных фондов, а бюджет на 2000-2006 годы составлял 135,6 млрд. евро. Регионы, поддерживаемые Целью 1 на 2000-2006 годы, включают:

Германия: Бранденбург, Мекленбург-Померания, Верхняя Саксония, Сак-, Соня-Анхальт и Уругвай.

Греция: Анатолийская Македония, Ирак, Македония Кентрики, Дитики Македония, Фессалия, Ипейрос, Иония Нисия, Дитики Эллада, Стереа Эллада, Пелопонни | соус Аттики, Ворейо Айгайо, Нотио Айгайо, Крити.

Испания: Галисия, Принципо де Астурия, Кастилия и Леон, Кастилия-Ла | Манча, Эстремадура, Комунидад Валенсия, Андалусия, Регион де Мурсия [- Си, Сеута и Мелилья, Канарские острова.

Франция: Гваделупа, Мартиника, Гайана, Реюньон.

Италия: Кампания, Апулия, Базиликата, Калабрия, Сицилия, Сардиния.

Ирландия: пограничные Мидлендс и Вестерн.

Австрия: Бургундия.

Португалия: Норте, Центро, Алентежу, Алгарве, Азорские острова, Мадейра.

Финляндия: Ита-Суоми, Вали-Суоми (частично), Похойс-Суоми (частично).

Швеция: Norra Mellansverige (частично), Mellersta Norrland (частично), revre Norrland (частично).

Великобритания: Южный Йоркшир, Западный Уэльс и Долины, Корнуолл и Острова Силли, Мерсисайд.

Бельгия: Эно.

Голландия: Fleveland.

Для региональной цели 2, поддерживающей области, в которых находится в упадке промышленность (на уровне NUTS III), было установлен на 2000-2006 годы бюджет в 21,1 млрд евро. Был установлен лимит населения для каждой страны, которое могло бы получать помощь и список уровней в соответствии со следующими критериями:

Регионы, поддерживаемые в рамках цели 2, подразделяются на: зависимые от отрасли, где:

средний уровень безработицы за последние три года выше, чем в среднем по Сообществу, - доля работников в промышленности равна или выше, чем в среднем по Сообществу в каждом году с 1985 года, наблюдается снижение занятости в промышленности по сравнению с отчетным годом;

сельские районы, где плотность населения составляет менее 100 человек на км<sup>2</sup> или доля занятых в сельском хозяйстве равна или более чем в два раза превышает среднюю для Сообщества в каждом году, начиная с 1985 года, средний уровень безработицы был выше, чем в среднем за последние три года, и в которых население сокращается - с 1985 года,

городские районы, в которых долгосрочный уровень безработицы выше, чем в среднем по Сообществу, высокий уровень бедности, в том числе в плохом жилье, особо загрязненная среда, высокий уровень преступности, низкий уровень образования населения,

зоны, зависящие от управления рыбными ресурсами, в которых значительная доля населения занята в рыбном секторе, существует реальная опасность возникновения структурных и социально-экономических проблем, связанных с реструктуризацией рыболовного сектора, что может повлиять на сокращение рабочих мест в этом секторе.

Задача 3 как горизонтальная цель структурной политики, как правило, не подчиняется первому принципу концентрации. Он поддерживает все регионы ЕС, за исключением тех, которые уже поддерживаются в рамках цели 1.

Следует помнить, что Европейское сообщество увеличивает выделение все больших средств регионам с меньшим количеством людей. Это связано с желанием сосредоточить средства на регионах и группах наиболее пострадавших, а также с заботой о поддержании устойчивого регионального развития в общинах.

Этот принцип имеет три аспекта:

Концентрация ресурсов: большая часть ресурсов структурного фонда (70% на 2014-2020 годы) сосредоточена в самых бедных регионах и странах,

Концентрация усилий: ориентация инвестиций на ключевые приоритеты роста, исследования и инновации, информационные и коммуникационные технологии (ИКТ), повышение конкурентоспособности малых и средних предприятий (МСП), поддержка перехода к низкоуглеродной экономике,

Концентрация расходов: в начале каждого периода программирования для каждой программы выделяется ежегодное финансирование. Эти средства должны быть потрачены к концу второго года после их распределения (известное как правило N + 2).

### ***Принцип дополнительности***

Принцип дополнения был введен как часть пакета Delors<sup>107</sup>. Европейская комиссия признала, что ресурсы из структурных фондов могут только дополнять поддержку со стороны государственных и региональных ресурсов отдельных государств-членов. Это означает, что необходимо рассматривать европейские фонды только как дополнительный общественный вклад в деятельность по экономической и социальной сплоченности. Правила ЕС прямо запрещают замену национальных средств, выделяемых на конкретные виды деятельности, связанные с европейскими фондами и региональным развитием. Государство-член обязано поддерживать такой лимит на внутреннюю помощь, который был бы ее обычной долей при отсутствии софинансирования ЕС. Сообщество, в соответствии с принципом дополнительности, может субсидировать расходы в размере до 50-75% от общей стоимости программы и только в исключительных случаях до 80 ~ 100%.

Финансирование из европейских структурных фондов не может заменить национальные расходы страны-члена. Комиссия согласовывает с каждой страной уровень приемлемых государственных (или эквивалентных) расходов, которые должны поддерживаться в течение всего периода программирования, и проверяет соблюдение в середине периода программирования (2018 год) и в конце (2022 год). Цель состоит в том, чтобы установить реалистичные, но амбициозные цели для структурных государственных расходов, чтобы

вклад структурных фондов действительно приносил пользу. Как правило, среднегодовые расходы в реальном выражении должны быть не меньше, чем в предыдущий программный период.

Несмотря на введение принципа дополнительности, Европейская комиссия столкнулась со многими препятствиями, связанными с контролем его реализации. В отношении этого была введена система проверки. В соответствии с общими правилами фондов, это трехэтапная проверка до начала реализации программы.

Индивидуальные действия могут совместно финансироваться европейскими фондами на уровне 50% по сравнению с национальными государственными фондами в регионах цели 1 и 23% в регионах 2 и 3. Определен был общий уровень государственной поддержки субъектов, который покрывает до 75% глобальных затрат в регионах в рамках Задачи 1. В областях, охватываемых другими задачами, этот уровень не может превышать 50%. В соответствии с поправкой к общим правилам, другие правила применяются к финансированию предприятий, где уровень поддержки не может превышать 33% (Цель I) и 15% (Задачи 2 и 3) соответственно. Аналогичный пункт был также применен к инфраструктурным (общественным) проектам, которые будут приносить доход. В этом случае структурные меры могут составлять не более 40% (50% в беднейших странах) для Цели 1 и 25% в Цели 2.

Принцип дополнительности также в некотором смысле является развитием правила программирования. Его цель - повысить ответственность за действия, предпринимаемые получателем помощи.

Многие дискуссии на европейском уровне также касались реализации принципа дополнительности в рамках Фонда сплочения, поскольку большое число исследователей отвергают применение принципа дополнительности по отношению к этому Фонду. Здесь неоднократно указывалось, что главная цель "стран сплоченности" заключается в повышении уровня доступных финансовых ресурсов ЕС, а не в создании новых внутренних финансовых механизмов. Создание Фонда сплочения ссылается на другое распределение денежных источников и является основным средством достижения цели «экономической и социальной сплоченности между государствами-членами». Таким образом, Фонд был освобожден от необходимости соблюдать критерий дополнительности, поскольку он считался компромиссом, достигнутым странами, на которые распространяется действие Фонда сплочения, в отношении тематической дополнительности. Также было установлено, что финансовая помощь из фонда будет составлять 80-85% от общих расходов (и, следовательно, намного больше, чем со структурными фондами), и принятие проектов будет зависеть от конкретного анализа выгод.

Введение принципа дополнительности считается качественно важным для изменений, которые были внесены в формулу принципов работы фондов. Обязательство дополнять поддержку национальными фондами также означает использование финансовой ассамблеи, состоящей в софинансировании программ из структурных фондов за счет собственных ресурсов. Однако софинансирование должно поступать из надежного официального источника, то есть из государственного бюджета, национальных и региональных бюджетов (местных органов власти), а также из официальных учреждений и ассоциаций. Нельзя использовать средства неизвестного происхождения и частные средства.

### III. Принципы оценки реализации программы

#### *Мониторинг*

Проблема мониторинга в структурной политике приобрела особое значение в ЕС во второй половине 1990-х годов из-за многочисленных нарушений Регламента 1260/99<sup>108</sup>, и злоупотреблений в предыдущие годы, которые в основном касались ЕСФ, из-за его финансирования небольших и зачастую трудных для оценки проектов. Отсутствие полного контроля над мерами помощи означало, что Европейская комиссия захотела через мониторинг и оценку оценивать эффективность операций и эффективность отдельных фондов, финансирование которых осуществляется за счет государственных средств. В 1999 году новоизбранная Европейская комиссия во главе с Романо Ипроди решила реализовать стратегию SEM 2000 (Sound and effkumt manaPROTt). Одним из ее неотъемлемых элементов было укрепление системы мониторинга фондов в рамках региональной структурной политики.

Цель мониторинга состояла в том, чтобы контролировать законность и ход реализации и оценки проекта. Этот надзор включает в себя контроль:

- Средства потрачены как и предполагалось?
- Завершены ли требуемые процедуры?
- соответствует ли реализация проекта графику?
- Способствует ли реализация проектов достижению первоначально принятых мер?
- Есть ли угрозы в реализации проектов и как их устранить?

Мониторинг деятельности структурных фондов является юридическим и юридическим обязательством, основанным на Рамочном положении. Он заключается в проведении регулярного контроля за этапом продвижения, прогрессом и результатами реализации программ Структурных фондов в рамках отдельных целей и приоритетов. Процесс мониторинга состоит из частичных оценок и оценок эффективности помощи и вмешательства фондов, а также критического суждения о достигнутых результатах. Это не только повышает эффективность управления структурными линиями, но также помогает определить необходимость возможных изменений и реформ в работе отдельных инструментов и программ. Результаты мониторинга позволяют вносить поправки в Основу поддержки сообщества и конкретные мероприятия уже на этапе реализации операционных программ.

Мониторинг проводится на нескольких уровнях. Что касается всех целей, то Европейская комиссия отвечает за мониторинг эффективности и результативности Структурных фондов в

целом. Комиссия отчитывается о результатах, полученных другими органами Европейского Союза, в том числе Советом, Парламентом, Экономическим и Социальным Комитетом, Комитету регионов и т. д., через ежегодные отчеты о деятельности Структурных фондов и трехлетние отчеты о ходе работы по социально-экономической сплоченности. На уровне структуры поддержки сообщества мониторинг и контроль состоит в определении отдельных комитетов по мониторингу аспекты, связанные с улучшением вмешательства средств, в случае необходимости. Однако на уровне бенефициаров наблюдательные комитеты проверяют, как работают отдельные программы и проекты поддержки. Здесь готовятся годовые отчеты о ходе работы и реализации, а затем заключительные отчеты.

Комиссия каждые шесть месяцев запрашивает отчеты о реализации программ. Исходя из этого, он осуществляет контроль и оценку деятельности. Задача - проверить, соответствуют ли приоритеты и инициативы, изложенные в соглашениях, между Комиссией и государствами-членами, а регионы соблюдаются и правильно выполняются. Обязанность проводить мониторинг лежит на органах власти и институтах, ответственных за реализацию поддержки со стороны отдельных структурных фондов. Прежде всего, государство-член должно создать такую систему мониторинга, которая будет учитывать возможности управления ресурсами фонда на основе различных структур и административных возможностей отдельных стран. Каждая страна должна разработать такую систему процедур и координации использования ресурсов, чтобы получить наилучшие результаты и результаты поддержки.

В задачи государства в связи с созданием эффективной системы мониторинга входят:

- выбор учреждений, административных единиц, агентств и других органов организации, ответственные за надзор и управление операционными программами и целевыми программами и отдельными проектами,
- чеходан с использованием индивидуальных средств,
- один или несколько блоков мониторинга для каждой программы назначение ответственных контролеров и оценщиков для каждой программы. кто имеет дело со сбори и передачей необходимой информации.

На центральном уровне каждое государство-член обязано учредить или определить подразделение, которое будет отвечать за:

- координацию и стандартизацию процедур мониторинга финансовых программ из фондов,
- координирую и стандартизирую показатели, разрешаю методы и методы мониторинга,
- внедрение компьютерных систем для сбора и передачи данных
- разработка плана работы с конкретными потребностями в технической помощи
- техническую координацию, предоставляемая отдельным консультативным органам.

Учреждения и подразделения, проводящие региональный мониторинг, представляют отчеты в Комитеты по мониторингу, которые, в свою очередь, обязаны отчитываться перед государствами-членами и Европейской комиссией. Комитеты по мониторингу проводят совещания каждые шесть месяцев, на которых они представляют отчет и оценки мониторинга, а также предложения по внесению поправок и изменений в применение

проектов. Эти встречи могут, однако, иметь место в значительной степени как рабочие встречи для решения конкретных проблем спорных вопросов.

Мониторинг применяется на европейском уровне, то есть на уровне Европейской комиссии, на национальном и региональном уровне (для операционных программ) и на уровне бенефициаров - для каждого проекта или программы.

Ряд действий в рамках реализации региональных программ был подвергнут анализу этапе подготовки концессии, во время реализации и после . В конце каждого этапа комиссия готовит отчет для Парламента и Совета.

Ответственность за финансовый контроль структурной помощи несут государства-члены. Финансовый контроль, как правило, подчиняется государственному и региональному контролю. Учреждения и те, кто участвует в контроле за использованием и распределением средств, используют только для предотвращения, распознавания и устранения нарушений, но также информируют об этом Европейскую комиссию и, конечно, власти государства.

Внутригосударственный и региональный контроль основаны на внутреннем законодательстве отдельных стран. Комиссии оставляет за собой право произвольно проверять любые финансовые операции, программы и проекты. Европейская комиссия также может, например, контролировать или запрашивать объяснения у любого внутреннего института и информацию о конкретной стране, если есть только признаки того, что есть какие-то другие нарушения в использовании «структурных средств ЕС». Европейская комиссия проводит проверку не реже одного раза в год, а в некоторых обоснованных случаях и даже чаще. Государство-член должно немедленно внести коррективы в требования и запросы Комиссии. В противном случае комиссия может блокировать все выплаты структурной помощи до тех пор, пока не будут выполнены необходимые корректировки.

### **Принцип оценки**

Чтобы определить эффективность структурной помощи, Европейская комиссия создала четыре инструмента оценки:

1. Предварительная оценка - состоит из предварительной оценки предположений программы, ситуации в регионе, выбора целей и приоритетов поддержки, а также анализа планов. реализации программ, которые программа имеет до ее запуска. Она должна включать анализ сильных и слабых сторон данного государства-члена, региона, сектора и его потенциала, а также определенных социальных групп. Оценка должна относиться к согласованности стратегии и выбранных целей принимая во внимание специфические особенности данных регионов, групп, отраслей, а также другие проблемы , например, демографические тенденции, спрос на рабочую силу и т. д. Предварительная оценка должна учитывать ситуацию, прежде всего, в категориях конкурентоспособности и инноваций малого и среднего бизнеса, занятость и рынок труда, окружающая среда, равенство женщин и мужчин. Предварительные оценки проводятся независимыми экспертами до окончательного согласования рамок поддержки сообщества.

2. Промежуточная оценка - она уже проводится в ходе реализации программы, - Европейской комиссией и управляющим органом и касается соответствия программы

результатам предварительной оценки, сближения с предыдущими планами и целями, а также финансовыми закономерностями.

3. Промежуточная оценка - она должна содержать информацию об использовании финансовых ресурсов и об эффективности мониторинга и осуществления, с тем чтобы можно было вносить любые исправления и исправления в эксплуатацию и применение

Среднесрочная оценка должна быть представлена независимым экспертом в среднесрочной перспективе. Что касается периода 2000-2006 гг., то это 31.12.2003 г. Что касается общей оценки Рамочной программы поддержки сообщества и оперативных программ, то крайний срок представления оценки - 31.12.2005.

4. Последующая оценка - проводится Европейской комиссией совместно с государством-членом и управляющим органом после окончания первой программы. Он включает оценку использования ресурсов, действенность и эффективность помощи и ее влияние. Следует также сформулировать выводы

Предполагается, что он будет включать глубокий анализ последствий, результативности и эффективности программ, а также соответствие их выполнения предварительной оценке. Он должен проанализировать факторы, способствующие успеху или неудаче, и представить объективные результаты и устойчивость структурной помощи ЕС. Экспертная оценка должна проводиться независимыми экспертами и не позднее, чем через 3 года после окончания периода программирования. Мониторинг, контроль и оценка эффективности структурных фондов призваны помочь в оценке эффективности и результативности структурной поддержки со стороны Европейского Союза. Однако это нелегкий вопрос, потому что общая оценка и эффективность очень сложны и зависят от множества различных факторов, и очень часто традиционные методы оценки воздействия структурной политики и в регионах, получающих помощь от мер по оказанию помощи, не отражают фактические результаты и результаты структурной поддержки. Кроме того, факторы, обеспечивающие развитие данного региона, остаются неизмеримыми, их подчас трудно определить с достаточной точностью. Чаще всего в качестве индикаторов регионального развития для применения Структурные фонды выступают ВВП на душу населения, уровень безработицы, уровень заработной платы и занятости, а также плотность и численность населения.

Существует много различных способов и макроэкономических моделей, в которых пытаются оценить влияние структурных фондов на развитие региона или страны различными способами, но они несовершенны и очень часто их результаты совершенно разные. Тем не менее, согласно общепринятым оценкам, благодаря структурной политике ЕС благосостояние самых бедных регионов выросло с 1,5 до 3,5% ВВП в 1989-1993 годах, а число рабочих мест увеличилось более чем на 500 000 человек. В этот период Португалия испытала рост ВВП на 3,5%, Ирландия и Греции - на 2,9%.

## Глава 5

### Субъекты европейской региональной политики

Реализация политики сплочения Европейского союза требует вовлечения множества субъектов в процесс программирования, разработки оперативных программ, а также в процесс реформирования трёх главных фондов – Европейского фонда регионального развития (ERDF), Европейского социального фонда (ESF), Фонд сплочения. Главными субъектами политики сплочения ЕС являются Европейская комиссия (ЕК), Совет Европейского союза (CEU), Европейский совет, Европейский парламент (ЕП). Должностные лица государств-членов на национальном и субнациональном уровнях также участвуют в реализации политики сплочения на местах. Другими важными участниками являются Комитет регионов (CoR) и Экономический и социальный комитет (ЕСК), хотя только в качестве консультантов, Европейский суд аудиторов (Европейская счётная палата, СА) и Европейский инвестиционный банк (ЕИБ). Многие неинституциональные субъекты, такие как региональные ассоциации и лоббистские группы, также мобилизуются вокруг политики сплочения.

В этой главе вначале даётся краткая, а потом более развёрнутая характеристика правового статуса и результатов деятельности субъектов политики сплочения, показана роль каждого из субъектов в согласовании, реализации и оценке политики сплочения, принципы их взаимодействия.

#### Европейская комиссия

Политика сплочения (региональная политика) осуществляется посредством совместных действий Европейской Комиссии и государств-членов. Вице-президент Комиссии является комиссаром по региональной политике и возглавляет **Департамент (Генеральный директорат, DG) по региональной и городской политике**, широко известный как **DG REGIO**, в котором работает около 700 человек, и который состоит из 2 отделов с 8 подчиненными структурами. Первый отдел занимается управлением, бюджетом, общими вопросами, и аудитом. Второй отдел – более обширный – занимается исполнением

решений. Каждый отдел охватывает круг вопросов, имеющих как проблемную, так и географическую направленность: территориальное сотрудничество и макрорегионы, включая Северо-Западную Европу; наращивание административного потенциала и Юго-Восточная Европа; операционная эффективность (эффективность использования внутренних ресурсов) и Центральная Европа; разумный и устойчивый рост и Южная Европа; всеобъемлющий рост, развитие городов и территорий и Северная Европа.

DG REGIO работает с государствами-членами и регионами. Его целью является определение потребностей в административных и финансовых ресурсах, осуществление мониторинга. Департамент по региональной и городской политике отвечает за Европейский фонд регионального развития (ERDF) и Фонд сплочения (CF), в то время как Европейский социальный фонд (ESF) находится под управлением **Генерального директората Комиссии по вопросам занятости, социальным вопросам и вовлеченности (DG EMPL)**. DG EMPL координирует и контролирует проведение политики государств-членов ЕС, поощряет обмен опытом в таких областях, как занятость, бедность, социальная исключённость, пенсионное обеспечение.

DG REGIO в ходе административной реформы и связанных с ней институциональных изменений Комиссии был создан путём реорганизации **Департамента финансового контроля (DG Financial Control)**, который «давал зелёный свет» для каждой транзакции Комиссии, в децентрализованный отдел. Это вызвало повышение уровня ответственности чиновников. Однако организационная реформа привела и к росту нагрузки на персонал, связанной с управлением программами политики сплочения. Нагрузка увеличилась также из-за необходимости соблюдения новых требований к проведению внутренних аудитов. Несмотря на некоторое упрощение управления, остаются открытыми вопросы, как улучшить координацию, управление и финансирование фондами политики сплочения, чтобы способствовать достижению долгосрочных целей Европейского союза – разумного, устойчивого и всеобъемлющего роста.

### **Государства-члены**

В 28 государствах-членах тысячи национальных министерств и региональных и местных органов власти, а также частных лиц получают финансирование из средств Структурных фондов (ERDF, ESF) и Фонда сплочения. Более того, именно органы национальных государств проводят консультации в преддверии нового 7-летнего периода программирования, чтобы определить новые приоритеты политики сплочения, согласно которым должны разрабатываться оперативные программы на уровне государств-членов, будь то оперативные программы отдельных государств-членов или программы, объединяющие несколько государств-членов (межрегиональные программы, программы трансграничного и транснационального сотрудничества).

На региональные и национальные оперативные программы (ROPs и NOPs) приходится подавляющее большинство расходов. Ключевыми субъектами являются **органы управления (the managing authorities, MAs)**, чьи функции перечислены в статье 125 Регламента Европейского парламента и Совета 2013а об общих положениях (Common

**Provisions Regulation, CPR)**,<sup>109</sup> органы по сертификации (статья 126), органы аудита (статья 127) и посреднические органы, то есть органы, отвечающие за выполнение делегированных задач по управлению (см. рис. 1).

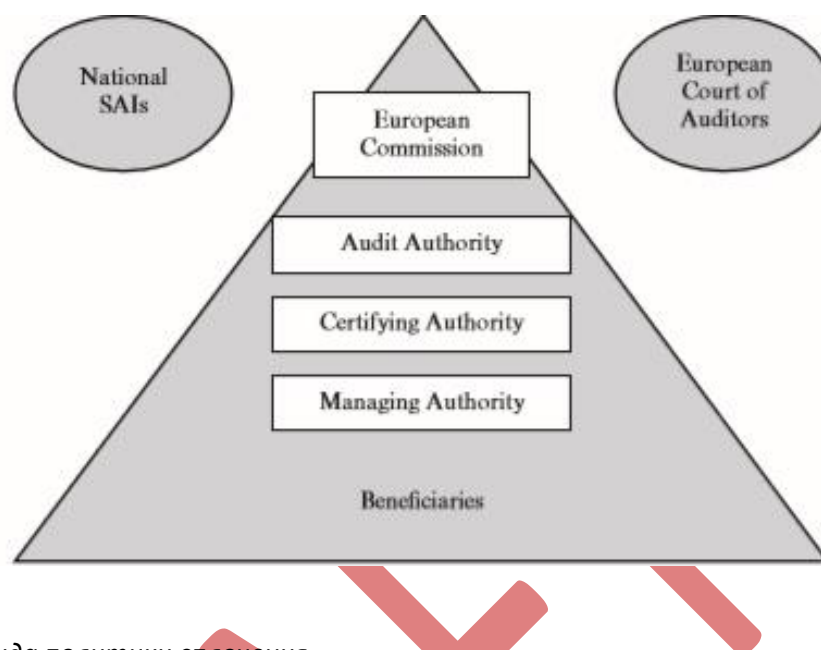


Рисунок 1. Пирамида политики сплочения

**Органы управления** – это, как правило, министерства и ведомства на национальном или региональном уровнях. Они несут ответственность за: точность и законность платёжных операций, включая внутренний контроль и корректирующие меры; информирование об оперативных программах; связь между органами власти, осуществляющими программу, и другими заинтересованными сторонами, в случаях, когда это необходимо; поддержание связи с Европейской комиссией и выполнение всех рекомендаций по изменению процедур управления и мониторинга; оценку программ и др. **Органы сертификации** – за составление документов на оплату и подачу их в Комиссию. Они составляют отчёты и гарантируют их полноту, точность и достоверность, а также то, что расходы соответствуют требованиям ЕС и национальных государств. **Органы аудита** отвечают за проведение проверок систем управления и контроля оперативных программ и за аудит предлагаемых проектов в течение действия программы (**контроль второго уровня**).

Большинство задач по реализации на самом деле выполняются не МAs, которые сами являются политическими органами с ограниченными кадровыми ресурсами и, возможно, ограниченным опытом, а **посредническими структурами (the intermediate bodies, IBs)**. Министерства и региональные органы власти могут выступать в качестве IBs, но

<sup>109</sup> Регламент (ЕС) № 1303/2013 Европейского парламента и Совета от 17 декабря 2013 года, устанавливающий общие положения о Европейском фонде регионального развития, Европейском социальном фонде, Фонде сплочения, Европейском сельскохозяйственном фонде развития сельских районов и Европейском Фонде морского и рыбного хозяйства и установление общих положений о Европейском фонде регионального развития, Европейском социальном фонде, Фонде сплочения и Европейском фонде морского и рыбного хозяйства № 1083/2006 (Регламент об общих положениях (Common Provisions Regulation (CPR)) [Electronic resource]. – Access mode: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013R1303>. – Access date: 02.03.2019

внешние агентства и органы технической помощи (то есть консультанты) часто берут на себя эту задачу. **IBs нижнего уровня** являются «первыми получателями» заявок и первым уровнем, на котором анализируется и совершенствуются правила отбора заявок на финансирование проектов. Будучи ближе к конечным бенефициарам, они лучше всех знают основные проблемы, которые необходимо решить. Они занимаются практическими вопросами и отвечают за такие задачи, как отбор, заключение договоров, мониторинг и оценка совместно финансируемых проектов, помощь во внешней проверке расходов и составление полугодовых и годовых отчётов об исполнении бюджета проектов<sup>110</sup>.

**Комитеты по мониторингу** (статьи 47–49 CPR), в состав которых входят субъекты, участвующие в реализации программы, и партнёры программы, несут ответственность за реализацию программ, выявление проблем при их реализации, а осуществляют наблюдение за деятельностью MAs. Заметным изменением, внесённым CPR на период 2014–2020 гг., стало предоставление представителям партнёров «права голоса» в MAs, «что таким образом потенциально усиливает действие принципа партнёрства при реализации программы».<sup>111</sup>

Специально для программ **Европейского территориального сотрудничества (European Territorial Cooperation, ETC)**, MAs часто создают **Объединённые технические секретариаты** для оперативного (ежедневного) управления 7-летней программой и для разработки проектов, работая с штатными и внештатными представителями министерств и региональных органов власти государств-членов, которые управляют Структурными фондами и региональной политикой. Вместе они помогают соискателям проекта создавать и продвигать свой проект, начиная с идеи проекта и заканчивая подачей заявки на финансирование.

Для решения некоторых вопросов трансграничного сотрудничества были созданы новые правовые структуры, в частности, **Европейские объединения территориального сотрудничества (The European Groupings for Territorial Cooperation, EGTC)**. EGTC являются юридическими лицами, цель которых заключается в содействии развитию трансграничного, транснационального и межрегионального сотрудничества их членов. Объединения состоят из государств-членов, региональных органов власти, местных органов власти и/или субъектов публичного права. Их компетенция закреплена в обязательных конвенциях о сотрудничестве.

### **Европейский парламент**

Помимо **Комитета по бюджету** («сильный» комитет, отвечающий за формирование бюджета ЕС и **Долгосрочный бюджет ЕС (Multiannual Financial Framework, MFF)** и **Комитета по бюджетному контролю** (более слабый, законодательный орган), основным законодательным органом, отвечающим за политику сплочения, является **Комитет Европейского парламента по региональным вопросам (The European Parliament's Committee on Regional Development, EP REGI)**. REGI отвечает за политику сплочения и за

<sup>110</sup> Molle, W. European Cohesion Policy / Molle, W. – London: Routledge, 2007. – 348 p., p. 209.

<sup>111</sup> Baun, M. Cohesion Policy in the European Union / M. Baun, M. Dan. – London: Palgrave, 2014. – 272 p. – P. 138.

оценку влияния других политик Союза на экономическую и социальную сплочённость. Он координирует структурные инструменты ЕС.

Комитет работает над рядом досье и составляет отчёты по собственной инициативе, исследуя вопросы:

- относящиеся к географии политики сплочения: маргинальные сообщества, городское измерение, стратегия для Адриатики, Инструмент помощи перед вступлением **(The instrument for pre- accession assistance, IPA)**;
- управления политикой сплочения: решения для взаимодействия для государственных администраций, статистика макроэкономического дисбаланса, корректировка ставок прямых платежей);
- эффективности политики сплочения: рассмотрение стратегии «Европа 2020», бюджетное исполнение.

Генеральный директорат Парламента по внутренней политике отвечает за организацию работы комитетов ЕР и состоит из 6 управлений. Данный директорат занимается структурной политикой и политикой сплочения и поддерживает работу REGI путём подготовки исследований и отчётов об исследованиях. Отдел охватывает внутреннюю политику в 5 областях: сельское хозяйство и развитие сельских районов, культура и образование, рыболовство, региональное развитие, транспорт и туризм.<sup>112</sup>

**Органы управления** – это, как правило, министерства и ведомства на национальном или региональном уровнях. Они несут ответственность за:

- точность и законность платёжных операций, включая внутренний контроль и корректирующие меры;
- информирование об оперативных программах;
- связь между органами власти, осуществляющими программу, и другими заинтересованными сторонами, в случаях, когда это необходимо;
- поддержание связи с Европейской комиссией и выполнение всех рекомендаций по изменению процедур управления и мониторинга;
- оценка программ и др.

**Органы сертификации** несут ответственность за составление документов на оплату и подачу их в Комиссию. Они составляют отчёты и гарантируют их полноту, точность и достоверность, а также то, что расходы соответствуют требованиям ЕС и национальных государств.

**Органы аудита** несут ответственность за проведение проверок функционирования систем управления и контроля оперативных программ и за аудит предлагаемых проектов в течение действия программы (**контроль второго уровня**).

Большинство задач по реализации на самом деле выполняются не МAs, которые сами являются политическими органами с ограниченными кадровыми ресурсами и,

<sup>112</sup> European Parliament Special Committee on the Financial, Economic and Social Crisis, Documentation relating to the Committee's work from October 2009 to July 2011 [Electronic resource]. – Access mode: <http://www.europarl.europa.eu/docu ment/activities/cont/201109/20110901ATT25750/20110901ATT25750EN.pdf>. – Access date: 02.03.2019.

возможно, ограниченным опытом, а **посредническими структурами (the intermediate bodies, IBs)**. Министерства и региональные органы власти могут выступать в качестве IBs, но внешние агентства и органы технической помощи (то есть консультанты) часто берут на себя эту задачу. **IBs нижнего уровня** являются «первыми получателями» заявок и первым уровнем, на котором анализируется и улучшается правила отбора заявок на финансирование проектов. Будучи ближе к конечным бенефициарам, они лучше всех знают основные проблемы, которые необходимо решить. Они занимаются практическими вопросами и отвечают за такие задачи, как отбор, заключение договоров, мониторинг и оценка совместно финансируемых проектов, помощь во внешней проверке расходов и составление полугодовых и годовых отчётов об исполнении бюджета проектов.<sup>113</sup>

**Комитеты по мониторингу** (статьи 47–49 CPR), в состав которых входят субъекты, участвующие в реализации программы, и партнёры программы, несут ответственность за реализацию программ, выявление проблем при их реализации, а осуществляют наблюдение за деятельностью MAs. Заметным изменением, внесённым CPR на период 2014–2020 гг., стало предоставление представителям партнёров права голоса в MCs, что таким образом потенциально усиливает действие принципа партнёрства при реализации программы.

Специально для программ **Европейского территориального сотрудничества (European Territorial Cooperation, ETC)**, MAs часто создают **Объединённые технические секретариаты** для оперативного (ежедневного) управления 7-летней программой и для разработки проектов, работая с штатными и внештатными представителями министерств и региональных органов власти государств-членов, которые управляют Структурными фондами и региональной политикой. Вместе они помогают соискателям проекта создавать и продвигать свой проект, начиная с идеи проекта и заканчивая подачей заявки на финансирование.

Для решения некоторых вопросов трансграничного сотрудничества были созданы новые правовые структуры, в частности, **Европейские объединения территориального сотрудничества (The European Groupings for Territorial Cooperation, EGTC)**. EGTC являются юридическими лицами, цель которых заключается в содействии развитию трансграничного, транснационального и межрегионального сотрудничества их членов. Объединения состоят из государств-членов, региональных органов власти, местных органов власти и/или субъектов публичного права. Их компетенция закреплена в обязательных конвенциях о сотрудничестве.

В последние годы наблюдается беспрецедентное интенсивное межведомственное сотрудничество, результатом которого стало принятие пакета законодательных мер для этапа политики сплочения 2014–2020 годов и вкладу Европейского парламента в переговоры. Тесное сотрудничество, которое возникло между Генеральным директором Комиссии по региональной и городской политике (DG REGIO) и Комитетом Европейского регионального парламента по региональному развитию (Комитет EP REGI) во время обсуждения нового законодательного пакета 2014–2020 годов, было направлено на

<sup>113</sup> Molle, W. European Cohesion Policy / Molle, W. – London: Routledge, 2007. – 348 p., – P. 209.

повышения эффективности и результативности политики сплочения, а также превращения её в опору стратегии развития ЕС на ближайшие годы: новой стратегии Европа-2020<sup>114</sup>. Роль, которую Европейский парламент сыграл в ходе переговоров, проблемы, с которыми ЕР столкнулся в ходе этого процесса, и как они были решены, подчеркивает ценность активных предварительных законодательных усилий, предпринятых в ЕР под руководством Комитета REGI.

Европейский парламент своей деятельностью добился укрепления партнёрства, возвращению к территориальному характеру политики и др. Но прежде всего следует отметить то, что он достиг одной из главных стратегических целей REGI – подтверждению статуса политики сплочения как инвестиционной политики Союза. Другими словами, защита Европарламента позволила новой территориальной сплочённости, предусмотренной Лиссабонским договором 2007 года, обрести более всеобъемлющее значение, став настоящей мета-стратегией для всего Союза. И это несмотря на нежелание государств-членов оказать политике сплочения финансовую поддержку, необходимую для достижения истинного экономического, социального и территориального единства.

### **Сотрудничество Парламента и Комиссии**

Благодаря вступлению в силу Лиссабонского договора в 2009 году впервые в истории европейской интеграции законодательный пакет политики сплочения 2014–2020 годов был принят в соответствии с обычной законодательной процедурой: Совет и Парламент выступили в качестве со-законодателей на равных. Это привело к необходимости законодательных усилий со стороны Европейского парламента. Тот факт, что политика сплочения является сложной, многоцелевой, территориально чувствительной инвестиционной политикой, основанной на совместном управлении и многоуровневом управлении, и что она подвергается строгому контролю со стороны различных уровней системы аудита, добавил дополнительные проблемы в этой работе.

В рамках ЕР Комитет REGI приступил в качестве полноправного со-законодателя к беспрецедентной и исключительно интенсивной подготовительной работе перед законодательной деятельностью, установлению тесных рабочих отношений с другими европейскими институтами, другими комитетами ЕР, экспертами и заинтересованными сторонами. Целью было не только подготовить членов Комитета к информированным переговорам, но и повысить осведомленность о политике сплочения в рамках ЕР и информировать других институциональных партнёров о приоритетах Парламента в этой сфере. Предварительная законодательная работа сыграла важную роль в достижении лучшего понимания политики в парламенте. Председатель REGI участвовал в качестве члена в работе двух специальных комитетов, созданных Парламентом: **Специального**

---

<sup>114</sup> European Commission (2010), Europe 2020, A European Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth, Communication from the Commission, COM(2010)2020, Brussels.

**комитета по политическим вызовам и бюджетным ресурсам (SURE),**<sup>115</sup> сосредоточенного на формировании позиции Парламента в отношении Долговременного бюджета ЕС (MFF), и **Специальный комитет по финансовому, экономическому и социальному кризису (The Special Committee on the Policy Challenges and Budgetary Resources, CRIS).**<sup>116</sup> Цель состояла в том, чтобы повысить осведомленность о потенциале политики сплочения как ориентированной на рост инвестиционной политики ЕС.

В рамках Комитета SURE архитектура и механизм политики сплочения были признаны моделью для совместного управления. На предзаконодательном этапе в ответ на первый проект Европейской комиссии стратегии «Европа 2020», который не предусматривал какого-либо участия политики сплочения в качестве механизма реализации стратегии, было адресовано письмо Президенту Европейской комиссии, в котором подчеркивалось, что Потенциал политики сплочения в этом отношении<sup>117</sup>. Это довольно необычное намерение Комиссии предложить «политику сплочения» «Европе-2020» было быстро оставлено. Было ясно, что политика сплочения может стать хорошим инструментом для продвижения Европы на пути к большему росту и конкурентоспособности, в то же время выполняя европейские обязательства в области социальной политики.

Обычно законодательный процесс начинается с опубликования проекта законодательного акта Европейской комиссией. Однако в ожидании предложения Комитет REGI предпринял серьезную подготовительную работу, включающую ряд довольно беспрецедентных шагов и процедур. На этом предварительном законодательном этапе были налажены хорошо работающие каналы сотрудничества с Европейской комиссией. Частые встречи также имели место между председателем комитета REGI и последующими

<sup>115</sup> European Special Committee on the Policy Challenges and Budgetary Resources for a Sustainable European Union after 2013: Activities and Documents, July 2010–June 2011, Volumes 1 and 2 [Electronic resource]. – Access mode: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201106/20110624ATT22583/20110624ATT22583EN.pdf>. <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201106/20110624ATT22585/20110624ATT22585EN.pdf>. – Access date : 20.05.2019.

<sup>116</sup> European Parliament Special Committee on the Financial, Economic and Social Crisis, Documentation relating to the Committee's work from October 2009 to July 2011. [Electronic resource]. – Access mode: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201109/20110901ATT25750/20110901ATT25750EN.pdf>. – Access date : 20.05.2019.

<sup>117</sup> ВП создал несколько институтов, которые были полезны как в ЕС, так и в региональном сотрудничестве. Парламентская ассамблея Евронест (3 мая 2011 г. в Брюсселе) – это парламентский форум для содействия политической ассоциации и экономической интеграции, состоящий из делегации Европейского парламента (60 членов Европейского парламента, депутатов Европарламента) и 50 делегатов ВП (по десять от каждой страны, кроме Беларуси). Форум гражданского общества Восточного партнерства (CSF) является частью программы по содействию и мониторингу

председателями Совета. В то же время был создан механизм обмена мнениями с другими европейскими институтами, в частности с Комитетом регионов. Контакты с заинтересованными сторонами политики сплочения стали более частыми, чем когда-либо ранее.<sup>118</sup>

Был организован ряд слушаний с участием экспертов, как специалистов-практиков, так и ученых, а также неправительственных организаций. Министры, отвечающие за региональное развитие и политику сплочения в государствах-членах, были приглашены на заседания Комитета REGI, чтобы доложить о реализации политики и своих будущих ожиданиях. За короткое время Комитет стал партнером, которого выслушали. Его ответственность и авторитет были подкреплены его ролью в качестве ведущего комитета Европарламента по политике сплоченности, как это предусмотрено в Правилах процедур Европейского парламента.<sup>119</sup>

Предварительная законодательная работа включала подготовку ненормативных отчетов, устные вопросы к Европейской комиссии и Совету, 6 резолюций и пленарные прения. С 2009 года Председатель Комитета начал участвовать в неформальных заседаниях Совета министров по региональной политике.<sup>120</sup> С самого начала работы законодательного органа 2009–2014 годов Комитет REGI подчеркивал необходимость усиления координации во всем бюджете ЕС. инвестиционные фонды посредством горизонтального регулирования зонтичного типа, дополненного нормативными актами для конкретных фондов. Дальнейшие события доказали, насколько трудно было преодолеть традиционный «отраслевой подход» - как в европейских институтах, так и в национальных правительствах - к мышлению и действию. В связи с этим Комитет решительно выступил против намерения Комиссии разделить политику сплоченности по секторам, что означает отделение регионального измерения от социального, в частности исключение Европейского социального фонда из рамок политики сплоченности.<sup>121</sup> В результате этот вопрос в конечном итоге исчез из состава Комиссии.

Акцент на необходимости лучшей координации между отдельными фондами политики сплоченности привел к созданию в Европейском парламенте межкомитетской **Рабочей группы по будущей политике сплочения (The intercommittee Working Party on the**

<sup>118</sup> Among others: Assembly of European Regions, Conference of Peripheral Maritime Regions of Europe, Council of European Municipalities and Regions, Association of European Border Regions.58

<sup>119</sup> Правила процедуры Европейского парламента, Приложение 6 (Приложение 7 в 2009–2014 гг.), январь 2015 г. [Electronic resource]. – Access mode: [http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language5EN&reference5TOC#G\\_AX7](http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language5EN&reference5TOC#G_AX7). – Access date : 20.05.2019.

<sup>120</sup> Не существует официального состава Совета, посвященного политике сплочения. Официальные решения в этой области принимаются на заседаниях Совета по общим вопросам, посвященных этой политике. Однако министры, отвечающие за политику сплочения, встречаются в формате неформального совета по политике сплочения.

<sup>121</sup> Letters of Danuta Hübner, Chair of the Committee on Regional Development in the European Parliament to the President of European Commission José Manuel Durão Barroso, 26 October 2009 and 29 June 2010.

**Future Cohesion Policy)**<sup>122</sup> под председательством председателя комитета REGI. Это станет платформой для политических групп и членов не только комитета REGI, но и всех других вовлеченных комитетов для обсуждения, выработки рекомендаций, координации и обмена мнениями с Европейской комиссией, и в частности с DG REGIO. Рабочая группа превратилась в чрезвычайно полезный неофициальный способ содействия соглашениям, приобретения знаний и информации, а также укрепления доверия между всеми, кто будет вовлечен в переговорный процесс. Это обеспечило платформу, которая позволила существенно снизить вероятность возникновения конфликтов компетенций между комитетами и докладчиками, связанных с ролью Комитета REGI в качестве координационного комитета по политике сплоченности в соответствии с Правилами процедуры ЕР. Это оказалось полезным на протяжении всего процесса, ведущего к переговорам и во время них.

Эта платформа также позволила увязать переговоры о финансовом регулировании (Европейский парламент и Совет 2012 г.) с переговорами по политике сплоченности. Это помогло достичь беспрецедентного уровня сотрудничества между европейскими институтами и комитетами ВП, способствовало повышению эффективности процесса, укрепило ответственность за политику в Европейском парламенте и стало форумом для решения проблем. Это также способствовало легитимности переговорного процесса, предоставляя возможность для регулярного диалога между Комитетом REGI и всеми заинтересованными сторонами. Неофициальный документ с изложением позиции, подготовленный в рамках Рабочей группы, был принят Комитетом REGI 22 июня 2010 года (не опубликован). После этого Председатель Комитета REGI представил первую резолюцию о политике сплоченности на период после 2013 года на пленарном заседании ЕР. В конечном итоге она была принята подавляющим большинством 7 октября 2010 года.<sup>123</sup> В этой резолюции были определены основные элементы позиции парламента в отношении политики сплочения на 2014–2020 годы, включая вопросы, которые в то время еще обсуждались государствами-членами, такими как Европейский Союз (ЕС) – широкий территориальный охват и ренационализация политики. Вероятно, наиболее актуальным в то время было то, что ВП не примет политику национализации политики сплочения, которую он считает инвестиционной политикой Союза. Резолюция получила одобрение Европейской комиссии, которая в тот период всё еще работала над новым законодательным пакетом. Для комитета REGI оказалось важным как можно скорее установить свою четкую позицию относительно географического охвата политики сплоченности. Идея, решительно поддерживаемая британским Президентством еще в 2005 году, ограничить политику беднейшими государствами-членами и регионами, снова

<sup>122</sup> Рабочая группа по будущей политике сплоченности была создана решением Комитета REGI от 3 ноября 2009 года и в нее вошли представители следующих комитетов Европейского парламента: REGI, EMPL, AGRI, PECH, TRAN, Комитета по бюджету (BUDG) и CONT.

<sup>123</sup> European Parliament resolution of 7 October 2010 on EU Cohesion and regional policy after 2013 [Electronic resource]. – Access mode : [http:// www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef5-//EP//TEXT/TA/1/P7-TA-2010-0356101DOC1 XML1 V0/EN](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef5-//EP//TEXT/TA/1/P7-TA-2010-0356101DOC1 XML1 V0/EN). – Access date : 20.05.2019.

оказалась на столе. Комитет REGI выступил против этой точки зрения и получил поддержку всего ВП путем голосования по резолюции октября 2010 года.

Позиция Комитета также подчеркнула необходимость установления правильного баланса между ролью политики сплоченности в содействии стратегии Европа-2020 и достижением целей, поставленных перед ней Лиссабонским договором (Европейский союз, 2007 год). Благодаря взаимодействию внутри Рабочей группы и между ней и Комиссией как Европейский парламент, так и Комиссия смогли лучше понять свои соответствующие проблемы и приоритеты и, следовательно, с самого начала сформировать общий подход к ключевым элементам новые политические рамки.

Интенсивные предварительные законодательные подготовительные мероприятия включали запуск пяти предварительных законодательных отчетов по собственной инициативе.<sup>124</sup> Работа Комитета REGI по этим вопросам включала значительное количество обменов мнениями с Европейской комиссией и, через мнения других комитетов ВП, способствовать более глубокому пониманию проблем и решений, необходимых для их решения. В обсуждениях, связанных с этими отчетами, участвовали эксперты из научных кругов, и был также заказан ряд исследований.<sup>125</sup>

Намерение Комитета REGI состояло в том, чтобы на основе отчетов по собственной инициативе провести пленарные дебаты о будущем единства. политика достаточно рано, чтобы оказать конкретное влияние на подготовительную работу Европейской комиссии. Вторая цель состояла в том, чтобы еще больше повысить осведомленность членов

---

<sup>124</sup> Отчёты были подготовлены в период с октября 2011 года по июль 2012 года: Отчёт по изменениям и дополнениям Регламента Европейского парламента и Совета об общих положениях о Европейском фонде регионального развития, Европейском социальном фонде, Фонде сплочения, Европейском сельском хозяйстве Фонд развития сельских районов и Европейский фонд морского и рыбного хозяйства, охватываемые Общими стратегическими рамками и общих положениях о Европейском фонде регионального развития, Европейском социальном фонде и Фонде единства и отменяющие Регламент Совета (ЕС) № 1083/2006, A7 - 0274/2013, 2011/0276 (COD); «Отчёт по изменениям и дополнениям Регламента Европейского парламента и Совета о конкретных положениях, касающихся Европейского фонда регионального развития и цели «Инвестиции в рост и занятость» и отмене Регламента (ЕС) № 1080/2006, A7-268683», 2011/0275 (COD); Отчёт по изменениям и дополнениям Регламента Европейского парламента и Совета о Фонде сплочения и отмене Регламента Совета (ЕС) № 1084/2006, A7-270/2013, 2011/0274 (COD); Отчёт по изменениям и дополнениям Регламента Европейского парламента и Совета о конкретных положениях о поддержке Европейского фонда регионального развития для цели Европейского территориального сотрудничества, A7-280/2013, 2011/0273 (COD); Отчёт по изменениям и дополнениям Регламента Европейского парламента и Совета о внесении изменений в Регламент (ЕС) № 1082/2006 Европейского парламента и Совета от 5 июля 2006 года о Европейской группе территориального сотрудничества (EGTC) в отношении разъяснение, упрощение и улучшение создания и внедрения таких группировок, A7-0309/2013, 2011/0272 (COD).

<sup>125</sup> Среди прочего: «Сравнительное исследование видения и вариантов политики сплочения после 2013 года», Генеральный директорат Европейского парламента по внутренней политике, Структурная политика и политика сплочения Департамента, Европейский парламент, 2011.

Европейского парламента о значимости этой политики для европейской повестки дня по вопросам роста, занятости и конкурентоспособности Европы до 2020 года. Пять докладов по собственной инициативе создали основу для пленарных прений по Политике сплоченности на 2014–2020 годы, которая состоялась 23 июня 2011 года. Через две недели была принята более подробная резолюция в ответ на Пятый доклад о сплоченности.<sup>126</sup>

Эти беспрецедентные предварительные законодательные усилия позволили ЕР войти в законодательный процесс с глубоким пониманием того, какая политика сплоченности лучше всего послужит Европе, и обеспечили хорошую основу для хорошо информированных переговоров Комиссии, парламента и Совета, известных как «триалоги».<sup>127</sup> Это также позволило парламенту отреагировать на несколько идей, исходящих от Европейской комиссии - например, в отношении географического охвата политики сплоченности, ее секторализации и единства Европы 2020 – которую ЕР сочла «неприемлемой».

Предварительная законодательная работа также способствовала прозрачности переговорного процесса, поскольку укрепляла сотрудничество с другими институтами, в частности с Комитетом регионов и многочисленными региональными и городскими ассоциациями. Поэтому представляется оправданным утверждать, что такой до-законодательный процесс при сохранении автономии и прерогативы отдельных учреждений, являются важным элементом прозрачности и подотчетности, предоставляя информацию и улучшая базовые знания всех вовлеченных сторон. Он также обнародовал мнения ЕР, позволив заинтересованным сторонам и государствам-членам принять к сведению потенциальные проблемы на переговорах. Оценивая этот предварительный законодательный межинституциональный опыт, можно сказать, что ЕР полностью использовала добавленную стоимость коллективных институциональных усилий на протяжении всего переговорного цикла. Вступление в переговоры с позицией, созданной в результате интенсивной и длительной подготовительной работы перед законодательными органами, обеспечило, что ЕР находилась на относительно сильной позиции в ходе переговоров по законодательным вопросам.

Предварительная законодательная работа оказалась полезной в определении вопросов, имеющих особое значение для переговорного мандата, и способствовала достижению компромисса. Кроме того, применяемая процедура допускала постоянный процесс корректировки переговорного мандата. Тот факт, что Рабочая группа по будущей политике сплочения сохранялась на протяжении всего периода переговоров, способствовал проведению дискуссий как в Комитете REGI, так и с представителями других комитетов ВП, участвующих в триалогах. Еще один сложный аспект обсуждения правовых

<sup>126</sup> «Резолюция Европейского парламента от 5 июля 2011 года о пятом докладе Комиссии о сплоченности и стратегии политики сплоченности на период после 2013 года» [Electronic resource]. – Access mode : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=5TA&language=5EN&reference=5P7-TA-2011-0316>. – Access date : 20.05.2019.

<sup>127</sup> «Правила процедуры Европейского парламента», июль 2014 года, правило 73 «Межведомственные переговоры в законодательных процедурах».

рамков политики сплочения был связан с тем фактом, что, хотя велась согласованная горизонтальная регулировка (Общее положение), охватывающая все средства, проводились параллельные переговоры в отношении отдельных средств.

Возможность согласования сначала Положения об общих положениях (CPR)<sup>128</sup>, а затем и положений о фондах была исключена из-за нехватки времени, но это создало сложную ситуацию, поскольку CPR предоставлял не только горизонтальные правила для всех фондов, но также правила для конкретного фонда. Тот факт, что большинство триалогов возглавлялось одним и тем же лицом, то есть председателем комитета REGI, способствовало внутренней согласованности всего переговорного пакета. Реальная законодательная работа может начаться только с принятия Комиссией законодательного пакета и его представления Совету и Парламенту.<sup>129</sup> Когда предложение Комиссии о новой правовой базе было окончательно обнародовано 6 октября 2011 года, оно выявило как преемственность, так и изменения. по сравнению с прошлыми правилами: некоторые решения были полностью поддержаны ЕР, в то время как о других требовалось дополнительное размышление, поскольку они либо вызывали сомнения, либо требовали разъяснений.

#### **Политика сплочения и Европа 2020: тематическая концентрация и роль городов**

Хорошей новостью было то, что те, кто в Европейской комиссии считал, что совершенно новый отраслевой подход к реализации политики «Европа 2020» без поддержки политики сплочения, может быть внедрен в одночасье, – в конце концов оценили потенциал политики сплочения в этом. Комиссия понимала, что связь с Европой-2020, наряду с предложенной тематической концентрацией (статья 18 CPR), позволят взаимно укрепить обе политические цели. Для политики сплочения эта связь, безусловно, увеличила добавленную стоимость в Европе.

Однако эта тематическая концентрация – по сути расширенная форма «целевого назначения» расходов, которая уже имела место в течение 2007–2013 годов, – должна учитывать уроки, извлеченные в 2007–2013 годах. В частности, эти уроки привели к значительному увеличению участия структурных фондов в финансировании инвестиций в области инноваций. Какие была предложена Комиссией предполагаемая политика

<sup>128</sup> European Parliament and Council (2013), Regulation of the European Parliament and of the Council (EU) No 1303/2013 Laying Down Common Provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund, OJEU L 347/320

<sup>129</sup> Европейская комиссия одобрила законодательные предложения по созданию политики сплочения на 2014–2020 годы 6 октября 2011 года: всеобъемлющее регулирование, устанавливающее общие правила для Европейского фонда регионального развития (ЕФРР), Европейского социального фонда (ЕСФ), Фонда сплочения, Европейский сельскохозяйственный фонд развития сельских районов (ЕАФРД), Европейский фонд морского и рыбного хозяйства (ЕМФР) и другие общие правила для ЕРДФ, ЕСФ и Фонда сплочения; три конкретных положения для ЕФРР, ЕСФ и Фонда сплочения; и два положения о цели европейского территориального сотрудничества и Европейской группе территориального сотрудничества (EGTC).

сплочения для всех стран и регионов, но в то же время была также тщательно адаптирована к вызовам трех разных категорий регионов.

Европейский парламент может поддерживать предложенную архитектуру. Однако было очевидно, что потребуются хорошо разработанные программы. В разных государствах-членах, регионах и городах существовали разные посткризисные реалии, но были и общие проблемы. Конкурентоспособность, основанная на образовании, знаниях, инновациях и ресурсоэффективности, должна быть долгосрочной целью для всех регионов, но политикам в отношении охвата приоритетов должна оказываться более щедрая поддержка с точки зрения объема приоритетов и интенсивности помощи.

Хотя концентрация на ограниченном числе приоритетов была явно желательной, существовало противоречие между требованием ограниченного числа приоритетов для государств-членов с очень низким распределением финансирования политики сплоченности и требованием определенного минимального количества обязательных приоритетов для всех, это заслуживает дальнейшего рассмотрения.

Также неоспорим тот факт, что в предстоящие годы потребуются более тесное территориальное сотрудничество, особенно приграничное сотрудничество в рамках ЕС. На этапе, предшествующем принятию законодательства, председатель REGI Данута Хюбнер<sup>130</sup> просила, чтобы этому направлению политики сплочения было предложено гораздо более заметное место в политике, чем это было в настоящее время. Она рекомендовала более щедрый финансовый пакет для Европейского территориального сотрудничества (ЕТС), а также отдельный регламент, посвященный исключительно этому. Вторая идея была взята на вооружение Комиссией.

Предложение Комиссии также соответствовало ожиданиям ЕР в отношении необходимости более широкого использования оценки для продвижения политики, ориентированной на результативность. С другой стороны, до сих пор не решено, удалось ли на переговорах установить правильный баланс между этим стремлением повысить ориентацию на результаты и необходимостью сделать политику сплоченности менее обременительной для бенефициаров. Было ясно, что упрощение будет оставаться главной проблемой на протяжении всех переговоров. Европарламент ожидал амбициозное предложение Комиссии по городской повестке дня и местному развитию. Он надеялся, что проблемы, связанные с расширением городских районов и их растущего населения (также из-за увеличения миграционных потоков), будут признаны.

Но ЕР также ожидал более пристального внимания к местному развитию, а также явного прогресса в управлении и финансировании городской повестки дня. Предложения Комиссии в значительной степени оправдали эти ожидания.

Новое законодательное предложение на 2014–2020 годы усилило городское измерение политики сплоченности, в том числе посредством стратегического и

---

<sup>130</sup> Выступление председателя Комитета по региональному развитию Дануты Хюбнер на неформальной встрече министров, отвечающих за политику сплочения, Льеж, 22–23 ноября 2010 года в рамках председательства Бельгии.

последовательного планирования и программирования. Однако ЕР в своем мандате на ведение переговоров ожидал более значительного делегирования полномочий городам.<sup>131</sup> Согласно предложениям Комиссии, соглашения о партнерстве должны будут содержать принципы определения городских районов для комплексных действий. ЕР видел необходимость исключить «список городов», предложенный Комиссией, поскольку была убеждена, что для того, чтобы города играли свою роль в качестве двигателей для разумного, всеохватывающего и устойчивого развития Европы, они должны продолжать укреплять сотрудничество и создание сетей за пределами административных границ и в направлении функциональных территорий, обеспечивающих комплексное развитие.

Парламенту было известно, что в 2007–2013 годах было очень мало случаев, когда государства-члены решили передать городам ответственность за управление программами. Для ЕР необходим смелый шаг вперед, подкрепленный адекватными положениями в окончательном варианте нормативной базы, но включающий инструменты наращивания потенциала для местных органов власти. Что изменится в отношении городского развития в политике сплочения 2014–2020 гг., зависит от переговоров, но отправная точка была многообещающей.

#### **Усиление территориального измерения политики сплочения**

Лиссабонский договор, добавляя территориальное измерение к сплоченности, подчеркнул более решительно, чем раньше, комплексный характер политики сплоченности. Как отмечалось, ЕР выдвинула веский аргумент в пользу того, что Европейский социальный фонд (ESF) остается в рамках общего положения о структурных фондах. Без сомнения, был необходим набор правил, специфичных для ESF, но был накоплен достаточный опыт, чтобы побудить ВЕР полагать, что эффективность реализации ЕСФ зависит от его способности адаптироваться к ситуациям, возникающим из местных и региональных особенностей. Следовательно, ЕР настоятельно рекомендовал подход «снизу вверх» к конкретным регионам при определении целей ESF и просил Комиссию предоставить максимальную гибкость в использовании средств ESF и обеспечить максимальную синергию между структурными фондами. В частности, ЕР рекомендовал установить минимальный порог в отношении национальных ассигнований для ESF в национальных конвертах политики сплоченности. В ЕР рассматривалась возможность установления дифференцированных порогов для учета различных условий в государствах-членах, как в посткризисных ситуациях, так и из-за нюансов в социальных моделях.<sup>132</sup>

<sup>131</sup> . Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on specific provisions concerning the European Regional Development Fund and the Investment for growth and jobs goal and repealing Regulation (EC) No 1080/2006, (COM(2011)0614 – C7 – 0328/2011 – 2011/0275(COD)).

<sup>132</sup> Report on the amended proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund covered by the Common Strategic Framework and laying down general provisions on the

Комиссия предложила предоставить большую автономию и свободу действий при использовании финансовых средств. инструменты тоже. Несмотря на эту большую гибкость, преодоление трудностей регулирования, сокращение административных расходов, лучшая адаптация инструментов к потребностям трансграничного сотрудничества, местного развития и поддержки бизнеса, а также выполнение требований аудита останутся основными проблемами. Учитывая планируемый рост использования финансовых инструментов, качество нового регулирования финансовых инструментов имело особое значение для ЕР.

Политика сплочения, будучи связанной с Европой-2020, стала центром экономического, социального и территориального развития Союза. ЕР знал, что этого недостаточно для быстрого её осуществления; необходимо было ответственное сотрудничество всех уровней правительства и всех субъектов управления. Должны состояться политические дебаты и трудный политический выбор. Европарламент должен будет повторить свое политическое послание, чтобы поддержать уровень политических амбиций и обеспечить аналогичный уровень амбиций для всех других вовлеченных сторон. Активное политическое участие было необходимо для обеспечения достаточных ресурсов и того, чтобы политический диалог не был ограничен. ЕР был убежден, что для этого необходимо задействовать официальную и, следовательно, постоянную министерскую структуру (в отличие от специальных заседаний в Совете по общим вопросам), – чтобы в полной мере использовать потенциал политики сплоченности и обеспечить согласованность программ политики сплочения с национальными программами реформ Европы 2020 года.

Европейский парламент приветствовал тот факт, что новая архитектура, предложенная Комиссией для политики сплочения, приняла более ориентированный на результаты подход путем введения новых предварительных условий для обеспечения того, чтобы в государствах-членах и регионах существовали предпосылки, необходимые для эффективного расходования средств **Европейских структурных и инвестиционных фондов (ESIF)**, и избегать ситуаций, когда неподготовленность или отсутствие стратегической ориентации в определенных секторах определяют медленную или неадекватное поглощение.

Основное обоснование заключалось в том, что последовательная, стандартная система объективно оцениваемых предварительных условий обеспечит наличие предпосылок и условий, необходимых для эффективного осуществления программ, до выделения средств. Однако, чтобы сделать это, согласно ЕР, эти условия должны иметь прямую и подлинную связь и прямое влияние на эффективное и действенное достижение конкретных целей политики сплоченности. Другими словами, они не должны были бы иметь отношение к более широкой политической структуре и быть только слабо связаны с политикой (вопрос, который будет обсуждаться более подробно, чтобы следовать).

В качестве противовеса ужесточению условий, предрасположённость к производительности и связанный с ней резерв производительности также были предрасположены к тому, чтобы стимулировать хорошую производительность, предлагая план действий и мотивируя руководство программы к хорошей производительности за счет дополнительных ресурсов. Европейскому парламенту также было ясно, что на протяжении переговоров по пакету общей целью со-законодателей будет обеспечение того, чтобы новый механизм политики сплочения позволил ресурсам ЕС достичь основы более простым способом и что эта политика может послужить стимулом для экономического и социального развития.

Парламент был убежден, что необходимо сделать больше в отношении территориального измерения политики сплочения.<sup>133</sup> Единый рынок в принципе территориально слеп. Фактически, большинство европейских политик являются территориально слепыми. Во время переговоров территориальное влияние Европы 2020 было не очень хорошо известно: кризис, скорее всего, нарисует новую социально-экономическую карту Европы. Глубокая посткризисная реструктуризация затронет неравномерно разные европейские территории. Новые вызовы – изменение климата, эффективность использования ресурсов, демография, глобальная конкуренция – и, тем более, ответы на эти вызовы, вероятно, окажут сильное асимметричное воздействие на территорию Европы. Появятся новые факторы роста, влияющие на пространственное расположение экономической деятельности и придающие новое значение роли географической дистанции.

Макроэкономические дисбалансы могут создать новые экономические, социальные и политические разделительные линии в европейской экономике. Короче говоря, были и будут огромные территориальные последствия кризиса евро и мер, принятых для его преодоления. Было ясно, что игнорировать территориальное влияние кризиса было бы большой ошибкой: легитимность европейского проекта требовала территориальной чувствительности.

Европарламент был убежден, что было бы крайне важно использовать преимущества, которые предлагает территориальность, и обеспечить, чтобы территориальное разнообразие, территориальное взаимодействие и территориальное планирование могли стать активами европейской интеграции. Это было сочтено гораздо более важным, чем учёт территориальных воздействий. Введение территориальной сплоченности в основной закон Союза, то есть в Договор о функционировании Европейского Союза (TFEU)<sup>134</sup>, дало Европе возможность более эффективно и действенно использовать этот актив. Использование территориальных преимуществ Европы будет означать использование потенциала, который по-прежнему в значительной степени

<sup>133</sup> 'Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on specific provisions for the support from the European Regional Development Fund to the European territorial cooperation goal (COM(2011)0611 – C7- 0326/2011 – 2011/0273(COD)).

<sup>134</sup> European Union (2012), Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ C326/47.

недоиспользуется, это также будет означать расширение базы роста Европы за счет ее становления более специфичным для территории.

DRAFT

### **Межинституциональные отношения и политика сплочения: новое значение субсидиарности**

В этом контексте демократизация политики ЕС и «переосмысление» субсидиарности представляются необходимыми. Для ЕР субсидиарность должна рассматриваться не столько с точки зрения разделения полномочий и полномочий между уровнями управления, сколько с точки зрения совместного использования и сотрудничества. На основе недавнего опыта политики сплочения было достигнуто широкое согласие с тем, что территориальная сплоченность требует стратегической ориентации и реализации на основе субсидиарности. ЕР было известно о том факте, что территориальная сплоченность может быть реализована посредством политики сплочения, а также других политик. В более политическом плане территориальная сплоченность может рассматриваться также как концепция политики, которой можно придать конкретное значение при применении через многоуровневое управление. Таким образом, целью парламента было заставить политику сплочения работать на территориальную сплоченность, используя потенциал многоуровневого управления.

Анализ предложения Комиссии не оставил сомнений в том, что Комитет REGI предложит более амбициозную интерпретацию принципа партнёрства, включая вовлечение субнациональных слоев правительства и других «партнеров» на всех этапах подготовки партнерских договоров и отчетов о ходе работы, а также на всех этапах подготовки, реализации, мониторинга и оценки программ, начиная с самого раннего этапа. Согласование новой политики сплоченности со стратегией Европа 2020 было основополагающим. Но, по мнению ЕР, инвестиции в разумный, устойчивый и всесторонний рост должны привести к экономической, социальной и территориальной сплоченности, которая оказалась под серьезной нагрузкой из-за кризиса.

Работа Комитета REGI по мандату началась 6 октября 2011 года и продолжалась до голосования по поправкам от 11 июля 2012 года. Мандат был принят в соответствии с правилом 70 Правил процедуры, действующих в то время, в форме поправки.<sup>135</sup> Это позволило переговорной группе проявить достаточную гибкость для проведения консультаций с Комитетом в ходе переговоров. Гибкость, заложенная в этот подход, позволила внести дальнейшие изменения в мандат в процессе переговоров.

Во время трехсторонних семинаров Рабочая группа также использовалась для обсуждения вопросов, требующих консультаций с соответствующими комитетами ЕР. Это

<sup>135</sup> «Правила процедуры Европейского парламента» от июля 2010 года, правило 70 о межведомственных переговорах по законодательным процедурам: (а) переговоры с другими институтами, направленные на достижение соглашения в ходе законодательной процедуры, должны проводиться с учётом Кодекса проведения переговоров в контексте обычной законодательной процедуры; (b) перед началом таких переговоров ответственный комитет должен в принципе принять решение большинством своих членов и принять мандат, ориентацию или приоритеты; (с) если переговоры приводят к компромиссу с Советом после принятия доклада комитетом, комитет в любом случае должен быть повторно рассмотрен до голосования на пленарном заседании.

имело значение, потому что после длительной пред-законодательной работы вариант проведения только одного чтения продолжал оставаться первым выбором Комитета. Этот вариант позволил ввести новые правила с января 2014 года. Задержка с представлением Комиссией пакета законодательных актов, первоначально запланированного на июль 2011 года, но фактически вынесенного 6 октября 2011 года, оставила меньше времени для принятия законодательства, вступило в силу 1 января 2014 года. Хотя с самого начала в REGI предполагалось провести одно чтение, связь с переговорами по Долгосрочному бюджету (MFF), установленной решением Конференции президентов, а затем через EP резолюции, генерируется дополнительный риск задержек. Те, кто отвечал за переговоры, полностью осознавали нехватку времени, и на этом этапе стало ясно, что хорошо использованный до законодательный период окупается.

Комитет REGI заранее предупредил Конференцию президентов о том, что из-за тесной взаимосвязи между переговорами по законодательной базе политики сплоченности (на основе обычной процедуры, то есть совместного решения) и переговорами по MFF (на основе процедуры согласия) Европарламент не может быть связан Европейским советом, который в соответствии с Договором не имеет законодательных полномочий по вопросам, которые относятся к совместному решению. Вот почему EP сделала свое согласие на MFF условным условием достижения соглашения о правилах политики сплочения. Это, однако, оказало дополнительное давление на переговоры.

Тщательные предварительные законодательные усилия парламента способствовали созданию беспрецедентного уровня интереса многих членов парламента к внесению поправок. Этот фактор добавил естественную заинтересованность членов Европейского парламента (MEP) в этой политике, учитывая особую видимость политики на местах во многих избирательных округах членов Европейского парламента (MEP). Это сочетание политического интереса и осведомленности привело к 3 096 законодательным поправкам ко всему пакету (мнения, полученные от других комитетов, составили в общей сложности 781 поправку).

Структура законодательного пакета, роль REGI как ведущего координирующего комитета, а также многосекторальный характер политики сделали сотрудничество с другими комитетами при разработке мандата на переговоры не просто необходимым, но и трудным. В то время как с некоторыми комитетами сотрудничество было гладким и бесспорным (Комитет по рыболовству, PECH; Комитет по сельскому хозяйству и развитию сельских районов, AGRI), с другими оно было напряженным (Занятость и социальные вопросы, EMPL; Комитет по транспорту и туризму, TRAN). Существовал риск того, что один из наиболее важных элементов новой структуры, а именно предотвращение ее секторализации, может быть утрачен. Риск секторализации европейской политики сплоченности, важная ценность которой заключается в ее комплексном подходе к развитию, является хорошим примером того, насколько трудно преодолеть силовой подход к выработке политики. Реформа Правил процедуры EP 21 должна будет учитывать, среди прочего, эту слабость европейского процесса принятия решений.

В конце концов, 11 комитетов решили составить заключение по мандату REGI.<sup>136</sup> Таким образом, голосование 11 июля 2012 года само по себе стало сложной задачей. Наконец, в результате усилий по достижению компромисса было принято 304 поправки, в том числе 86 компромиссов, которые составили мандат на ведение переговоров. Комитет также утвердил переговорную группу. Председатель комитета стал председателем трехсторонних встреч. Огромный объем работы Комитета REGI был вложен в законодательный процесс в период с октября 2011 года, когда предложение Комиссии было вынесено на обсуждение, и декабря 2013 года, когда пакет был подписан и опубликован в Официальном журнале. В ходе переговоров возникли новые проблемы. В середине законодательной процедуры Комиссия внесла изменения в текст CPR четыре раза. Это был не только политический вызов, но и процедурный. ЕР продемонстрировал очень открытое отношение к этому дополнительному вызову.

Трехсторонние встречи проводились в период с июля 2012 года по ноябрь 2013 года. Что касается нормативных положений, касающихся фондов, сводные тексты были проголосованы в REGI 10 июля 2013 года. Однако голосование по CPR оказалось более сложным. Окончательного соглашения не было до октября 2013 года. Основной проблемной проблемой была макроэкономическая обусловленность<sup>137</sup>, то есть привязка ESIF к системе экономического управления Союза, позволяющая приостановить действие фондов и внести изменения в дополнительные программы в случае, если макроэкономические обязательства не были соблюдены. уважаемый государствами-членами. В переговорной позиции парламента статья о макроэкономических условиях была исключена (статья 21 в первоначальном предложении Комиссии, статья 23 в окончательном CPR). Тем не менее, предложение Комиссии было принято Европейским советом в качестве позиции Совета. Литва часто ссылались на это, пытаясь сделать так, чтобы позицию Совета было невозможно изменить.

Это показывает усилия Совета, направленные на то, чтобы стать квази-законодательным органом, несмотря на то что это не предусмотрено в Договоре. Окончательное компромиссное решение было найдено только во время ночной политической триалогии 23 октября в Страсбурге.

Триалогии были захватывающим опытом, доказывающим, насколько решительными могут быть хорошие предварительные законодательные усилия для качества переговоров. Они также показали, насколько важно хорошее качество секретариата комитета. Было проведено более 100 триалогов, которым предшествовали подготовительные встречи ЕР, а также технические встречи законодателей и Европейской комиссии. Чтобы сделать процесс более эффективным, также использовались письменные процедуры. Хотя в переговорах

<sup>136</sup> Мнения Комитетов ЕР: CULT PE485.907, PECH PE487.807, ITRE PE486.188, AGRI PE483.804, TRAN PE486.053, FEMM PE487.962, BUDG PE488.045, ECON PE486.023, ENVI PE487.721, EMPL PE486.190, CONT PE480.661.

<sup>137</sup> Термин «макроэкономическая обусловленность» относится к ряду правил, которые делают фонды единства ЕС обусловленными соблюдением соответствующей страной-членом процедур экономического управления в соответствии с Экономическим и валютным союзом (Европейский парламент 2012).

принимали непосредственное участие только три президента (Кипр, Ирландия и Литва), два других (Польша и Дания) также в той или иной форме участвовали в предзаконной работе с ЕР.

К сожалению, и, как уже упоминалось, Европейский совет, который в соответствии с Договором не является законодательным органом, также вмешался, приняв переговорные позиции Совета в своих выводах. Итоговый компромисс был одобрен Комитетом REGI 7 ноября 2013 года.

### **Вклад Европейского парламента в формирование политики сплочения на 2014–2020 годы**

ЕР повлиял как на процесс формирования политики сплочения 2014–2020 гг., так и на содержание новой нормативно-правовой базы. Его деятельность на предзаконодательном этапе заблокировала первоначальное намерение Европейской комиссии исключить политику сплочения из механизма реализации стратегии Европа 2020, отделение Европейского социального фонда от политики и ослабление многоуровневого управления. Мероприятия, предпринятые Комитетом REGI, также укрепили позиции Комиссара, отвечающего за региональную политику в колледже, продемонстрировав решительное одобрение ЕР этой политики.

Длительный подготовительный этап способствовал лучшей видимости политики и прозрачности процесса принятия решений. Открытость к диалогу с заинтересованными сторонами, другими европейскими институтами, представителями регионов и городов, а также с государственными администрациями из стран-членов ЕС была одним из основных факторов повышения прозрачности. Способ, которым ЕР обеспечивала новые политические рамки, работал на повышение демократической легитимности переговорного процесса, в то же время обеспечивая критическую массу знаний для лиц, принимающих решения. Этот процесс предоставил достаточные доказательства в пользу сотрудничества между европейскими институтами в ходе законодательного процесса.

Одним из них, безусловно, была способность Комитета выполнять свои задачи. Во-первых, в Секретариате Комитета, а также среди политических советников в политических группах был значительный объем экспертных знаний. Этот вид поддержки часто недооценивается в законодательных процедурах. Во-вторых, докладчики Комитета были опытными членами. В-третьих, среди юридических служб и лингвистов-юристов как в Совете, так и в Парламенте существовала позиция открытости и приверженности тяжелому труду. В-четвертых, было чрезвычайно хорошее сотрудничество между ЕР и Комиссией, чему способствовал высокий уровень компетентности тех, кто отвечает за переговорный процесс с обеих сторон.

В нескольких областях ЕР оставил значительный след. Одной из основных стратегических целей REGI было подтверждение статуса политики сплочения как инвестиционной политики Союза. Вклад ЕР варьировался от сосредоточения на

приоритетах до переименования фондов; от того, чтобы настаивать на механизмах партнёрства (выступая против отказа Совета от нового европейского кодекса поведения в отношении партнёрства) до ссылок на национальные программы реформ; от гибкости и прозрачности процедур, до лучшего баланса между Европой 2020 и целями Договора и многое другое.<sup>138</sup>

### **Принцип партнёрства**

Парламент, согласившись с Комиссией в том, что для программирования мероприятий в области развития на территории требуются одинаковые подходящие стратегии и достаточное время для финансирования, увидел необходимость создания надёжной системы партнёрства между различными правительственными уровнями и различными заинтересованными сторонами, участвующими в политике.

Партнёрство и многоуровневое управление имеют важное значение в этом контексте, поскольку они дают возможность повысить субсидиарность и прозрачность, усилить дискуссию о содержании различных стратегических и оперативных документов как на этапах программирования, так и на этапах осуществления. В новой политике сплочения принцип партнёрства укрепляется на всех этапах политического цикла посредством введения в общие положения нового Европейского кодекса поведения, направленного на оказание поддержки государствам-членам в реализации принципа партнёрства. В Кодексе поведения изложены передовые методы привлечения партнеров во время подготовки соглашений и программ о партнёрстве, внутренних процедур в комитетах по мониторингу и других.

Европарламент также вложил много энергии в разработку и поддержку новых решений, направленных на усиление воздействия политики на местах. Большая часть этих усилий была направлена на вопрос предварительных условий, чтобы улучшить баланс в отношении сферы применения и масштаба этого документа, в отличие от первоначального предложения Комиссии. Существует риск того, что реализация программ и проектов политики сплочения будет парализована масштабом ожидаемых условий, охватывающих чрезвычайно широкий круг вопросов, не обязательно строго связанных с политикой.

Исторически Комиссия использовала политику компенсации её слабого правоприменительного потенциала в других областях, таких как контроль внутреннего рынка. Неспособность Комиссии следить за конкретным переносом директив внутреннего рынка обычно компенсируется за счёт контроля за осуществлением политики сплочения. До сих пор, к примеру, аудиторы, контролирурующие проекты политики сплочения, обнаруживают, например, недостатки государственных закупок в государствах-членах. В

<sup>138</sup> Полный обзор влияния Европарламента на переговоры см. в документе «Политика сплочения Европейского союза на 2014–2020 гг., Всеобъемлющее представление пакета законодательных мер и роли Европейского парламента», Комитет REGI, июль 2014 г. [Electronic resource]. – Access mode: [http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/2014\\_07/20140728ATT87362/20140728ATT87362EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/2014_07/20140728ATT87362/20140728ATT87362EN.pdf). – Access date : 20.05.2019.

результате политику сплочения часто обвиняли в недостатках, которые имеют отношение к функционированию внутреннего рынка.

Целью ЕР при обсуждении предварительных условий было сосредоточить их только на вопросах, непосредственно связанных с политикой сплочения, чтобы избежать превращения инвестиций в ESIF в «заложников» других недостатков (таких как отсутствие ратификации международной конвенции государства-члена или ожидаемая реформа системы социального обеспечения, которая не имеет ничего общего с инвестициями программ и проектов политики сплочения. Другими словами, принимая эту условность как важный принцип, ЕР настаивала на её рационализации. Несмотря на то, что это в какой-то степени достигнуто, некоторые опасения по поводу эффективности этой меры остаются (например, в отношении стратегий умной специализации (Smart Specialization)).

Стратегии Smart Specialization являются частью системы предварительных условий, но они также являются ключевыми инструментами для богатой инновациями Европы. Однако существует риск того, что национальные учреждения, отвечающие за стратегии умной специализации, будут стремиться следовать уже существующим траекториям. И хотя могут быть определены эффективные стратегии умной специализации, распределение грантов может по-прежнему проходить через параллельный, более традиционный процесс отбора.

Следует упомянуть и тему макроэкономических условий. За два года до того, как Комиссия представила проект новых правил, Комиссия и Совет подняли вопрос, связывающий ESIF с эффективным экономическим управлением в контексте кризиса и несоблюдения Пакта о стабильности и росте. Это привело к концепции макроэкономической обусловленности. Отношение Комиссии и Совета к этой политической мере оставалось под сильным влиянием повествования о жесткой экономии. Консолидация, благоприятствующая росту, еще не была в политической повестке дня ЕС. Для парламента система макроэкономических условий не соответствовала логике децентрализованной региональной политики. Парламент выступил против этого предложения на том основании, что наказание заинтересованных сторон политики сплочения за неэффективность другой политики является принципиально неприемлемым. Этот вопрос оставался в повестке дня переговоров до самого конца. В конце Председатель REGI предложил изменить логику механизма, превратив макроэкономические условия в механизм, связывающий эффективность фондов ESI с рациональным экономическим управлением. Таким образом, Парламент сумел включить политику сплочения в механизм экономического управления. Окончательный компромисс включал в себя многочисленные дополнительные условия, предложенные ЕР, снижающие автоматизацию механизма и повышающие его прозрачность посредством включения Европейского парламента в применение мер.

Для парламента всегда было важно **учитывать территориальные различия в государствах-членах и обеспечивать местный подход с учетом территориальных потребностей и возможностей**. Это было особенно важно, учитывая усиленный тематический и отраслевой подход в 2014–2020 годы. И действительно, в будущих рамках

особенно подчеркивается необходимость учёта и решения ключевых территориальных проблем. Новая структура менее территориально слепа, чем в предыдущие периоды программирования. Это хорошие новости. Принятие во внимание территориальных различий в государствах-членах и регионах, а также использование ориентированного на места подхода, учитывающего территориальные потребности и потенциал, будут правилом. Вследующем программном периоде особенно подчеркивается необходимость учитывать и решать ключевые территориальные проблемы, обеспечивая инструменты для более эффективного удовлетворения различных и многочисленных потребностей в области развития на субрегиональном и местном уровнях.

Кроме того, **Европарламент поддержала программу расширения делегирования полномочий городам**. Положение об уровне делегирования гарантировало гибкость, которая была необходима, определяя весь спектр возможных делегаций – от простого выбора операций до полного делегирования в форме глобального гранта – который должен быть установлен управляющими органами с городскими властями.

Парламент ЕС приложил много усилий в поисках лучшего баланса между разумными правилами и упрощением для бенефициаров. Признавая, что еще есть возможности для дальнейшего улучшения, государства-члены и регионы, реализующие политику сплочения в 2014–2020 гг., должны уделять больше внимания влиянию программ и проектов и меньше заботиться об административных деталях, связанных с реализацией политики.

Реформа политики сплочения ЕС на период 2014–2020 годов является пятой реформой с 1988 года. Она начала реализацию 28 новых соглашений о партнерстве и более 300 национальных и региональных оперативных программ в 28 государствах-членах, мобилизовав более 350 млрд. евро. Оглядываясь назад на результаты напряженной работы, можно увидеть, что многое было достигнуто. Сложный процесс межведомственных переговоров увенчался значимым результатом: перспективной политикой, которая сочетает в себе существующие ключевые принципы с важными изменениями.

Новая политическая основа должна позволить Союзу, его государствам-членам, регионам и другим заинтересованным сторонам планировать и реализовывать инвестиционные программы, которые полностью соответствуют целям роста стратегии «Европа 2020» и направлены на обеспечение конкурентоспособности и улучшение долгосрочных и качественных показателей таким образом, чтобы усилить как конкурентоспособность Союза в глобализованном контексте, так и экономическую устойчивость регионов, особенно самых слабых регионов.

Политика сплочения как европейская инвестиционная политика для всех регионов существует уже давно. Её основными достоинствами являются способность постоянно опираться на свои достижения и свой опыт, а также её замечательная способность адаптироваться к постоянно меняющимся политическим и экономическим условиям на местном, национальном, европейском и даже глобальном уровнях. В последние годы

Европейский парламент был основным действующим лицом в этом процессе, и, вероятно, будет оставаться таковым и в будущем, выступая в качестве противовеса Совету в интересах граждан Европы.

DRAFT

## Комитет регионов

Комитет регионов (CoR) был создан в 1994 году после заключения Маастрихтского договора. Комитет регионов был создан с целью приблизить Европу к своим гражданам, а также дать возможность выразить своё мнение на европейском уровне представителям местных и региональных властей, так как именно они призваны превращать в жизнь большую часть европейского законодательства. Примерно 3/4 законодательных актов ЕС реализуются на местном и региональном уровнях. 50 % процентов граждан ЕС считают, что ими избранные на местном и региональном уровнях представители лучше будут представлять их интересы на наднациональном уровне.<sup>139</sup> Через CoR местные и региональные органы власти ЕС могут высказывать мнение о разработке актов вторичного права ЕС – регламентов, директив и решений, которые касаются регионов и городов.

В Комитет входят 353 члена – представители региональных и местных властей Европы, избранные в 28 государствах-членах. В Комитете регионов создано 6 комиссий, одна из которых – **Комиссия территориальной политики сплочения и бюджета ЕС (Commission for Territorial Cohesion Policy and EU Budget, COTER)**. COTER занимается вопросами, касающимися политики сплочения. Согласно Маастрихтскому и Амстердамскому договорам, Европейская комиссия, а также Совет министров обязаны консультироваться с Комитетом регионов по вопросам, которые будут иметь непосредственное значение для местного и регионального уровней в следующих областях политики: социальная и экономическая сплоченность, здравоохранение, образование и культура, профессиональное образование, транспорт.

По некоторым вопросам Комитет регионов выступает с инициативными мнениями, а также следит за соблюдением принципа субсидиарности, записанным в Маастрихтском договоре, согласно которому, решения должны приниматься на уровне, наиболее близком к гражданам.<sup>140</sup> CoR имеет право вмешаться в политический процесс в любой момент. Прежде чем Еврокомиссия начнет готовить законопроект, она консультируется с региональными и местными органами власти. CoR также вместе с Комиссией ЕС даёт оценку результатам проводимой Союзом политики. Комитет регионов также вместе с Европейской комиссией является соорганизатором ежегодных Дней открытых дверей – Европейской недели регионов и городов, в время которых регионы и города имеют возможность представить себя. Масштаб мероприятия значительно вырос: более 6 000 человек посетили 100 семинаров, дебатов и выставок.

Согласно Маастрихтскому и Амстердамскому договорам, Европейская комиссия, а также Совет министров обязаны консультироваться с Комитетом регионов по вопросам, которые будут иметь непосредственное значение для местного и регионального уровней в следующих областях политики: социальная и экономическая сплоченность,

<sup>139</sup> Информация о Европейском Союзе – Как работает Европейский Союз. – Люксембург: Бюро официальных публикаций Европейского Союза, 2013. – 40 с., С. 33.

<sup>140</sup> Протокол № 2 о применении принципов субсидиарности и пропорциональности в приложении к Договору о Европейском Союзе, ст. 8.

здравоохранение, образование и культура, профессиональное образование, транспорт. Важная роль Комитета регионов была признана и усилена Лиссабонским договором в 2009 г.

По некоторым вопросам Комитет регионов выступает с инициативными мнениями, а также следит за соблюдением принципа субсидиарности, записанным в Маастрихтском договоре, согласно которому, решения должны приниматься на уровне, наиболее близком к гражданам.

CoR имеет право вмешаться в политический процесс в любой момент. Прежде чем Еврокомиссия начнёт готовить законопроект, она консультируется с региональными и местными органами власти. CoR также вместе с Комиссией ЕС даёт оценку результатам проводимой Союзом политики.

С 2006 года члены Комитета регионов имеют возможность участвовать в наблюдении за местными и региональными выборами. В настоящее время это происходит систематически, и члены Комитета регионов задействованы на протяжении всего избирательного процесса.

Комитет регионов также вместе с Европейской комиссией является соорганизатором ежегодных Дней открытых дверей – Европейской недели регионов и городов, в время которых регионы и города имеют возможность представить себя. Масштаб мероприятия значительно вырос: более 6 000 человек посетили 100 семинаров, дебатов и выставок.

Данный консультационный орган установил институциональные партнёрские отношения с Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы. В 1995 года была создана контактная группа Конгресс/Комитет регионов. Встречи проходят два раза в год. Контактная группа координирует работу двух организаций и даёт свою оценку их деятельности.

Комитет регионов был создан в соответствии с Маастрихтским договором, и хотя в статье Договора о создании Комитета (статья 198 Маастрихтского договора) не указана роль CoR. В любой конкретной области политики очевидно, что создание органа, представляющего местные и региональные органы власти, является, по крайней мере частично, продуктом разработки политики сплочения Европейского союза (ЕС).<sup>141</sup>

Реформа Структурных фондов в 1988 году, с внедрением принципа партнерства между различными уровнями управления создало необходимость и возможность для новых форм вовлечения **субнациональных правительств (SNG)** в дела ЕС; либо с их национальными правительствами, либо даже против них. Для этих «участников SNG

---

<sup>141</sup> Сообщение Комиссии, выпущенное в 1992 году, которое послужило основой для межведомственного соглашения о реформе бюджета ЕС, в том числе путем увеличения продолжительности финансовых перспектив с пяти до семи лет, установления потолка для собственных ресурсов, сокращения общего сельскохозяйственного производства. Расходы на политику и удвоение ресурсов политики сплоченности. Он последовал так называемому пакету Delors I, сообщению Комиссии, выпущенному в 1987 году, которое послужило основой для реформы бюджета ЕС на 1988 год.

казалось логичным искать институциональное усиление этой новой роли в формировании политики», которая затем приняла форму создания Комитета регионов.<sup>142</sup> Одним из ключевых побудителей создания Комитета регионов была обеспокоенность Комиссии «плохой реализацией региональной политики государствами-членами» и пыталась улучшить ее, «вовлекая другие заинтересованные стороны в ее разработку и исполнение»<sup>143</sup>. В этом смысле принцип партнёрства органов управления различных уровней и концепция многоуровневого управления, изначально должен был обеспечить основу CoR, на которой сформировалось участие Комитета в следующих шагах политики сплочения.

Таким образом, также не случайно, что Комитет регионов был создан в тот самый момент, когда «экономическая и социальная сплоченность», в контексте Экономического и валютного союза, были повышены, чтобы стать ключевыми целями в статье 2 Маастрихтского договора и нового инструмента – Фонд сплочения был создан, чтобы помочь, в частности, Греции, Ирландии, Португалии и Испании приблизиться к требованиям **Экономического и валютного союза (EMU)**.<sup>144</sup>

Фактически, новый раздел XIV Маастрихтского договора об экономической и социальной сплоченности должным образом включил CoR вместе с Экономическим и социальным комитетом в число органов, с которыми следует проводить консультации по «действиям, ведущим к укреплению его [ЕС] экономической и социальной сплоченности» (ст. 130а) и ст. 198с были определены 5 областей обязательных консультаций: «социальная и экономическая сплочённость, общественное здравоохранение, трансъевропейские сети в областях энергетики, транспорта и телекоммуникаций, образования и молодёжи, культуры».

Не следует также упускать из виду, что CoR был создан в тот самый момент, когда принцип субсидиарности был также включен в Договор (ст. 3b Маастрихтского договора). Несмотря на то, что потребовалось несколько лет и несколько последовательных реформ Договора для практической реализации этого принципа, и дискуссия о том, какую роль должны играть субнациональные уровни управления (в целом) и CoR (в частности) в его реализации, очевидно, что этот принцип является частью ДНК органа, который пытается влиять на политику сплочения ЕС снизу.<sup>145</sup>

Комитет регионов постепенно включился в дебаты о сплочении, которые были отмечены в трехгодичных отчётах об итогах политики сплочения в ЕС (требуется

<sup>142</sup> Warleigh, Alex. The Committee of the Regions: Institutionalising Multi- Level Governance. – London: Sage Publications, 1999. – P. 9.

<sup>143</sup> Warleigh, Alex. The Committee of the Regions: Institutionalising Multi- Level Governance. – London: Sage Publications, 1999. – P. 10.

<sup>144</sup> Manzella, G.P. The turning points of EU Cohesion policy / G.P. Manzella, C. Mendez // Working Paper produced in the context of the report 'An agenda for a reformed Cohesion Policy'. – Brussels, European Commission, 2009.

<sup>145</sup> «Статистический эффект» относится к регионам, которые были ниже определенного порога ВВП на душу населения до расширения (например, 75 % от среднего по ЕС), но которые оказались выше этого порога после вступления нового члена государства с относительно более бедными регионами, которые снизили средний показатель по ЕС

ст. 130b TEU). Центральная роль, которую играет сплочение в самовосприятии новой структуры, подтверждается тем фактом, что с самого начала одна из восьми первоначальных комиссий CoR (сокращенных в 2002 году до шести) была посвящена «экономическому и социальному сплочению». Но даже после разработки и представления мнений – как в ответ на обязательные консультации по предложениям Европейской комиссии, так и в качестве собственных инициатив, инициированных самим Комитетом – деятельность, связанная с политикой сплочения ЕС, остается определяющим аспектом существования и деятельности Комитета регионов.

### **Комитет регионов и реформирование политики сплочения**

Созданный в 1991–1992 годах и официально начавший свою политическую работу в 1994 году, CoR вышел на сцену в тот момент, когда, по мнению большинства наблюдателей, акцент был сделан не на серьезной реформе политики сплочения, а скорее на принципах децентрализации и эффективности.<sup>146</sup> После реформы 1988 года и на фоне важных изменений в Договоре (1991 и 1996 годы) и предстоящего расширения (1995-1996 годы) реформы политики сплочения 1993 и 1999 годов были скорее эволюцией, чем революцией. В этом смысле Кристиансен заметил, что «для Комитета регионов осталось немного в области региональной политики».<sup>147</sup>

Тем не менее, существенное увеличение бюджета политики сплочения после пакета Delors II означало, что в период 1994-1999 годов удвоились ресурсы политики сплоченности, включая новый Фонд сплочения, созданный в соответствии с Маастрихтским договором. Этот факт и постоянная проблема того, как адаптировать политику сплочения к все более разнородному Союзу, тем не менее дали CoR возможность участвовать в дебатах, играть на своей новой позиции и на сильных сторонах своего разнообразного членства в формулировании своего собственного особого взгляда. В частности, спорные дискуссии о концентрации (с точки зрения меньшего числа государств-членов, пользующихся финансированием сплочения особенно вследствие расширения, но также с точки зрения тематических приоритетов), давления с целью дальнейшей децентрализации политики, попыток улучшить реализацию политика, в частности, путем упрощения и, в свою очередь, в ответ на требование более строгого контроля и аудита со стороны Комиссии, – это все вопросы в обсуждении, которые, так или иначе, имеют непосредственное значение для тех субнациональных правительств, представленных в CoR.

В одном из первых в истории мнений Комитета регионов, которое должно быть принято (на пленарном заседании CoR в апреле 1994 г.) по предложению о регламенте

<sup>146</sup> Manzella, G.P. The turning points of EU Cohesion policy / G.P. Manzella, C. Mendez // Working Paper produced in the context of the report 'An agenda for a reformed Cohesion Policy. – Brussels, European Commission, 2009 – P. 2.

<sup>147</sup> Christiansen, T. 'Second thoughts on Europe's "third level": the European Union's Committee of the Regions', Publius / T. Christiansen // The Journal of Federalism. – 1996, 26 (1), 93–116. – P. 101.

создания Фонда сплочения (Мнение 16/1994)<sup>148</sup>, Комитет уже сделал упор на принципах субсидиарности и партнерства как краеугольные камни политики сплоченности, что означало для КР, что «компетентные органы на региональном и местном уровне должны быть тесно вовлечены в управление Фондом сплоченности» (пункт 1.3). Комитет также положительно отозвался о принципе концентрации средств Фонда сплочения, но предупредил, что те регионы за пределами первоначальных четырех стран сплоченности, которые сталкиваются с «депривацией», не должны «больше отставать от среднего уровня жизни в Сообществе» (пункт 1.5). Комитет регионов призвал Совет проявлять осторожность при применении «макроэкономических условий для оказания помощи» (то есть приостановления помощи в случае чрезмерного дефицита государственного бюджета соответствующих государств-членов), а именно с должным учетом «целей программы конвергенции» (пункт 2.3).

Таким образом, необходимость сбалансировать интересы различных категорий получателей средств политики сплочения в рамках CoR, а также борьба за предотвращение условий, применяемых на уровне государств-членов от нанесения ущерба регионам в доступе к фондам, уже составляли центральную часть этих самых ранних вкладов CoR, как они делают до сих пор. Как указывалось, отчеты о сплоченности, публикуемые Европейской комиссией каждые три года, начиная с 1996 года, предусматривают регулярные назначения для CoR, с тем чтобы отразить свою точку зрения в политическом процессе. По случаю первого доклада о сплочении (Мнение CoR 76/1997)<sup>149</sup> Комитет регионов повторил некоторые из ключевых моментов, упомянутых выше, которые стали постоянными проблемами до сегодняшнего дня.

Приняв к сведению анализ Комиссии о том, что в период между 1989 и 1996 годами общее неравенство в целом уменьшалось (в контексте ЕС 12), CoR выпустил довольно критическую оценку как Отчета о сплоченности, по ряду методологических вопросов, так и из общих результатов политики сплоченности до тех пор. Методология отчета была сочтена неуместной, поскольку «она затушевывает работу региональных и местных органов власти, хотя эти органы несут значительную ответственность за региональное развитие» (пункт 2.2).

Комитет регионов также сожалеет о том, что «анализ носит скорее описательный, чем объяснительный характер» (пункт 2.6)<sup>150</sup>. Что касается результатов политики сплоченности, КР заявил, что он не может скрыть свою обеспокоенность тем, насколько мало изменились отношения между центральным и отдаленными регионами ЕС, с тех пор различия между самыми богатыми и самыми бедными регионами оставались неизменными или даже усугублялись, несмотря на существование политики сплоченности ЕС, которая вкладывала значительные средства в сокращение различий в развитии» (пункт

<sup>148</sup> CoR 16/1994: Opinion on the Proposal for a Regulation establishing a Cohesion Fund and Proposal for a Council Regulation (EC) laying down detailed rules for implementing Regulation (EC): establishing a Cohesion Fund // Official Journal C 217 of 6.8.1994. – P. 1.

<sup>149</sup> CoR 76/1997: Opinion on First report from the Commission on Economic and Social Cohesion // Official Journal C 379 of 15.12.1997/ – P. 34.

<sup>150</sup> CoR 76/1997: Opinion on First report from the Commission on Economic and Social Cohesion // Official Journal C 379 of 15.12.1997/ – P. 34. – P. 3.

2.9). Затем мнение Комитета призвало к тщательному балансу между социальной и географической сплоченностью (то есть необходимостью устранения как неравенства внутри регионов, так и между различными частями Союза), что действительно было одной из ключевых дискуссий во время раунда 2012–2013 годов. реформы также для CoR (см. ниже). Более того, CoR требовал большей согласованности между различными политиками ЕС и государств-членов, а также усиления принципа «дополнительности» (пункт 3.4.23), используя при этом гибкость принципами субсидиарности и партнерства, с тем чтобы вовлечь местные и региональные власти в разработку соответствующих мер и действий для решения проблем каждого региона» (пункт 3.4.29) .2

Действительно, эти ключевые вопросы управления политикой сплочения стали отличительными признаками вклада КР в дебаты, и Комитет также пытается развить этот аспект различными способами, помимо основного обсуждения конкретных политических предложений. Анализируя этот этап работы CoR, Кэрролл отмечает, что «наибольшее количество мнений находится в областях, где интересы CoR четко признаны: территориальная политика и политика сплоченности, устойчивое развитие, культура и образование и экономическая и социальная политика».<sup>151</sup> Хонниг и Кайзер, оглядываясь назад на эти первые дни в 2003 году и анализируя расхождения в CoR, отмечают, что политика сплочения относится к промежуточной категории в том, что касается внутреннего конфликта, в то время как общие политические ориентации обычно в значительной степени согласны.<sup>152</sup> (Hönnige and Kaiser 2003 : 15) Это наблюдение указывает на тот факт, что сложная структура раскола в КР - Комитет представляет не только субнациональные субъекты из богатых и бедных государств-членов, но и региональные, а также местные органы власти, с широким разнообразием социально-экономических структур и различных политических точки зрения - кажется, способствовали избеганию более постоянных разделений вдоль линии разлома чистых получателей / чистых вкладчиков. Следующим важным шагом в развитии роли CoR в политике сплочения явился «стратегический поворот» (Manzella and Mendez 2009), который ознаменовал реформу политики сплоченности до периода финансового планирования 2007–2013 годов.

Грядущие расширения, которые в конечном итоге произошли в 2004 и 2007 годах, вместе с новым акцентом на «рост и рабочие места» после Лиссабонской стратегии на 2000–2010 годы обеспечили контекст для этих изменений. Однако этот поворот также был обусловлен более широкими дебатами об управлении ЕС, которые были инициированы Белой книгой по управлению в 2001 году (Европейская комиссия 2001)<sup>153</sup> и сопровождалась Конвенцией о будущем Европы и Лиссабонским договором, что также оказало влияние о Комитете и его позиции в межинституциональной дискуссии ЕС о том, как способствовать сплоченности внутри все более разнородного Союза.

<sup>151</sup> Carroll, W.E. The Committee of the Regions: a functional analysis of the CoR's institutional capacity // *Regional and Federal Studies*, 2011. – № 21 (3). – P. 341–354. – P. 346.

<sup>152</sup> Hönnige, C. Opening the black box: decision- making in the Committee of the Regions / C. Hönnige, A. Kaiser // *Regional and Federal Studies*. – 2003. – № 13 (2). – P. 1–29.

<sup>153</sup> European Commission (2001), *EU Governance. A White Paper (COM(2001) 428 final)* // *Official Journal C* 287 of 12.10.2001.

В своем мнении по второму отчету о сплочении 2001 году (Мнение CoR 74/2001)<sup>154</sup> CoR отметил, что «предстоящее расширение непосредственно усугубит территориальные диспропорции внутри Союза» (пункт 3), и защитил те регионы в соответствии с Целью 1, которая, но для расширения, он должен был бы соответствовать Цели 1 после 2006 года и, следовательно, должен сохранять свое право на участие в рамках расширенного Европейского Союза» (пункт 14.1). Это заявление показывает, что одной из ключевых проблем, которая к настоящему времени явно вышла на первый план, была необходимость примирить противоречивые интересы между различными категориями (потенциальных) бенефициаров политики сплочения ЕС в CoR. В то же время дебаты об управлении и продолжающийся конституционный процесс (с 6 членами Комитета в качестве наблюдателей в Конвенции о будущем Европы в 2002–2003 годах) также привели к тому, что больше внимания уделялось роли CoR в обеспечении соблюдения принципа субсидиарности и усилия, направленные на то, чтобы «приблизить ЕС к своим гражданам».<sup>155</sup>

После предоставления третьего доклада об итогах политики сплочения (Мнение CoR 120/2004)<sup>156</sup> вклад CoR несколько изменился с точки зрения уровня детализации. Вместо того, чтобы фокусироваться в основном на общих комментариях к политике, Мнение довольно подробно оценило «статистический эффект расширения ЕС»<sup>157</sup> и ресурсы политики сплочения, различные цели (конвергенция, конкурентоспособность и занятость и территориальное сотрудничество), связи с другими политиками ЕС, и завершается укреплением предыдущих призывов к дальнейшему упрощению. Стоит отметить, что в преддверии расширения 2004 года КР начал развивать прямое сотрудничество с местным и региональным уровнями стран-кандидатов, в частности, с целью помочь им подготовиться к принятию ЕС Структурные фонды.

Создав **Объединенные консультативные комитеты (The Joint Consultative Committees, JCCs)**, CoR начал предоставлять выборным местным и региональным представителям будущих государств-членов ЕС возможность обсудить со своими сверстниками ЕС как стратегическое направление политики ЕС и политики сплочения в частности, так и практическое необходимо с точки зрения административного потенциала для успешного использования фондов ЕС как до, так и после вступления.

<sup>154</sup> CoR 74/2001: Opinion on Second Report from the Commission on Economic and Social Cohesion, Official Journal C 107 of 3.5.2002. – P. 27.

<sup>155</sup> Schönlaue, J. The Committee of the Regions. The RECON models from a subnational perspective, RECON Online Working Paper 2010/10 [Electronic resource]. – Access mode: [http://www.reconproject.eu/main.php/RECON\\_wp\\_1010.pdf?fileitem550511993](http://www.reconproject.eu/main.php/RECON_wp_1010.pdf?fileitem550511993). – Access date : 20.05.2019.

<sup>156</sup> CoR 120/2004: Opinion on Third Report from the Commission on Economic and Social Cohesion, Official Journal C 318 of 22.12.2004. – P. 1.

<sup>157</sup> «Статистический эффект» относится к регионам, которые были ниже определенного порога ВВП на душу населения до расширения (например, 75 % от среднего по ЕС), но которые оказались выше этого порога после вступления нового члена государства с относительно более бедными регионами, которые снизили средний показатель по ЕС.

Несмотря на противоречивые дебаты в 2003–2005 гг. по поводу самой концепции территориально определенной политики сплоченности ЕС и несмотря на давление некоторых, чтобы радикально переориентировать политику на план роста и рабочих мест ЕС,<sup>158</sup> окончательное соглашение о периоде финансирования 2007–2013 гг. сохранило фундаментальную структуру политики сплоченности ЕС.

Каким образом и в какой степени структура 2007–2013 гг. сместила акцент (с перераспределительных элементов политики сплоченности на горизонтальный приоритет роста и рабочих мест) и влияния (от Комиссии и/или субнациональных субъектов к государствам-членам) был и остается предметом политических и академических дебатов.<sup>159</sup>

Однако ясно, что концепция «территориальной сплоченности» приобрела популярность в последующие годы, не в последнюю очередь потому, что она была включена, также по настоянию членов КР в Конвенции, в качестве цели Европейского союза в статье 3.4 Договора о Европейском Союзе (TEU). Комитет регионов продолжал обсуждать этот случай и после того, как была достигнута договоренность о периоде планирования 2007–2013 гг.), и таким образом он стал частью растущей коалиции этих стран. выступая за «политический подход на основе места».<sup>160</sup>

Комитет регионов также внес предложения о том, как эту цель следует реализовать, когда она ответила на Зеленую книгу Европейской комиссии по территориальной сплоченности,<sup>161</sup> призвав, например, Комиссию «разработать соответствующие показатели (при необходимости, на субрегиональном уровне) для конкретных социально-экономических проблемы, с которыми сталкиваются конкретные типы регионов», и четко заявил, что «территориальная сплоченность направлена на то, чтобы предоставить каждой территории Сообщества доступ к инфраструктуре и услугам, представляющим общий экономический интерес, чтобы помочь гражданам жить в лучших условиях жизни в соответствии с европейскими стандартами XXI века (Мнение CoR 274/2008, пункты 9 и 11).<sup>162</sup>

Как отмечает Мендес, особенно влиятельным элементом в этой дискуссии был опубликован в 2009 году доклад итальянского экономиста, чиновника Министерства финансов, а затем министра по вопросам сплоченности Фабрицио Барка, запрошенный комиссаром ЕС по региональной политике Данутой Хюбнер. способствовал дебатам,

<sup>158</sup> Manzella, G.P. and C. Mendez (2009), 'The turning points of EU Cohesion policy', Working Paper produced in the context of the report 'An agenda for a reformed Cohesion Policy', Brussels, European Commission, 2009.

<sup>159</sup> Bachtler, J. Who governs EU cohesion policy? / J. Bachtler, C. Mendez // Journal of Common Market Studies. – 2007. – № 45 (3). – P. 535–564.

<sup>160</sup> Mendez, C. The post- 2013 reform of EU cohesion policy and the place- based narrative / C. Mendez // Journal of European Public Policy. – 2013 -№ 20 (5). – P. 639–659.

<sup>161</sup> European Commission (2008), Green Paper on Territorial Cohesion: Turning Territorial Diversity into Strength, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee of 6 October 2008, COM(2008) 616 Final.

<sup>162</sup> CoR 274/2008: Opinion on Green Paper on Territorial Cohesion: Turning Territorial Diversity into Strength // Official Journal C 120 of 28.5.2009. – P. 23.

начатым вокруг этого отчета, Мнение о будущем политики сплочения,<sup>163</sup> которое одобрило фундаментальную направленность предложений Барсы. Фактически, в ходе обсуждений, которые привели к соглашению 2014–2020 гг. о политике сплочения. Комитет пытался поддержать идею о том, что действительно политика на уровне ЕС, структурированная в соответствии с определенными целями и задачами ЕС, в конечном итоге принесёт больше добавленной стоимости, чем 28 различных, часто противоречивых, национальных политик, особенно на фоне экономического и последующего финансового кризиса, который начал влиять на ЕС с 2010 года.

Комитет регионов приложил все усилия в обсуждение до 2014–2020 гг. соглашения о политике сплоченности и финансовых рамок для влияния на институциональных партнеров, в частности на Европейскую комиссию и Европейский парламент, в этом смысле. Ключевыми полями сражений в этих обсуждениях были вопросы отдельной категории «регионов переходного периода», то есть регионов, где средний валовой внутренний продукт (ВВП) на душу населения составляет 75-90 % от среднего по ЕС; вопрос о том, каким образом местные и региональные органы власти должны были привлекать свои государства-члены к разработке и реализации финансируемой ЕС политики (то есть принцип партнерства и его практическая реализация); и, наконец, дебаты о макроэкономической обусловленности в контексте всё более оживлённых дебатов о кризисе суверенного долга в еврозоне. КР предоставил по меньшей мере семь мнений для обсуждения в период 2010–2014 гг., вновь и вновь повторяя ряд своих ключевых требований, пытаясь создать, где это возможно, альянсы с Европейским парламентом, в частности, с Комитетом по региональной политике, также пытаясь мобилизовать членов CoR, лоббирующих свои правительства.<sup>164</sup> Результаты этих усилий неизбежно были неоднозначными, учитывая, что общий политический климат был особенно чувствительным в отношении расходов ЕС, но CoR в любом случае был активной частью коалиции, отстаивавшей некоторые ключевые принципы политики сплочения: в частности, создание категории «регионы с переходной экономикой» в рамках 2014–2020 гг. и возможная кодификация принципа партнёрства посредством делегированного закона, предусматривающего Кодекс поведения относительно того, какие соглашения о партнёрстве должны содержаться и как должны участвовать различные уровни управления.<sup>165</sup> Это рассматривается как успех с точки зрения CoR и его деятельности по продвижению концепции многоуровневого управления.

Несмотря на то, что делегированный Закон о Кодексе поведения не был полным «законодательным» результатом, которого первоначально поддерживал CoR, первая оценка «итогов переговоров по соглашениям о партнерстве и оперативным

<sup>163</sup> CoR 210/2009: Opinion on The Future of EU Cohesion Policy // Official Journal C 232 of 27.8.2010. – P. 14.

<sup>164</sup> <http://cor.europa.eu/nl/activities/governance/Pages/cor-teliers.aspx> (по состоянию на 21 апреля 2019 г.).

<sup>165</sup> European Commission, Commission Delegated Regulation (EU) No 240/2014 of 7 January 2014 on the European code of conduct on partnership in the framework of the European Structural and Investment Funds // Official Journal L 74. – 2014 – 14.3.2014.

программам»<sup>166</sup> показал, как Комитет может использовать Кодекс поведения в качестве ориентира для оценки реализации государствами-членами принципа партнерства, и призвать Европейскую комиссию применять свои собственные стандарты.<sup>167</sup>

С другой стороны, по такому вопросу, как «макроэкономическая обусловленность»,<sup>168</sup> CoR не смог предотвратить результат, который, по его мнению, может привести к тому, что субнациональные уровни управления окажутся заложниками бюджетных проблем на национальном уровне. В этом вопросе подавляющее большинство государств-членов и, в конечном счете, даже Европейский парламент, усмотрение усиления условий в рамках политики сплочения стало надлежащим инструментом и важным политическим сигналом для фискальной осторожности на фоне продолжающегося кризиса суверенного долга.<sup>169</sup>

Еще неизвестно, будет ли Комитет регионов с его критической позицией в этом вопросе оправдан будущими событиями или нет.<sup>170</sup> Этот обзор вклада КР в реформу политики сплочения показывает, как Комитет стремился выполнять свои консультативные функции с субнациональной точки зрения. При этом КР, очевидно, должен согласовывать зачастую довольно разные интересы различных категорий региональных и местных властей, которые формируют их отношение к фактическим или потенциальным «пользователям» политики сплочения. За время своего существования CoR пришлось разработать как внутренние механизмы для выработки согласованных политических сообщений, так и межинституциональные и более широкие связи, чтобы направить их в процесс и оказывать влияние, выходящее за рамки буквы договоров.

### **Другие мероприятия Комитета регионов**

Признавая пределы своего влияния в политике и законодательных процессах ЕС из-за исключительно консультативной роли, CoR также стремился изучить другие возможности, чтобы внести вклад в развитие политики сплоченности ЕС.<sup>171</sup> В этих усилиях это было обусловлено двойственными (и не всегда легко совместимыми) ожиданиями, с которыми он сталкивается, в основном от Европейской комиссии, но также и от других

<sup>166</sup> CoR 6248/2014 (COTER- VI- 001): Opinion of the Outcome of the Negotiations on the Partnership Agreements and Operational Programmes, to be adopted by the CoR plenary in July 2015.

<sup>167</sup> Pazos- Vidal, S. The partnership principle in Cohesion Policy 2014–2020: breaking new ground in multi-level governance? / S. Pazos- Vidal // European Structural and Investment Funds Journal. – 2014. – 2 (4). – P. 277–288.

<sup>168</sup> Термин «макроэкономическая обусловленность» относится к ряду правил, которые делают фонды единства ЕС обусловленными соблюдением соответствующей страной-членом процедур экономического управления в соответствии с Экономическим и валютным союзом.

<sup>169</sup> Reinhart, S. 'The role of the European Parliament in the reform of Cohesion Policy // European Structural and Investment Funds Journal. – 2014. – 2 (4). – P. 267–276. – P.274.

<sup>170</sup> Веб-сайт CoR по Уставу MLG: <https://portal.cor.europa.eu/mlgcharter/Pages/default.aspx> (по состоянию на 20 апреля 2019 г.)

<sup>171</sup> Kaniok, P. Committee of the Regions: from advisory body to the second chamber of the European Parliament? / P. Kaniok, L. Dadova // Transylvanian Review of Administrative Sciences. – 2013, 40 (E). – P. 114–136.

участников политического процесса, формирующего политику сплоченности: с одной стороны, ожидается, что CoR предоставлять экспертные знания и практические отзывы о реализации политики сплоченности ЕС на местах, основываясь на роли субнациональных органов власти как в управлении, так и в бенефициарах политики; и с другой стороны, Комитет и его члены призваны обеспечить политическую легитимность политики ЕС в целом и политики сплоченности в частности, как посредством своего выборного статуса, так и путем обеспечения канала связи между ЕС и его гражданами.<sup>172</sup>

Пытаясь сбалансировать эти различные задачи, Комитет должен попытаться укрепить свой авторитет и видимость как для политиков других институтов ЕС, в частности, посредством сотрудничества с Европейским парламентом и Европейской комиссией,<sup>173</sup> а также с «практиками» региональной политики ЕС на местах. Одной из ключевых инициатив в попытке оправдать эти ожидания является ежегодное мероприятие «Дни открытых дверей», которое в настоящее время объединяет более 5 000 экспертов, практиков, политиков и институциональных представителей ЕС, включая членов CoR, для обсуждения вопросов региональной политики и политики сплочения ЕС более 100 семинаров в Брюсселе и дополнительные мероприятия, организованные в участвующих регионах<sup>174</sup>.

Комитет регионов начал **Дни открытых дверей** первоначально в 2003 году в качестве сетевой платформы между десятью региональными отделениями в Брюсселе, с тем чтобы расширить свое собственное сотрудничество с этими представительствами. некоторые из наиболее влиятельных (и богатых) регионов, а также для повышения авторитета политики сплоченности в дебатах в Брюсселе. Это событие привлекло 1 500 посетителей к более чем 30 семинарам,<sup>175</sup> и в следующем году DG REGIO Европейской комиссии стал институциональным партнером для организации Дней открытых дверей.<sup>176</sup>

С тех пор охват и круг партнеров Дней открытых дверей расширились, и теперь в нем участвуют не только генеральные директораты Европейской комиссии, Комитет Европейского регионального парламента по региональному развитию (REGI), но и другие тематические комитеты, а также другие партнеры, такие как Европейский инвестиционный банк, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) или соответствующие

<sup>172</sup> <http://cor.europa.eu/en/activities/networks/Pages/subsidiarity-monitoring-network.aspx> (по состоянию на 22 апреля 2019 г.).

<sup>173</sup> Piattoni, S. *Shaping Policy from Below: EU Democracy and the Committee of the Regions*, Cheltenham, UK and Northampton, MA, / S. Piattoni, J. Schönlaue. – USA: Edward Elgar Publishing, 2015.

<sup>174</sup> Информационный бюллетень Комитета открытых дней в регионах [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/conferences/od2014/doc/factsheet/od\\_factsheet\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/od2014/doc/factsheet/od_factsheet_en.pdf).: – Дата доступа : 20.05.2019. Примечание: с 2015 года мероприятие называется «Дни открытых дверей – Европейская неделя городов и регионов».

<sup>175</sup> CoR 6248/2014 (COTER- VI- 001): Opinion of the Outcome of the Negotiations on the Partnership Agreements and Operational Programmes, to be adopted by the CoR plenary in July 2015. – P. 21.

<sup>176</sup> Информационный бюллетень Комитета открытых дней в регионах доступен по адресу: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/conferences/od2014/doc/factsheet/od\\_factsheet\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/od2014/doc/factsheet/od_factsheet_en.pdf) (по состоянию на 22 апреля 2015 г.). Примечание: с 2015 года мероприятие называется «Дни открытых дверей – Европейская неделя городов и регионов».

председатели ЕС, а также участники из-за пределов Европейского Союза и ряда глобальных организаций.<sup>177</sup>

Дни открытых дверей, которые также стали свидетелями некоторой «децентрализации» в течение многих лет, и с 2007 года растет число мероприятий, проводимых не в Брюсселе, а на различных территориях партнеров, также они посвящены научно-академическим дебатам о политике сплочения, и стали одной из центральных платформ для обмена идеями и исследованиями политики сплочения. Учитывая, что Ytfcre Неаску и Пецольд, после исследования по оценкам Европейской комиссии, появилось «гибридное Сообщество политики сплочения ЕС», состоящее не менее чем из 50 000,<sup>178</sup> и что многие из этих людей так или иначе связаны с Днями открытых дверей. Ясно, что это мероприятие играет важную роль для «распространения передового опыта, обмена передовым опытом, развития идей и получения дополнительной информации о политике сплоченности ЕС».<sup>179</sup>

Комитет регионов пытается использовать этот этап и его ключевую организационную роль, чтобы влиять как на политические, так и на более широкие дискуссии о политике сплоченности, особенно когда обсуждаются важные реформы политики и ее финансов. В то же время, Дни открытых дверей дают возможность распространять информацию о развивающейся структуре уровня ЕС для политики сплоченности, а также стимулируют доводить до граждан возможности и результаты этой политики и тем самым надеются повысить легитимность Европейская интеграция в целом.

Другие виды деятельности Комитета регионов, хотя они и не направлены непосредственно на содействие политике сплочения и ее развитию, тем не менее также тесно связаны с дебатами на уровне ЕС по поводу этой политики и стремятся повлиять на них. Например, в 2006 году Комитет регионов создал сеть регионов (на исполнительном и/или административном уровне) в целях контроля за осуществлением (пересмотренной) Лиссабонской стратегии роста числа рабочих мест.<sup>180</sup> С учётом того, что инструменты политики сплочения все в большей степени связаны с целями Лиссабонской стратегии, а затем и стратегии «Европа 2020», становится очевидным, что эффективность обеих политик должна оцениваться не в последнюю очередь на основе их воздействия на местные и региональный уровень.<sup>181</sup>

<sup>177</sup> Neacsu, M. Policy learning and transfer in EU Cohesion Policy: the impact of events / M. Neacsu, W. Petzold // Cross- National Policy Transfer in Regional and Urban Policy : conference, Regional Studies Association and the Technical University Delft, 19 January 2015. – Delft, the Netherlands, 2015.

<sup>178</sup> Там же. – Р. 1-2.

<sup>179</sup> Там же, Р. 12

<sup>180</sup> В заключении КР 371/2011 было предложено в общей сложности 11 поправок к регламенту EGTC, которые касаются как существенных вопросов о том, какие виды EGTC должны быть утверждены и при каких условиях, так и дополнительных технических вопросов о том, как CoR будет выполнять свою задачу по сохранению. регистр EGTC

<sup>181</sup> Ricci, S. The Committee of the Regions and the challenge of European governance // Panara C. The Role of the Regions in EU Governance / C. Panara, A. De Becker (eds) .– Berlin: Springer Verlag, 2011. – Р. 109–129.

После первого «территориального диалога» с просьбой о более активном участии местных и региональных властей в Лиссабонской стратегии в 2006 году, CoR впоследствии создал сеть региональных или местных партнёров, которые вызвались участвовать в целевых исследованиях по конкретной политике или программам, или на общее направление политики ЕС. На основе этих опросов Комитет готовит отчеты, которые направляются в другие институты ЕС, включаются в мнения CoR и обсуждаются и распространяются на таких мероприятиях, как Дни открытых дверей или ежегодный территориальный диалог, до весенних заседаний Совета о ходе работы. на рост и рабочие места.<sup>182</sup>

В настоящее время платформа (которая после 2010 года была перезапущена как Платформа мониторинга Европа-2020) насчитывает более 180 членов, включая города, города и регионы, а также региональные ассоциации, межобщинные органы и **Европейские группы территориального сотрудничества (The European Groupings of Territorial Cooperation, EGTCs)**.<sup>183</sup> Тем более что оценки Лиссабонской стратегии в 2010 году показали, что недостаточное участие регионов и местных органов власти и недостаточная координация между ними, государствами-членами и ЕС было одной из возможных причин отсутствия успеха Стратегии, Деятельность CoR по привлечению конкретного опыта местных и региональных игроков к дебатам на уровне ЕС, похоже, отвечает реальной необходимости.<sup>184</sup>

В качестве еще одного шага в попытке сделать доступной для Комиссии экспертизу местных органов власти, представленных в ЕР, и улучшить процесс выработки политики ЕС с местной и региональной точек зрения, ЕР также принял в начале 2014 года свою собственную стратегию для разработки «оценок территориального воздействия» в дополнение к оценкам Комиссии экономических, социальных и экологических последствий ее предложений.<sup>185</sup> Аналогичным образом, мы пытаемся мобилизовать опыт и знания местных и региональных администраций, которые имеют дело с инструментами ЕС для сплочения. на ежедневной основе и в сочетании с политической легитимностью избранных

<sup>182</sup> См. Веб-сайт CoR: <https://portal.cor.europa.eu/egtc/Pages/welcome.aspx> (по состоянию на 20 апреля 2019 года).

<sup>183</sup> Полный список см. по адресу: <https://portal.cor.europa.eu/europe2020/Knowledge/Pages/CurrentMembers.aspx>. – Дата доступа: 02.05.2019.

<sup>184</sup> Schönlaue, Justus (2010), 'The Committee of the Regions. The RECON models from a subnational perspective' / J. Schönlaue // RECON Online Working Paper 2010/10 [Electronic resource]. – Access mode: [http://www.reconproject.eu/main.php/RECON\\_wp\\_1010.pdf?fileitem550511993](http://www.reconproject.eu/main.php/RECON_wp_1010.pdf?fileitem550511993). – Access date : 20.05.2019.

<sup>185</sup> CoR Territorial Impact Assessment [Electronic resource] – Access mode: <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/activities/Pages/Territorial-Impact-Assessment.aspx> – Access date: 20.05.2019.

представителей в CoR Комитет также обеспечивает платформу и реестр для европейских групп территориального сотрудничества.<sup>186</sup>

Закон о EGTC, принятый в 2006 году, содержит положение о том, что любая новая созданная группа должна информировать Комитет регионов, который лоббировал создание правовых условий для применения этого инструмента. Платформа EGTC CoR, которая позволяет обмениваться передовым опытом, отслеживать события, конкретные события и исследования, была создана в 2011 году.<sup>187</sup> В начале 2015 года CoR перечислили более 50 действующих EGTC и ещё 14 в процессе строительства, причем их деятельность варьировалась от сотрудничества в сфере туризма и планирования до совместного обеспечения здравоохранения или участия в финансируемых ЕС проектах по повышению конкурентоспособности и занятости.

В рамках политики сплочения на 2014–2020 годы «цель Европейского территориального сотрудничества стала второй из двух оставшихся целей политики сплочения ЕС»,<sup>188</sup> и EGTC является одним из инструментов для достижения этой цели. В этом контексте также следует отметить, что пересмотр правил EGTC в 2012 году, который был направлен на то, чтобы сделать создание EGTC более простым и эффективным, был первым случаем, когда «комитет Европейского парламента принял на себя все законодательные акты». поправка, выдвинутая CoR в законодательном досье»,<sup>189</sup> иллюстрирующая, что вклад CoR в этот довольно технический, но очень важный элемент политики сплочения был признан решающим для правильной работы инструмента. Пересмотренные правила CPR вступили в силу в середине 2014 года, и, действительно, большинство изменений, предложенных КР, включены в окончательный текст.<sup>190</sup>

Еще одна область деятельности Комитета регионов, которая также связана с политикой сплочения. Хотя и в несколько более абстрактном смысле, он продвигает концепцию многоуровневого управления. Как отмечалось выше,<sup>191</sup> CoR принял первоначально аналитическую концепцию многоуровневого управления, разработанную в контексте политики единства ЕС,<sup>192</sup> в качестве нормативного подхода для своего

<sup>186</sup> Полный список см. По адресу: <https://portal.cor.europa.eu/europe2020/Knowledge/Pages/CurrentMembers.aspx> (по состоянию на 20 апреля 2015 г.).

<sup>187</sup> См. Веб-сайт CoR: <https://portal.cor.europa.eu/egtc/Pages/welcome.aspx> – Access date : 03.05.2019.

<sup>188</sup> Neacsu, M. Policy learning and transfer in EU Cohesion Policy: the impact of events / M. Neacsu, W. Petzold // Cross- National Policy Transfer in Regional and Urban Policy : conference, Regional Studies Association and the Technical University Delft, 19 January 2015. – Delft, the Netherlands, 2015. – P.3

<sup>189</sup> CoR 4/2012: Opinion on the Proposal for a Regulation laying down general provisions on the ERDF, the ESF and the Cohesion Fund, Official Journal C 225 of 27.07.2012. – P. 38.

<sup>190</sup> В заключении КР 371/2011 было предложено в общей сложности 11 поправок к регламенту EGTC, которые касаются как существенных вопросов о том, какие виды EGTC должны быть утверждены и при каких условиях, так и дополнительных технических вопросов о том, как CoR будет выполнять свою задачу по сохранению. регистр EGTC.

<sup>191</sup> Piattoni, S. Shaping Policy from Below: EU Democracy and the Committee of the Regions, Cheltenham, UK and Northampton, MA, / S. Piattoni, J. Schönlaue. – USA: Edward Elgar Publishing, 2015.

<sup>192</sup> Hooghe, L. Multi- Level Governance and European Integration / L. Hooghe, G. Marks, Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, 2001.

политического вклада в Дебаты по вопросам управления ЕС были начаты с Белой книги 2001 года Комиссией.<sup>193</sup>

В соответствии с Берлинской декларацией глав государств и правительств 2007 года, посвященной пятидесятой годовщине Римского договора, в 2008–2009 годах CoR провел несколько мастерских по многоуровневому управлению, которые должны были стать «лабораторией, в которой появились новые концепции. проверяются, обмениваются мнениями, и инновационные идеи разрабатываются и интегрируются в процесс принятия решений в ЕС».<sup>194</sup>

Эти идеи были впоследствии учтены в Мнении по собственной инициативе, которому было присвоено несколько амбициозное название «Белая книга по многоуровневой политике». Управление (Мнение CoR 89/2009)<sup>195</sup>. В этом политическом заявлении был изложен ряд предложений CoR в целях укрепления многоуровневого управления в интересах европейской интеграции, включая собственное обязательство Комитета разработать Европейскую хартию многоуровневого управления. Заявление также содержит призыв к Комиссии для создания согласованных территориальных планов действий Комиссии и CoR для каждой крупной реформы ЕС. Указано и на необходимость упростить и рационализировать административные процедуры, с тем чтобы добиться большей децентрализации в управлении структурными фондами или выделить дополнительные ресурсы для трех этапов территориального сотрудничества и развития потенциала EGTC. И, наконец, призыв к созданию европейских территориальных пактов. Все эти элементы демонстрируют четкую направленность на многоуровневое управление с точки зрения CoR.

Затем эта концепция получила дальнейшее развитие в рамках собственной инициативы 2011–2012 годы о формировании европейской культуры многоуровневого управления (CoR 273/2011)<sup>196</sup>, что, в свою очередь, привело к принятию в 2014 году Хартии о многоуровневом управлении, которая была предложена городам и регионам ЕС, как членам CoR, так и не являющимся членами Совета, а также региональные ассоциации и сети, для их подписания. Хотя к началу 2015 года чуть более 200 подписавших одобрили Хартию,<sup>197</sup> очевидно, что не этот элемент отражает основное значение этой инициативы, а скорее способность CoR использовать ярлык многоуровневого управления в своих различных политических отклонениях для повышения роли. местных и региональных властей в системе ЕС.

Политика сплочения, как область, в которой концепция многоуровневого управления была разработана и является наиболее институционализированной,

<sup>193</sup> European Commission (2001), EU Governance. A White Paper (COM(2001) 428 final) Official Journal C 287 of 12.10.2001.

<sup>194</sup> <http://cor.europa.eu/nl/activities/governance/Pages/cor-teliers.aspx>. – Access date : 21.04.2019.

<sup>195</sup> CoR 89/2009: Opinion on White Paper on Multi- Level Governance, Official Journal C 211 of 4.9.2009. – P. 1.

<sup>196</sup> CoR 273/2011: Opinion on Developing A European Culture of Multilevel Governance: Follow- up to the Committee of the Regions' White Paper, Official Journal C 113 of 18.4.2012/ – P. 62.

<sup>197</sup> Веб-сайт CoR по Уставу MLG: <https://portal.cor.europa.eu/mlgcharter/Pages/default.aspx>. – Дата доступа : 21.04.2019.

действительно также является той, в которой Комитет попытался наиболее убедительно реализовать ожидания субнациональных уровней управления, как это показано, например, в приведённом выше упоминается борьба за разработку общеевропейских стандартов для реализации принципа партнёрства. В этом смысле политическая кампания CoR за культуру многоуровневого управления в ЕС может рассматриваться как попытка расширить свое влияние за пределы более узкого вклада в обсуждения политики сплоченности, подчеркивая позитивные элементы **многоуровневого управления (MLG)** (такие как легитимность, прозрачность, совместная ответственность и т. д.) как полезные принципы и в других областях, таких как экономическое развитие или даже внешняя политика.

Наконец, еще одним элементом, который приобретает все большее значение и может быть менее непосредственно связан с политикой единства ЕС, но который, безусловно, влияет на положение CoR в межведомственных дебатах, в том числе по политике единства, является роль Комитета в обеспечении соблюдения принципа субсидиарности. Как уже отмечалось, CoR был создан в тот момент, когда принцип субсидиарности нашел свое место в официальном своде законов ЕС с Маастрихтским договором, и в течение многих лет Комитет указывал на тот факт, что в центре внимания дебатов по субсидиарности ЕС находится в основном по распределению компетенций между ЕС и национальным уровнем.

Комитет регионов, с другой стороны, по очевидным причинам неоднократно требовал уделять больше внимания и субнациональному аспекту субсидиарности. Хотя такое требование несколько противоречит обязательству ЕС не вмешиваться во внутреннюю организацию своих государств-членов, вклад CoR в Конвенцию и последующие разъяснения принципа субсидиарности в Лиссабонском договоре привели к значительному прогрессу в этом вопросе. Рассмотрим принцип субсидиарности, сформулированный в ст. 5 (3) TEU, теперь прямо ссылается на «региональный или местный уровень», и самому CoR было предоставлено право передавать дела в Европейский суд для защиты принципа.<sup>198</sup> Несмотря на то, что CoR до сих пор формально не рассматривал дело в Европейском Суде (ЕС), он часто ссылается на это новое право, чтобы усилить свою аргументированную позицию по отношению к другим институтам ЕС, в том числе в дебатах о реформах Сплоченности политика 2012–2013 гг.

Даже собственные внутренние службы Европейского парламента, оценивая влияние Лиссабонского договора на региональную политику, отмечают, что «Положения о местных и региональных организациях, принимающих решения в области политики ЕС, требуют тесного сотрудничества между Европейским парламентом, особенно Комитетом регионального развития, и CoR» (European Parliament 2010: 8). Подобно связанной с этим концепции многоуровневого управления, обсуждавшейся выше, CoR в течение ряда лет организовывал конференции (так называемые субсидии субсидиарности, начиная с 2004 года) и использовал свои мнения для продвижения местного и регионального подхода к субсидиарности.

<sup>198</sup> Протокол № 2 о применении принципов субсидиарности и пропорциональности в приложении к Договору о Европейском Союзе, ст. 8.

Кроме того, в 2009 году была создана сеть мониторинга субсидиарности, которая к 2015 году насчитывала 150 членов, включая региональные парламенты, региональные правительства, ассоциации регионов, а также национальные парламенты. Партн`ры сети вызвались принять участие в консультациях, организованных Комитетом по предлагаемому новому законодательству, и изучить его с точки зрения субсидиарности на основе набора критериев, разработанных сетью CoR.<sup>199</sup> Результаты таких консультаций отражаются во мнениях CoR, которые в соответствии с правилами процедуры Комитета (правило 55.2 CoR) любой случай должен содержать прямую ссылку на принципы субсидиарности и пропорциональности, когда они касаются законодательных предложений.

Так, например, КР использовал принцип субсидиарности в самой последней реформе политики сплочения, чтобы подчеркнуть тот факт, что «региональные и компетентные местные органы власти должны нести ответственность за выбор инвестиционных приоритетов и распределение структурных средств между ERDF и ESF (Мнение CoR 4/2012: пункт 11)<sup>200</sup> или отвергают, по тому же мнению, предложение о том, что управляющие органы в государствах-членах должны быть аккредитованы независимыми органами аудита на уровне ЕС. Эти два примера показывают, как понимание принципа субсидиарности CoR применяется ко всем уровням управления и используется, по утверждению представителей субнациональных органов в Комитете, для защиты своих собственных или своих коллег, а в соответствующих случаях - прерогатив государства-члены. Кроме того, политические дебаты о субсидиарности и ее контроле в Комитете регионов свидетельствуют о динамическом и политическом характере этой концепции. Посредством сотрудничества по вопросам субсидиарности с национальными и региональными парламентами (особенно с законодательными полномочиями) через сеть и конференции по субсидиарности, CoR стремится укрепить свой авторитет и влияние на разных уровнях, конечно, не в последнюю очередь в целях улучшения политики сплочения ЕС и его функционирование.

Этот обзор вклада Комитета Региона, как через его официальную консультативную роль в законодательном процессе ЕС, так и через другие виды деятельности, которые он развивал в течение многих лет, показывает, что политика сплочения, несомненно, является одной, если не центральной, фокус деятельности CoR.<sup>201</sup> Будучи относительно молодым институтом, структура, методы работы и самобытность которого все еще находятся в процессе изменения, CoR стремится использовать опыт своих членов и политическую легитимность в вопросах региональной политики ЕС и политики сплочения в качестве ключевых элементов своего вклада в политику ЕС. процесс, особенно по отношению к другим институтам ЕС. Однако, учитывая довольно ограниченную роль, которую консультативный комитет играет в институциональной структуре Союза, ему также

<sup>199</sup> <http://cor.europa.eu/en/activities/networks/Pages/subsidiarity-мониторинг-network.aspx> – Access date: 22.04.2019.

<sup>200</sup> CoR 4/2012: Opinion on the Proposal for a Regulation laying down general provisions on the ERDF, the ESF and the Cohesion Fund, Official Journal C 225 of 27.07.2012. – P. 58.

<sup>201</sup> Веб-сайт CoR Territorial Impact Assessment <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/activities/Pages/Territorial-Impact-Assessment.aspx> (по состоянию на 27 апреля 2015 г.).

пришлось разработать дополнительные каналы и инструменты, чтобы его голос был услышан и чтобы его идеи использовались для принятия решений в ЕС.

Оказавшись между – иногда совместимыми, иногда конкурирующими – ожиданиями быть одновременно экспертным органом и инструментом для легитимации политики ЕС (в целом и в отношении политики сплочения, в частности), CoR и его члены должны попытаться сыграть разные игры параллельно. Мнения по основным документам Комиссии, таким как трехгодичные доклады о политике сплочения или последовательные раунды реформ политики сплочения, как указывалось выше, направлены на выдвижение основных политических рекомендаций, в то время как деятельность через консультативные сети направлена на мобилизацию местных знаний от практического административного уровня, чтобы поддержать политические требования. Проекты такие, как Хартия многоуровневого управления, которая пытается заполнить изначально довольно абстрактную Концепцию многоуровневого управления конкретным значением как по академически, так и институционально, нацелена на воздействие на институциональных партнеров как на уровне ЕС, так и на уровне государств-членов, в то время как крупные ежегодные мероприятия, такие как Дни открытых дверей, объединяют эти различные направления политической деятельности, привлекая внимание к политике сплочения как в Брюсселе, так и за его пределами.

### Европейский суд аудиторов

На политику сплочения приходится почти треть всего бюджета ЕС, то есть 351,8 млрд евро на период 2014–2020 гг. (32,5 % бюджета ЕС), хотя эта цифра возрастает до 453,2 млрд. евро, если принять во внимание все средства, необходимые для развития сельских районов.<sup>202</sup>

Суд осуществляет контроль за проведением политики сплочения, 80 % расходов на которую связаны с совместным с государственными органами или органами самоуправления в государствах-членах. Крайне важно обеспечить независимый внешний финансовый контроль за этими расходами. Европейский суд аудиторов проверяет, как были потрачены деньги европейских налогоплательщиков. проводя **финансовые проверки** (на правильность: складываются ли суммы?), **проверки соответствия** (на законность: деньги были потрачены в соответствии с предписаниями?) и **проверки эффективности** (на соотношение цены и качества: были ли деньги использованы эффективно?).<sup>203</sup>

<sup>202</sup> The EU's main investment policy / European Commission [Electronic resource]. – Access mode: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/what/investment-policy/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/investment-policy/). – Access date : 20.05.2019.

<sup>203</sup> Международный стандарт высших контрольных институтов (SAIs) (ISSAI 300) определяет три принципа следующим образом. Принцип экономии означает минимизацию затрат ресурсов. Используемые ресурсы должны быть доступны своевременно, в надлежащем количестве и качестве по лучшей цене. Принцип эффективности означает получение максимальной отдачи от имеющихся ресурсов. Он касается взаимосвязи между используемыми ресурсами и полученными результатами с точки зрения количества, качества и сроков. Принцип эффективности касается достижения поставленных целей и достижения намеченных результатов.

Проверки соответствия (законность: деньги были потрачены в соответствии с правилами?) и проверки эффективности (соотношение цены и качества: были ли деньги использованы эффективно?). Суд проводит эти проверки совместно с национальными ревизионными управлениями («высшими ревизионными учреждениями»). Его годовой отчёт об исполнении бюджета ЕС указывает на ошибки, совершаемые при осуществлении политики сплочения. Его отчёты («специальные отчёты») содержат рекомендации. Все отчёты передаются **Комитету по бюджетному контролю Европейского парламента**, а также **Комитету по бюджету Совета**.

Политика сплочения последовательно представляет самые высокие показатели ошибок во всех областях политики в европейском бюджете, что может быть неудивительно, учитывая огромное количество отдельных финансовых транзакций. Большинство ошибок связаны с государственными закупками и правомочностью расходов. Ошибка не обязательно означает мошенничество, но мошенничество было распространено и связано со злоупотреблением финансированием из средств Структурных фондов. Создание бюджета ЕС в 1970-х годах наряду с растущим числом случаев мошенничества в Сообществах, особенно в сельском хозяйстве, потребовало создание Суда в 1975 году (начал работу в 1977 году). Сегодня любое подозрение в мошенничестве передаётся в **Европейское бюро по борьбе с мошенничеством (OLAF)**.

Суд является институтом ЕС с момента подписания Маастрихтского договора (1992 г.). Он состоит из представителей каждого из государств ЕС. Его члены избираются (с возможностью переизбрания) на 6-летний срок квалифицированным большинством Европейского Совета после консультации с Европейским Парламентом. Суд аудиторов полностью независим в своих действиях.

Европейский суд аудиторов проверяет легальность доходов и расходов Европейского союза и гарантирует, что ведение финансовых операций ЕС осуществляется без ошибок. Суд составляет ежегодный отчёт, который публикуется в Официальном издании ЕЭС в конце каждого бюджетного года.

В соответствии с Амстердамским соглашением Суд аудиторов обладает полномочиями докладывать обо всех нарушениях напрямую Европейскому парламенту и Европейскому совету. Кроме того, его обязанности были расширены: теперь он контролирует фонды ЕС, которые находятся в ведении внешних организаций, а также средства Европейского инвестиционного банка. Тем не менее, Суд аудиторов не уполномочен налагать взыскания.

На фоне растущей роли, которую играет в финансах Европейского союза Европейский аудиторский суд (далее – Суд) в качестве внешнего аудитора ЕС, в этой главе рассматриваются механизмы внешнего аудита и внутреннего контроля в политике сплоченности. Эта глава организована следующим образом: вначале излагается роль Суда как высшего ревизионного учреждения в рамках общей цепочки подотчетности в осуществлении политики сплоченности и его конкретного мандата в качестве внешнего ревизора ЕС. Затем в главе описываются механизмы внутреннего контроля в политике сплочения (как одна из двух областей совместного управления в бюджете ЕС), а также

обсуждаются затраты на эти механизмы и то, как Комиссия внедрила концепцию «единого аудита» в соответствии с решением Суда. заключение, опубликованное в 2004 году<sup>204</sup> (Европейский суд аудиторов 2004). Далее в нем представлен подход Суда к проведению ревизии в области политики сплочения, и в последние годы Суд уделяет повышенное внимание проверке эффективности. В нем также содержится краткое резюме вклада Суда в законодательные предложения Комиссии на период 2014–2020 гг.

### **Внешний аудит политики сплочения**

Доверие является неотъемлемой частью управления государственными средствами, и именно аудит гарантирует объективную уверенность, которая поддерживает доверие. Внешний аудит – это не самоцель, а неотъемлемая часть системы регулирования, целью которой является выявление отклонений от принятых стандартов и нарушений принципов законности, эффективности, результативности и экономичности<sup>205</sup> финансового менеджмента на достаточно раннем этапе, чтобы можно было предпринять корректирующие действия, заставить ответственных лиц взять на себя ответственность, получить компенсацию или принять меры для предотвращения или, по крайней мере, минимизации таких нарушений.

Внешняя проверка **высшими органами аудита (The supreme audit institutions, SAIs)** – техническое название для национальных аудиторских бюро – способствует улучшению деятельности правительственных или общественных организаций и, следовательно, обеспечению подотчетности. Эти органы внешнего аудита, которые не являются частью исполнительной власти, часто играют упущенную роль в обеспечении надлежащего управления. Они могут играть важную роль в повышении доверия к государственным институтам, оказывая при этом положительное влияние на формирование политики. Это влияние в основном зависит от того, как политика разрабатывается и осуществляется, а также от того, как политики соблюдают стандарты, обеспечивающие их поведение в интересах граждан.<sup>206</sup>

<sup>204</sup> Annual reports concerning the financial year 2004 // Official Journal of the European Union 2005/C 301.– 277 p.

<sup>205</sup> Международный стандарт высших контрольных институтов (SAIs) (ISSAI 300) определяет три принципа следующим образом. Принцип экономии означает минимизацию затрат ресурсов. Используемые ресурсы должны быть доступны своевременно, в надлежащем количестве и качестве по лучшей цене. Принцип эффективности означает получение максимальной отдачи от имеющихся ресурсов. Он касается взаимосвязи между используемыми ресурсами и полученными результатами с точки зрения количества, качества и сроков. Принцип эффективности касается достижения поставленных целей и достижения намеченных результатов.

<sup>206</sup> OECD (2014), 'Partners for good governance: mapping the role of Supreme Audit Institutions', accessed November 2015 [Electronic resource]. – Access mode: [http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/3\\_committees/4\\_goal4/FAC\\_TFSP\\_OECD\\_Partners\\_Good\\_Governance\\_Mapping\\_Role\\_SAI.pdf](http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/3_committees/4_goal4/FAC_TFSP_OECD_Partners_Good_Governance_Mapping_Role_SAI.pdf). – Access date : 20.05.2019.

Европейский аудиторский суд является внешним аудитором ЕС.<sup>207</sup> Основная цель работы Суда заключается в предоставлении беспристрастной информации законодательным органам ЕС (то есть Европейскому парламенту и Совету) и широкой общественности о том, как бюджет ЕС потрачено. Исходя из своего мандата, он изучает финансовое управление ЕС и оценивает, достигают ли политика и программы ЕС поставленных целей.<sup>208</sup> С этой целью Суд готовит ежегодный отчет о доходах и расходах ЕС. Бюджет также содержит «заявление о подтверждении», которое удостоверяет надежность счетов и законность и регулярность основных операций. Он также проводит аудит эффективности, основные выводы которого обобщены в его специальных отчетах и в отдельном разделе годового отчета. Годовой отчет и специальные доклады представляются в Европейский парламент, Совет и национальные парламенты. Суд также готовит заключения по законодательным предложениям либо по собственной инициативе, либо по просьбе Комиссии, Европейского парламента и Совета. Ежегодные и специальные отчеты и заключения также публикуются в официальном журнале ЕС и/или на веб-сайте Суда.

Суд пользуется полной независимостью при выполнении своих задач. Он имеет право проверять все органы, на которые возложена задача управления фондами ЕС, и запрашивать любые документы, которые он считает относящимися к его работе. Эти проверки также включают в себя проверки того, что было фактически профинансировано, что, в свою очередь, влечёт за собой проверку на месте бенефициаров или получателей средств ЕС. Благодаря своей деятельности Суд играет важную роль в улучшении государственных финансов ЕС и влияет на общественное восприятие политики и программ ЕС.

При предоставлении Комиссии ежегодных бюджетных ассигнований.<sup>209</sup> Европейский парламент и Совет принимают политические резолюции, требующие от Комиссии принятия корректирующих мер с учетом результатов ревизии и рекомендаций, содержащихся в докладах Суда. Кроме того, замечания Суда в процессе ревизии часто приводят к значительным техническим улучшениям в реализации политики и программ,

<sup>207</sup> . В принципе, что касается совместного управления, национальные SAIs в 28 государствах-членах ЕС (или аудиторские органы на региональном уровне) также являются внешними аудиторами деятельности ЕС в своих соответствующих государствах-членах (и регионах), что обусловлено национальным софинансированием и тот факт, что все расходы ЕС осуществляются за счет национальных (и / или региональных) бюджетов.

<sup>208</sup> European Union (2012), Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union, OJEU C 326/01. International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) (1977), The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts, accessed 4 November 2015 [Electronic resource]. – Access mode: [http://www.issai.org/media/12901/issai\\_1\\_e.pdf](http://www.issai.org/media/12901/issai_1_e.pdf). – Access date : 20.05.2019.

Статья 287 (2) Договора о функционировании Европейского Союза (TFEU) гласит, что Суд «должен проверить, были ли все доходы получены и все расходы произведены законным и регулярным образом и было ли управление финансами осуществлено». звук. Надлежащее управление финансами, в свою очередь, определено в Финансовом регламенте ЕС как «соблюдение принципов экономии, эффективности и результативности».

<sup>209</sup> Ежегодная «процедура выписки» является окончательным утверждением Парламентом рекомендации Совета о том, следует ли предоставлять выписку Европейской комиссии в отношении исполнения годового бюджета ЕС.

поскольку Комиссия и национальные администрации часто устраняют недостатки, выявленные Судом, еще до публикации отчетов о ревизии. Это один из важных факторов, влияющих на работу Суда при выработке политики, но он остается едва заметным для общественности.

В своей работе Суд учитывает системы внутреннего контроля, созданные для исполнения бюджета ЕС. В контексте ЕС внутренний контроль понимается как процесс, предназначенный для обеспечения уверенности в достижении целей организации с точки зрения эффективности и результативности операций, надёжности финансовой отчётности, защиты активов и ее соответствия законам и нормативным актам. Это определение внутреннего контроля охватывает как аспекты соблюдения, так и аспекты эффективности. Эффективность внутреннего контроля является ключевым фактором для внешнего аудитора при выполнении его работы.

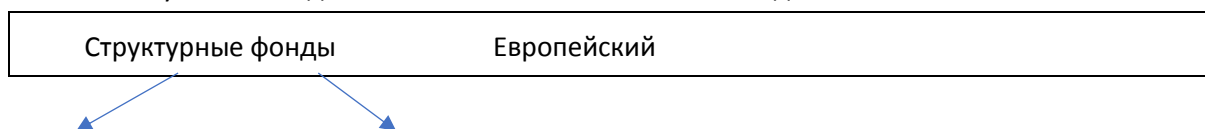
### Внутренний аудит политики сплочения

Политика сплочения является одной из двух областей бюджета ЕС, основанной на совместном управлении<sup>210</sup>, в соответствии с которой реализация делегируется государствам-членам. Комиссия несет общую ответственность за исполнение бюджета ЕС (Европейский Союз 2012: ст. 317), в то время как государства-члены несут основную ответственность за реализацию и контроль (Совет ЕС 2006: ст. 65 и ст. 12). Такая схема может создать пробел в подотчётности, поскольку Комиссия несёт ответственность за использование средств государствами-членами, чьи интересы не всегда совпадают с интересами Комиссии. В отличие от Комиссии, государства-члены не несут политической ответственности за выполнение своих обязанностей на уровне ЕС (Cipriani 2010; Porras-Gómez 2014).

Политика сплочения реализуется за счёт средств трёх фондов ЕС: **Европейского фонда регионального развития (The European Regional Development Fund, ERDF)**, **Фонда сплочения (The Cohesion Fund, CF)** и **Европейского социального фонда (The European Social Fund, ESF)**.

На бюджетный период 2014–2020 гг. эти три фонда вместе с **Европейским сельскохозяйственным фондом развития сельских районов (The European Agricultural Fund for Rural Development, EAFRD)** и **Европейским фондом морского и рыбного хозяйства (The European Maritime and Fisheries Fund, EMFF)** образуют **Европейские структурные и инвестиционные фонды (The European Structural and Investment Funds (ESIF))** (Европейский парламент и Совет 2013) (см. Рис. 2).

Рисунок 2. Фонды политики сплочения 2014-2020 годы



<sup>210</sup> Другой фактор – это устойчивый рост: природные ресурсы, включая общую сельскохозяйственную политику, общую политику в области рыболовства, развитие сельских районов и меры по охране окружающей среды

Европейский фонд регионального развития	Европейский социальный фонд	+	сельскохозяйственным фондом развития сельских районов	=	Европейские структурные и инвестиционные фонды
Фонд сплочения			Европейский фонд морского и рыбного хозяйства		

Политика сплочения является одной из самых больших областей расходов бюджета ЕС, на которую приходится более трети всех расходов. В 2014 году общая сумма платежей из бюджета ЕС составила более 54 млрд. евро (Европейский аудиторский суд 2015). В общей сложности семилетний бюджет на программный период 2007–2013 гг. С точки зрения ЕС и национального государственного и частного финансирования составляет более 490 млрд. евро. Расходы на сплоченность, наряду с развитием сельских районов, также являются одной из областей бюджета ЕС, где Суд сообщает о постоянно высоком уровне нарушений (Европейский суд аудиторов 2015).

В последние годы всё больше внимания в политике сплочения уделяется совершенствованию финансового управления, внутреннего контроля и аудита. За последние три программных периода законодатели создали все более сложную систему сдержек и противовесов, направленную на проверку законности расходов. Соответственно, масштаб и интенсивность аудиторской деятельности значительно увеличились. В результате число органов власти и персонала, участвующих в этих мероприятиях по внутреннему контролю, также увеличилось как в государствах-членах, так и в рамках Комиссии (Davies et al. 2008; Mendez and Bachtler 2011). Кроме того, Комиссия применяет подход «единого аудита» для надзора за управлением финансами политики сплочения в государствах-членах, который, начиная с периода 2007–2013 годов, также закреплён в правовой основе политики единства (Совет Европейского Союза 2006: Ст. 73).

Результаты проверки Суда показывают, что эти изменения способствовали тенденции к снижению уровня нарушений: по расходам, понесённым в период программирования 2007–2013 годов с 2009 года, Суд подсчитал, что коэффициент ошибок составляет не менее 3 процентов. Это значительно ниже показателя за период 2000–2006 годов в 2007 и 2008 годах, когда, по оценкам, по меньшей мере 11 процентов расходов были подвержены ошибкам. Даже если в течение нескольких лет, предшествующих закрытию периода 2007–2013 годов в 2017 году, ставки должны были возрасти, маловероятно, что они достигнут уровней ошибок, наблюдаемых в период 2000–2006 годов. Это показывает, что усиленные механизмы внутреннего контроля оказали значительное влияние на обеспечение лучшего соответствия нормам ЕС и национального законодательства политика (Поррас-Гомес 2014). Тем не менее, уровень ошибок по-

прежнему постоянно превышает двухпроцентный порог существенности<sup>б</sup>, который используется как Судом, так и Комиссией для оценки того, были ли произведены расходы в соответствии с применимыми правилами (Европейский суд аудиторов 2015). В следующих подразделах излагаются основные компоненты системы внутреннего контроля за расходами на сплоченность, приводятся некоторые оценки их стоимости и описывается, как Комиссия использует их для реализации своей концепции «единой ревизии».

### **Система внутреннего контроля в период программирования 2007–2013 годы**

На национальном уровне внутренний контроль для каждой Оперативной программы (ОР)<sup>211</sup> является совместной ответственностью нескольких органов: управляющий орган, часто региональные органы власти или национальные министерства, отвечающие за определенную область политики, проводит проверки первого уровня в отношении операций и соответствующие расходы заявлены бенефициаром.

После этого орган по сертификации, обычно расположенный в Министерстве финансов или другом внутреннем контрольном органе, подведомственном министерству, удостоверяет их законность и регулярность (European Commission 2009). Кроме того, государства-члены обязаны создавать органы аудита, которые должны (функционально) быть независимыми от органов управления. Поэтому в большинстве случаев аудиторские органы расположены в отдельных департаментах в главных исполнительных органах государства-члена или в Министерстве финансов (или других министерствах)<sup>212</sup>. В целом, для 440 ОРс ЕФРР было создано 113 аудиторских органов. ФП и ФП ЕС утверждены на период 2007–2013 гг.

В 28 государствах-членах ЕС к концу 2014 г. (Европейский суд аудиторов, 2015 г.). Можно ожидать, что на период программирования 2014–2020 годов будет создано такое же количество органов. Для каждого ОР (или группы ОР) орган аудита разрабатывает стратегию аудита и на ежегодной основе проводит аудит соответствия для статистически репрезентативной выборки операций (обычно выбираемой на основе платежей, осуществляемых управляющим органом), и отдельные части систем управления (такие как ИТ-системы, конкретные процедуры или исполнительные органы). Он сообщает о своих выводах органам управления и сертификации соответствующего ОР. Затем управляющие органы должны решить, следует ли применять финансовые корректировки в результате этих проверок и/или следует ли предпринять альтернативные корректирующие действия.

<sup>211</sup> Оперативная программа определяет приоритеты и конкретные цели государства-члена, а также то, как финансирование (софинансирование ЕС и национальное государственное и частное финансирование) будет использоваться в течение определенного периода (как правило, 7 лет) для финансирования проектов. Эти проекты должны способствовать достижению определенного числа целей, определенных на уровне приоритетной оси ОРс. Оперативные программы существуют для каждого из фондов в области сплочения (то есть, ERDF, CF и ESF). ОР подготовлен государством-членом и должен быть одобрен Комиссией, прежде чем будут произведены какие-либо платежи из бюджета ЕС.

<sup>212</sup> В Румынии и Латвии конкретные ведомства в национальных ВОФК выступают в качестве национальных органов аудита

Если контрольный орган считает, что управляющий орган не предпринял надлежащих корректирующих действий, он должен обратить внимание Комиссии на этот вопрос. Выводы органов аудита содержатся в ежегодном контрольном отчёте и служат основой для заключения аудитора. В 2014 году аудиторские органы подготовили 199 ежегодных контрольных отчетов и аудиторских заключений на общую сумму 440 ОРs (Европейский суд аудиторов 2015). В течение периода программирования 2014–2020 годов аудиторские органы должны будут также представить аудиторское заключение по ежегодной декларации руководства и отчетам, подготовленным управляющим органом. Комиссия должна быть уверена, что для каждой ОР государства-члены установили надежный внутренний контроль и что они функционируют эффективно (Совет Европейского Союза 2006: ст. 72). Это означает, что внутренний контроль, действующий на национальном уровне, должен обеспечивать предотвращение или выявление (и исправление) ошибок до того, как расходы будут признаны законными и регулярными для Комиссии (Европейского парламента и Совет 2012: ст. 32). С этой целью национальные органы аудита должны предоставить Комиссии гарантию относительно эффективного функционирования внутреннего контроля, установленного для ОР (и, как следствие, законности и регулярности сертифицированных расходов).

Две основные генеральные дирекции Комиссии, отвечающие за политику сплоченности (генеральные дирекции по региональной и городской политике и по вопросам занятости, социальных вопросов и интеграции), проводят детальную оценку работы национальных органов аудита и, в частности, ошибки ставки, указанные в их ежегодных контрольных отчетах для каждого ОР (или группы ОР). Эта информация проверяется на основании собственных результатов ревизии Комиссии и другой информации, имеющейся в распоряжении Комиссии. Оценка Комиссии затем публикуется в ежегодных отчетах Генерального директората о деятельности (European Commission 2015a, 2015b). Если Комиссия обнаружит, что государство-член не смогло исправить серьёзные недостатки в системах управления и контроля и/или исправить нерегулярные расходы, которые были объявлены и сертифицированы, она может прервать или приостановить платежи. Если государство-член не устраняет какие-либо обнаруженные сбои системы или отменяет нерегулярные расходы (которые могут быть заменены расходами, которые являются приемлемыми), сама Комиссия может применить финансовые корректировки, что приведет к чистому сокращению финансирования ЕС для соответствующей финансовой проверки (Совет Европейского Союза 2006: ст. 91, 92, 99).

Усиленные механизмы внутреннего контроля для политики сплочения обходятся дорого. На период программирования 2007–2013 гг. Комиссия оценила общие административные расходы на исполнение в размере 3,2% (или около 15,7 млрд. Евро) от общего бюджета ERDF/CF и ESF (European Commission 2011)<sup>213</sup>. Это частично учтено затратами, связанными с существующим внутренним контролем, связанным с проверкой, сертификацией и аудиторской деятельностью, проводимой органами государства-члена. По

---

<sup>213</sup> Следует также отметить, что смета административных расходов Комиссии не учитывает расходы, понесенные бенефициарами при подаче заявки на финансирование единства и, в случае успеха, на документацию и отчетность.

оценкам Комиссии, эта «стоимость контроля» составляет менее 30 % от общих административных расходов. Около пятой части этой «стоимости контроля» (около 860 млн. евро за весь период программирования 2007–2013 гг.) приходится на органы аудита (Weber et al. 2014).

Очевидно, что эти оценки являются средними, которые могут скрывать огромные различия между государствами-членами, регионами, фондами, ОП и используемыми инструментами финансирования (Davies and Polverari 2011; Weber et al. 2014). Кроме того, они основаны на исследовании 2010 года, проведенном на раннем этапе периода 2007–2013 годов, что могло привести к недооценке «затрат на контроль» со стороны государств-членов. Суд подсчитал, что в 2012 году национальными аудиторскими органами было занято около 2 600 штатных сотрудников (Европейский суд аудиторов 2013).

Анализ Суда также показывает, что численность персонала выросла примерно на 10 % в период с 2010 по 2012 год. Более того, почти треть ревизионных органов посчитали, что у них нет достаточных кадровых ресурсов для их работы, и половина из них передала часть на аутсорсинг (или все) своей аудиторской работы аудиторским фирмам частного сектора. Это свидетельствует о значительном увеличении рабочей нагрузки органов аудита с 2010 года в результате использования (статистически) репрезентативных и, следовательно, более крупных выборок. Это также привело к значительно более высокому охвату аудиторской проверкой по сравнению с периодом 2000–2006 гг., когда нужно было проверять только 5 % всех операций (Weber et al. 2014).

По сравнению с предыдущими периодами нормативная база политики сплочения в период 2007–2013 гг. Также повлекла за собой более высокие административные расходы для государств-членов, в частности в отношении «затрат на контроль» (Mendez and Bachtler 2011). Однако почти во всех случаях эти расходы полностью покрываются из бюджета ЕС в виде технической помощи, которая может составлять до 4 % от общего бюджета ОПs (Совет Европейского Союза, 2006 г.: статья 46). Суд предложил, чтобы Комиссия представила обновлённые и более конкретные оценки этих административных расходов, и в частности «расходов на контроль», на период программирования 2014–2020 гг. с тем чтобы обеспечить надлежащую практику и возможности для экономии затрат при осуществлении политики сплочения (Европейский Суд Аудиторов 2013)

Система внутреннего контроля на программный период 2007–2013 гг. Разработана в соответствии с принципом «единого аудита». В контексте бюджета ЕС термин «единый аудит» относится к системе внутреннего контроля и аудита, основанной на идее, что каждый уровень контроля основывается на предыдущем. В 2004 году Суд рекомендовал применить этот подход ко всем системам финансирования ЕС, в том числе в области политики сплочения (Европейский суд аудиторов 2004).

Комиссия, которая несёт главную ответственность за исполнение бюджета ЕС, находится на вершине пирамиды «единого аудита». При контроле за тем, как расходуются средства политики сплочения, он опирается на гарантии, предоставленные совместно управляющими, сертификационными и аудиторскими органами в государствах-членах. Суд и национальные высший контрольный институт (SAIs, supreme audit institution) не являются

частью системы внутреннего контроля политики сплоченности и, следовательно, также не являются частью системы «единой проверки» Комиссии (Mendez and Bachtler 2011).

Однако Комиссия убеждена в том, что действующий внутренний контроль функционирует эффективно, она может полагаться на аудиторское заключение, подготовленное органом аудита. В отношении таких OPs Комиссия больше не будет проводить свои собственные проверки на месте, если нет доказательств, указывающих на недостатки в системе, влияющие на законность и регулярность расходов, утвержденных для Комиссии за этот год. Даже в этом случае ему может не потребоваться проводить свои собственные проверки, если аудиторский орган надлежащим образом рассмотрел эти вопросы в своем аудиторском заключении (и управляющий орган согласился предпринять корректирующие действия).

С юридической точки зрения Комиссия может затем предоставить статус «единой проверки» этих OPs и сообщить государству-члену, что оно будет полагаться на работу национального контрольного органа для этой финансовой проверки (Совет Европейского Союза 2006: ст. 73). Эта система основана на инициативе «Договоры о доверии» периода программирования 2000–2006 гг. (Европейский суд аудиторов, 2013 г.).

В 2014 году Комиссия сочла, что у нее есть достаточная уверенность в том, **что 250 из 440 OPs ERDF/CF и ESF (57 %) не имеют существенного уровня ошибок**: аудиторские органы сообщили об уровне ошибок ниже порога существенности Комиссии, равного 2 центам. И эти ставки были утверждены Комиссией. Эти 250 OPs представляют около 55 % платежей 2014 года в рамках политики сплочения (Европейский суд аудиторов 2015). OPs, которым Комиссия присвоила статус «единой аудиторской проверки», не должны соответствовать каким-либо дополнительным требованиям, но также нет ощутимых преимуществ для государства-члены. В частности, статус «единой проверки» не означает, что Комиссия не будет обязывать вносить финансовые исправления для OPs, включая исправления, основанные на выводах, представленных аудиторским органом. Более того, с учётом результатов своего мониторинга Комиссия может принять решение о приостановлении (или отмене) статуса «единой проверки» OPs в любое время. В результате стимулы для государств-членов для получения статуса «единого аудита» для их OPs были ограничены в течение периода программирования 2007–2013 гг. (Европейский суд аудиторов 2013 г.). Фактически, **к концу 2014 года статус «единого аудита» был предоставлен только 76 из 250 OPs (57 ERDF/CF и 19 ESF OPs).**

До периода программирования 2007–2013 гг. ожидалось, что введение принципа «единого аудита» в политику сплочения позволит избежать дублирования контрольной работы, снизить общую стоимость контроля и снизить административную нагрузку на проверяемых лиц (Комиссия Европейских Сообществ, 2005 г.). На самом деле, это не так. Вместо этого аудиторская деятельность на национальном уровне была резко увеличена, главным образом из-за требования к органам аудита представлять аудиторское заключение на основе (статистически) представителя и, следовательно, гораздо большей выборки проверок (Европейский суд аудиторов 2013). Это увеличение более чем

компенсировало сокращение ревизий, проведенных Комиссией в результате предоставления статуса «единой ревизии» ограниченному числу OPs.

Хотя реализация концепции «единого аудита» в политике сплочения все еще продолжается, уже очевидно, что этот новый подход дал Комиссии гораздо лучший обзор эффективности внутреннего контроля и того, как национальные администрации реализуют сплоченность политика. Беспрецедентный уровень информации, полученной в результате большого числа проверок, также позволил Комиссии разработать более конкретные планы действий по устранению недостатков, выявленных национальными органами аудита, и для отслеживания того, приносит ли это корректирующее действие результаты. По сравнению с периодом 2000–2006 годов это также привело к более (и более частым) финансовым исправлениям и приостановкам выплат в начале периода программирования (Европейский суд аудиторов 2015).

Таким образом, подход «единого аудита» обеспечил основу для значительно более надежного надзора со стороны Комиссии за соответствием расходов на сплоченность требованиям ЕС и национальных государств.

С начала 2000-х годов, следуя программе административной реформы Комиссии, в ЕС также наблюдалась тенденция к управлению на основе результатов. Договор о функционировании Европейского Союза также ввел обязанность Комиссии представлять ежегодный отчет об оценке финансов Союза на основе достигнутых результатов (Европейский Союз 2012: ст. 318). Этот отчет основан на информации, содержащейся в ежегодных отчетах о реализации и оценках, предоставляемых органами управления Комиссии (см. Рисунок 11.1). Это предполагает, что система внутреннего контроля также учитывает результаты расходов на сплочение (Mendez and Bachtler 2011). Однако, это не так.

Более того, на период 2014–2020 гг. Система внутреннего контроля политики сплочения по-прежнему сосредоточена на соблюдении, а не на эффективности. В частности, национальные органы аудита не несут юридически обязательной ответственности за проверку достоверности информации, связанной с результатами деятельности. Тем не менее, ревизии Суда неизменно демонстрируют серьезные недостатки в качестве данных мониторинга, оценки и эффективности, предоставляемых государствами-членами. Более того, цель установления зависимости фондов ЕС от результатов потребует значительных улучшений, поскольку эти данные могут инициировать выплаты в ЕС и, как следствие, должны подлежать независимой проверке и контролю (Европейский суд аудиторов 2011).

#### **Аудит в программный период 2014–2020 года**

С 1994 года ежегодно Суд предоставляет аудиторское заключение по финансовым отчетам Европейского Союза Европейскому парламенту и Совету. Заключение удостоверяет, являются ли счета надёжными и являются ли транзакции по ним законными и регулярными. По основным областям политики бюджета ЕС, таким как политика

сплочения, Суд также публикует конкретную оценку в своем ежегодном отчете. «Заявление о подтверждении» и конкретные оценки в основном опираются на аудиторскую работу, проводимую Судом в течение года в различных областях бюджета ЕС.

В основе этих оценок лежат два основных источника аудиторских доказательств. Во-первых, проверка законности и регулярности случайно выбранной и статистически репрезентативной выборки операций, связанных как с доходами, так и с расходами, вплоть до уровня бенефициаров и получателей (также обычно называемого предметным тестированием). Для каждой конкретной оценки в области политики сплочения Суд рассматривает выборку из примерно 150-180 транзакций в год, включая, при необходимости, инспекции на местах проектов, финансируемых из бюджета ЕС.

Выбор этих транзакций производится следующим образом: во-первых, выбираются платежи из бюджета ЕС в ОРs; затем, во-вторых, ряд платежей от ОРs для отдельных проектов. Эти платежи второго уровня выбираются из декларации о расходах ОР, которая была сертифицирована как законная и регулярная сертифицирующим органом после проведения всех проверок первого уровня на национальном уровне. Как правило, рассмотрение декларации о расходах по проекту также основано на случайно выбранной части выборки статей расходов (Европейский суд аудиторов 2015).

Тестирование Суда основано на стандартизированной процедуре, охватывающей весь проектный цикл: выбор проекта, правильный расчет и учет транзакций, физическое существование проекта и соответствие правилам политики сплоченности (см. Брунаццо, глава 1, этот том), с национальными правилами приемлемости и другими горизонтальными правилами на уровне ЕС и на национальном уровне, такими как правила государственной помощи и государственных закупок (Weber и Witkos 2013; Weber и Gantzer-Houzel 2014). По каждому отобранному проекту Суд также определяет, был ли он уже проверен ревизионным органом после представления декларации о расходах. Если управляющий орган с тех пор исправил нарушение, обнаруженное аудиторским органом, Суд не сообщает об этом. Если не было предпринято никаких корректирующих действий, это считается недостатком системы внутреннего контроля (Европейский Суд Аудиторов 2015).

Таким образом, Суд также принимает во внимание действующий внутренний контроль. Наконец, если Суд считает, что есть основания подозревать, что мошенническая деятельность имела место, дело передается в Европейское бюро по борьбе с мошенничеством (OLAF), которое несет ответственность за проведение любых последующих расследований. Вторым основным источником аудиторских доказательств является проверка эффективности систем внутреннего контроля, применяемых при сборе и расходе европейских средств учреждениями ЕС, государствами-членами и третьими странами.

Что касается политики сплоченности, то каждый финансовый год, начиная с 2009 года, Суд проверял достоверность ежегодных контрольных отчетов, представляемых ревизионными органами в Комиссию, и в некоторые годы повторно проводил выборку ревизий, чтобы проверить, проводились ли работа ревизионных органов правильно. Кроме того, каждый год Суд рассматривает ежегодные отчеты о деятельности Комиссии и

оценивает надзор со стороны Комиссии за национальными ревизионными органами и за тем, насколько эффективно её генеральные директораты проверяют информацию, представленную ревизионными органами.

### **Аудит эффективности**

Аудит эффективности рассматривается некоторыми как ревизионная деятельность, которая носит «аудиторский» характер, но не концептуально (Barzelay 1997). Аудит эффективности обычно применяет те же методы, что и оценки. Они также рассматривают результаты оценок с целью оценки их качества и, когда они считаются удовлетворительными и актуальными, используют информацию оценки в качестве аудиторских доказательств (Европейский Суд Аудиторов 2006).

Однако основное различие между аудитом и оценкой эффективности заключается в их назначении и контексте, в котором они проводятся. Во-первых, аудит эффективности накладывается на систему подотчетности, согласно которой, в случае политики сплоченности, Комиссия отвечает за управление фондами ЕС и, основываясь на информации, предоставленной государствами-членами, должна быть в состоянии продемонстрировать и взять на себя ответственность за результаты достигнуты. Во-вторых, аудит эффективности проводится аудиторами, которые сохраняют свою независимость, чтобы определить, как проводить свою работу, и сообщать о результатах законодательным органам (то есть Европейскому парламенту и Совету).

Ориентация на результат особенно важна по политической причине: то, как исполняется бюджет ЕС и реализуются политика и программы ЕС, напрямую связано с более широкими вопросами о будущем ЕС как политического образования. Это в особенности тот случай, когда результаты таких расходов в ЕС не так легко увидеть. В такой ситуации могут возникнуть вопросы об эффективности ЕС и его институтов (Laffan and Lindner 2005). Суд рассмотрел аспекты эффективности политики и программ ЕС с момента его создания в середине 1970-х годов. Эти выводы, как правило, изложены в ежегодных и специальных докладах Суда.

Однако на протяжении многих лет, и в частности с тех пор, как он начал представлять свой ежегодный «отчёт о гарантиях» в середине 1990-х годов, возникло мнение, что Суд в основном проводит проверки соблюдения.

Кроме того, административная реформа Комиссии, начавшаяся в начале 2000-х годов (которая была вдохновлена движением «Новое государственное управление»), повлекла за собой повышенное внимание к эффективности работы. Таким образом, для Суда, как внешнего аудитора ЕС, стало еще важнее предоставлять беспристрастную и достоверную информацию о результатах и воздействии политики и расходов ЕС. В 2005 году Комитет Европейского парламента по бюджетному контролю отметил в своей резолюции об увольнении, что в годовом отчете Суда, сосредоточенном на аспектах соблюдения, не содержится указаний на соотношение цены и качества политики и программ ЕС (European Parliament 2005). Суд решил эту проблему путем

широкомасштабной реформы своей аудиторской практики. Следуя примерам в Северной Америке, Скандинавии и Соединенном Королевстве, Суд уже начал разрабатывать свою собственную методологию аудита эффективности в 2000 году, производя инструктивный материал и проводя обучение для своих аудиторов. В 2005 году Суд выпустил первую версию своего Руководства по аудиту эффективности, в котором в общих чертах объясняется, как аудиты эффективности должны планироваться, проводиться и их результаты сообщаться (Европейский суд аудиторов 2006).

Кроме того, в отделах ревизии Суда сотрудники, занимающиеся вопросами эффективности, и сотрудники, занимающиеся проверками соблюдения, были распределены между различными организационными подразделениями, с тем чтобы аудиторы могли лучше сосредоточиться на своем соответствующем виде аудита. Эти меры привели к значительному увеличению числа специальных докладов, сосредоточив внимание на проблемах производительности.

Каждый год в период с 2010 по 2015 год Суд публикует от четырех до девяти специальных докладов, касающихся аспектов деятельности в области сплочения. Примером специального отчёта по политике сплочения является отчет 2014 года о финансировании аэропортов ЕС (European Court of Auditor 2014). В ходе этой проверки эффективности Суд рассмотрел финансируемые ЕС инвестиции в 20 аэропортах в 5 государствах-членах, которые в совокупности получили софинансирование ЕС в размере более 600 млн. евро в период с 2000 по 2013 год. В докладе показано, какие из этих инвестиций ещё не принесли ожидаемые результаты и почему. Например, некоторые из финансируемых ЕС аэропортов располагались слишком близко друг к другу, в то время как другие переоценили свои воздушные перевозки и количество пассажиров. Только половина обследованных аэропортов смогли продемонстрировать, что на самом деле существует потребность в инвестициях ЕС. Точно так же, только половина инфраструктуры, финансируемой ЕС, была полностью использована и, как следствие, была чрезмерно крупной.

Эти выводы демонстрируют важность надежных оценок и планирования потребностей, прежде чем принимать решение о крупных инвестициях в инфраструктуру. Это особенно актуально на ранних этапах периода программирования 2014–2020 гг., когда решения о финансировании обычно принимаются. Специальные доклады, касающиеся вопросов эффективности, таких как вышеупомянутые, также являются важными источниками информации для законодательной работы Европейского парламента и для тщательного изучения реализации политики и программ ЕС на местах.

В 2014 году Комитет Европейского парламента по бюджетному контролю вновь подчеркнул важность, которую он придает специальным докладом, касающимся аспектов эффективности (Европейский парламента, 2014 год). Это также подтверждается тем фактом, что исследовательская служба Европейского парламента предоставляет депутатам парламента всесторонний обзор последних специальных докладов и их законодательных мер, таких как внесенные поправки и парламентские вопросы (Европейский парламента, 2015 г.). Годовой отчёт Суда также включает главу, посвящённую горизонтальным аспектам

управления деятельностью Комиссии (таким как соглашения о партнёрстве 2014–2020 гг. или выполнение Комиссией рекомендаций Суда). В 2014 году Европейский парламент предложил, чтобы Суд разработал методологию для определения того, были ли достигнуты и как достигнуты результаты в рамках финансируемых ЕС проектов (Европейский парламент, 2014 год). В рамках экспериментальной работы годовой отчёт Суда за 2014 финансовый год содержит раздел, касающийся аспектов эффективности проектов ERDF/CF и ESF в рамках проекта «Сплочение», и аналогичный раздел, посвященный развитию сельских районов. Эта оценка эффективности проводится как часть аудита выборки транзакций, проверенных на соответствие. Для всех проектов в рамках выборки, которые были физически завершены к моменту проверки, Суд оценивает, во-первых, соответствуют ли показатели эффективности, указанные для каждого проекта, целям ФП; и, во-вторых, были ли достигнуты изначально согласованные цели (Европейская Счетная Палата, 2015 г.). Эта оценка дополняет конкретную оценку политики сплоченности и, в соответствии с просьбой Европейского парламента, предоставляет дополнительную информацию, касающуюся результатов деятельности по реализации политики сплочения.

#### **Вклад Суда в определение основ политики на 2014–2020 гг.**

Суд также предоставляет заключения по новому законодательству, что позволяет ему оказывать влияние на разработку политики и программ ЕС. В 2011 году Суд представил свое первое заключение по проекту Положения об общих положениях Комиссии на период программирования 2014–2020 годов в Европейский парламент и Совет (Европейский суд аудиторов 2011). За этим мнением последовали два дополнительных мнения в 2012 и 2013 годах.

В этих заключениях Суд отметил, что:

- Ключевой задачей для ЕС является получение хороших качественных результатов от политики, в которой средства предварительно распределяются между государствами-членами, а поглощение является неявной целью. Это требует эффективного надзора и подотчетности со стороны Комиссии в отношении использования средств с целью поддержки способности государств-членов успешно использовать эти средства.

- Административные расходы как для ЕС, так и для национальных администраций остаются высокими и могут стать еще выше в течение периода 2014–2020 гг.

- Предлагаемая нормативно-правовая база для политики сплоченности остается в основном на основе исходных данных и, следовательно, ориентирована на соблюдение, а не на эффективность.

Суд также предоставил ряд конкретных замечаний по предлагаемым механизмам для систем управления и контроля, в частности, по поводу административного потенциала государств-членов для реализации политики сплоченности, модели доверия на период программирования 2014–2020 гг., мониторинг и оценка, национальные правила приемлемости и финансовые инструменты. Хотя мнения внесли свой вклад в ряд конкретных изменений в окончательном CPR за период программирования 2014–2020 гг.,

Основные проблемы, связанные с ориентацией на ресурсы и административным бременем, не были рассмотрены в ходе законодательного процесса.

**Европейский аудиторский суд играет влиятельную роль в политике сплочения.** Предоставляя беспристрастную информацию о соблюдении применяемых правил в течение многих лет, это способствовало значительному укреплению системы внутреннего контроля. Таким образом, это **обеспечило лучшую реализацию и повысило доверие общественности к использованию государственных средств.** Мнения Суда 2004 года о концепции «единого аудита» также повлияло на разработку этой системы. Результаты проверок, проведенных Судом с 2009 года, показывают, что эти изменения способствовали значительному сокращению количества ошибок в расходах на политику сплочения в период программирования 2007–2013 годов. Этот эмпирический результат противоречит предыдущим предположениям о том, что усиленные механизмы аудита и внутреннего контроля не были эффективными (Mendez and Bachtler 2011).

Стремление к финансовой отчетности и акцент на финансовом управлении, контроле и аудите с конца 1990-х годов оказало сильное влияние на механизмы аудита в политике сплочения и привело к значительному усилению механизмов внутреннего контроля на период программирования 2007–2013 годов (Porrás- Gómez 2014). Способность Комиссии контролировать финансовую политику государств-членов в рамках политики сплочения значительно расширилась благодаря применению концепции «единого аудита». Расширение охвата аудита национальных органов способствовало тому, что Комиссия имеет беспрецедентный уровень информации о том, как национальные администрации осуществляют политику сплочения и где внутренний контроль ещё не полностью эффективен. Это значительно расширило возможности Комиссии по преодолению «разрыва подотчетности» в совместном управлении и оказанию влияния (по крайней мере, для обеспечения соблюдения) на государства-члены и регионы на этапе реализации политики (Cipriani 2010; Mendez and Bachtler 2011; Porrás- Gómez 2014).

Тем не менее, эти **усиленные механизмы внутреннего контроля для политики сплочения обходятся дорого.** На весь программный период 2007–2013 гг. и на все три фонда Комиссия оценила административные расходы в размере **около 15,7 млрд. евро (или 3,2 % от общего бюджета на политику сплочения).** Это указывает на то, что существует значительный потенциал для экономии средств, если можно найти более эффективные способы реализации политики сплочения. Также было подсчитано, что около 30 % этих расходов составляют «расходы на контроль», связанные с проверкой, сертификацией и аудиторской деятельностью, осуществляемой национальными органами. С начала 2000-х годов, в соответствии с программой административной реформы Комиссии, в ЕС наблюдается тенденция к управлению на основе результатов.

**Система внутреннего контроля политики сплочения на период программирования 2014–2020 годов по-прежнему сосредоточена на соблюдении, а не на эффективности. В частности, аудиторские органы не несут юридической ответственности за проверку достоверности информации о результатах деятельности, представленной в Комиссию.**

При проведении проверок соблюдения требований Суд в полной мере учитывает механизмы внутреннего контроля на 2007–2013 годы и разработал соответствующие процедуры аудита в области политики сплочения. При проверке транзакций по существу особое внимание уделяется оценке того, эффективно ли функционируют все внутренние механизмы контроля для предотвращения, обнаружения и исправления ошибок. Кроме того, системные аудиторские проверки сосредоточены на работе национальных органов аудита и на том, как Комиссия использует предоставленную ими информацию. Может ли Суд ещё шире использовать систему внутреннего контроля и, в частности, работу национальных органов аудита в течение периода программирования 2014–2020 гг. ещё предстоит выяснить.

В последние годы Суд постепенно сместил фокус своей аудиторской работы в сторону результативности политики сплочения, а также создал и продолжил совершенствовать свою практику аудита эффективности. Эта тенденция активно поощрялась Европейским парламентом и приобрела еще большее значение, учитывая, что после вступления в силу Лиссабонского договора концепция «сплочения» была расширена и теперь включает экономическую, социальную и территориальную сплочённость.

Включение с 2010 года отдельной главы в ежегодный доклад Суда о достигнутых результатах, наряду с пилотным обзором аспектов эффективности в 2014 году в случайной выборке рассмотренных операций, указывает на то, что **проверки Суда должны охватывать результаты, а не только вопросы соответствия законности**. Учитывая важность этой политики как с точки зрения её значительной общей доли в бюджете ЕС, так и в качестве основного финансового инструмента ЕС для достижения целей стратегии Европа-2020, это будет позитивным событием в управлении финансами ЕС. Это также может послужить стимулом для Комиссии и государств-членов в будущем расширять свою деятельность по оценке и укреплению системы внутреннего контроля, чтобы иметь возможность продемонстрировать результаты политики сплочения.

### **Институциональные группы интересов**

Множество организаций и структур стремятся формировать политику сплочения и участвовать в финансируемых ею проектах. Многие из них имеют географическую или тематическую направленность, выступая в качестве федераций или зонтичных структур, чтобы их голос громче звучал в Брюсселе, когда они отстаивают свои интересы.

Институциональные группы интересов – это объединения с определённой организационной структурой, устоявшимися функциями и административным аппаратом. Три важные институциональные группы приведены ниже.

Первая группа – это **Совет европейских муниципалитетов и регионов (CEMR)**. Он является крупнейшей, самой обширной и старейшей организацией местного и регионального самоуправления в Европе, оказывающей большое влияние на взаимоотношения между ЕС и местными властями. **CEMR – это Европейский отдел**

всемирной организации «Объединенные города и местные органы власти» (Europe section of the world organisation United Cities and Local Governments, UCLG).

Совет европейских муниципалитетов и регионов представляет 60 членских организаций (национальных ассоциаций городов, муниципалитетов и регионов) и 150 000 местных органов власти из 41 страны. Созданный в 1951 году, Совет способствует «построению единой, мирной и демократической Европы, основанной на самоуправлении, принципе субсидиарности и участии граждан в управлении»<sup>214</sup>. Эта организация, отстаивает право региональных властей участвовать в формировании политики ЕС и СЕ, развивает отношения между местными и региональными властями через сотрудничество и побратимство. Его работа организована вокруг двух основных задач:

- влияние на европейскую политику и законодательство, касающихся муниципалитетов и регионов;
- проведение форума представителей национальных ассоциаций местных и региональных властей.

CEMR/UCLG также участвует в дискуссии о реформе политики сплочения.

Вторая группа – это **Конференция периферийных приморских регионов (Conference of Peripheral Maritime Regions, CPMR)**, которая объединяет 150 регионов и претендует на то, что они «не просто группа интересов, а мозговой центр для Европы» [7]. CPMR работает для того, чтобы институты ЕС и национальных правительств принимали во внимание их общие интересы и сотрудничали в проектах с целью роста благосостояния обоих.

Конференция состоит из 6 географических комиссий: Атлантической дуги, Балкан и Черного моря, Исландии, Средиземноморья, Балтийского моря, Северного моря.

Также в Конференцию входят 11 рабочих групп по тематическим вопросам, включая политику сплочения.

Принимая во внимание реформу политики сплочения на период после 2020 года, в июле 2015 года Секретариат Конференции подготовил доклад о тенденциях регионального неравенства в соответствии с последними статистическими данными Евростата. В докладе сделан вывод, что, если оставить неизменными основы политики сплочения, то 32 региона изменит свой статус: 31 из них – в худшую сторону (CPMR 2015).

Третья группа – **Eurocities** – это сеть крупных европейских городов, основанная в 1986 году мэрами 6 городов: Барселоны, Бирмингема, Франкфурта, Лиона, Милана и Роттердама. Сегодня Eurocities объединяет более 130 крупнейших городов Европы и 40 городов-партнёров, которые управляют 130 млн. граждан в более чем 35 странах. Eurocities стремится усилить роль местных органов власти в государственном управлении. Сеть создана для того, чтобы «сформировать мнение заинтересованных сторон в Брюсселе

<sup>214</sup> Понятие существенности в аудите является сложным и оценивается как в количественном, так и в качественном отношении. Для простоты, количественный порог существенности, отмеченный здесь, относится к проценту от общих расходов или доходов, выше которого ошибки считаются достаточно значительными, чтобы быть неприемлемыми

и, в итоге, сместить акцент в законодательства ЕС таким образом, чтобы власти городов могли решать стратегические задачи» [8]. Академические и профессиональные ассоциации и сети также играют роль в информировании политики.

Политика сплочения изучается многими учёными и практиками во всём мире. Они занимаются анализом управления политикой сплочения и её влиянием. Их работа вносит вклад в изменение политики сплочения. Они привлекаются к разработке законопроектов и оценке политики Брюсселя и государств-членов, тем самым внося свой вклад в совершенствование политики сплочения.

**Ассоциация региональных исследований (The Regional Studies Association, RSA)**, отпраздновавшая своё 50-летие в 2015 году, является самой важной академической сетью учёных, занимающихся изучением политики сплочения в различных областях: экономике, географии, политологии, планирования и социологии. Ассоциация выступила спонсором ряда исследований, посвященных политике сплочения.

Изучением политики сплочения также занимается и **Европейская сеть обсерваторий пространственного планирования (The European Spatial Planning Observatory Network, ESPON)**. Это сеть межрегионального сотрудничества, которая финансируется ERDF. ESPON способствует территориальному развитию и сотрудничеству путём предоставления общественности статистических данных и обучения чиновников. 4/5 его почти 50-миллионного бюджета поступают из ЕС.

## Глава 6

### Инструменты политики сплочения

К основным инструментам политики сплочения относятся:

- Структурные фонды (Европейский фонд регионального развития (ERDF), Европейский социальный фонд (ESF));
- Фонд сплочения;
- кредиты Европейского инвестиционного банка;
- статистические инструменты (Евростат, NUTS);
- программирование (в частности, разработка и реализация оперативных программ).

#### Фонды

Политика сплочения проводится с помощью 3 основных фондов:

- **Европейского фонда регионального развития (ERDF);**
- **Европейского социального фонда (ESF);**
- **Фонда сплочения**, созданного в 1992 году после вступления Испании и Португалии.

К финансовым инструментам политики сплочения также относятся:

- Европейский фонд солидарности (EUSF);
- Инструмент содействия вступлению (IPA);
- Программа помощи для общины турок-киприотов.

**ERDF** направлен на укрепление экономической и социальной сплоченности в ЕС путем устранения дисбаланса между его регионами. Он направляет инвестиции в обозначенные приоритетные области:

- в инновации и исследования;
- дигитализацию;
- на поддержку малого и среднего предпринимательства (МСП);
- на развитие низкоуглеродной экономики.

Объём выделяемых средств ERDF зависит от категории региона:

- в более развитых регионах не менее 80 % средств должны быть направлены как минимум на два из этих приоритетов;
- в регионах с переходной экономикой 60 % средств фонда должны тратить на указанные приоритеты;
- в менее развитые регионы должны тратить только 50 % выделенных им средств на обозначенные выше приоритеты.

Ресурсы ERDF должны быть направлены конкретно на проекты с низким уровнем выбросов углерода:

- в более развитых регионах – в размере 20 %;
- в регионах с переходной экономикой – 15 %;
- в менее развитых – 12 % [9].

ERDF также имеет свои территориальные приоритеты. Средства фонда предназначены, в первую очередь, для сокращения экономических экологических и социальных проблем городов с акцентом на их устойчивое развитие. По меньшей мере 5 % ресурсов ERDF отводится для «комплексных действий» на усмотрение властей городов. В то время, как районы, которые находятся в неблагоприятном положении с географической точки зрения (удалённые, горные или малонаселённые районы), как и периферийные регионы получают целевую помощь.

**Фонд сплочения** предназначен для государств-членов, чей национальный доход на одного жителя составляет менее 90 % от среднего по ЕС. Он направлен на сокращение экономического и социального неравенства и содействие устойчивому развитию. На период 2014–2020 годы средства Фонда предназначены для Болгарии, Хорватии, Кипра, Чехии, Эстонии, Греции, Венгрии, Латвии, Литвы, Мальты, Польши, Португалии, Румынии, Словакии и Словении.

Хотя **Европейский фонд реконструкции и развития (EFRD/ЕФРР)** не относится к инструментам политики сплочения, нельзя не упомянуть его, так как финансирование из средств фонда общеевропейских – нерегиональных – проектов сказывается на социальном, экономическом и экологическом благополучии регионов. ЕФРР выделяет в общей

сложности 63,4 млрд. евро на транспорт и охрану окружающей среды. Во-первых, на трансъевропейские сети, в частности, на приоритетные проекты европейского масштаба, определённые ЕС, и проекты, связанные с финансированием инфраструктуры в рамках механизма «Соединяющаяся Европа» (**Connecting Europe Facility, CEF**). Во-вторых, на проекты, которые приносят пользу окружающей среде – основанные на эффективном использовании энергии в транспорте и возобновляемых источниках энергии, а также проекты, которые поощряют развитие железнодорожный и общественного транспорта, интермодальных перевозок (последовательных перевозок грузов двумя или более видами транспорта в одной и той же грузовой единице или в автотранспортном средстве без перегрузки самого груза при смене вида транспорта) (Регламент Европейского парламента и Совета 2013b) [10].

**Европейский социальный фонд (ESF)** фокусируется на создании возможностей трудоустройства и получения образования, а также на улучшении положения тех, кто наиболее уязвим к риску бедности. Охватывая все регионы, фонд выделяет более 80 млрд. евро на инвестиции в человеческий капитал на период 2014-2020 годы и дополнительно 3,2 млрд. евро на **Инициативу по трудоустройству молодёжи**.

4 тематических направления ESF:

- 1) содействие занятости и поддержка мобильности рабочей силы;
- 2) содействие социальной интеграции и борьба с бедностью;
- 3) инвестирование в образование, непрерывное обучение на протяжении всей жизни;
- 4) укрепление институционального потенциала и эффективного государственного управления.

### **Фонды**

Политика сплочения финансируется из трех основных фондов: Европейского фонда регионального развития (ЕФРР), Европейского социального фонда (ЕСФ) и Фонда сплочения, созданного в 1992 году после вступления Испании и Португалии в ЕС (см. Брунаццо, глава 1, это объем). Другие средства включают в себя Европейский фонд солидарности (EUSF), Инструмент содействия вступлению (IPA) и Программу помощи для общины киприотов-турок. ЕФРР направлен на укрепление экономической и социальной сплоченности в ЕС путем устранения дисбалансов между его регионами. Он направляет инвестиции в ключевые приоритетные области посредством «тематической концентрации» в инновациях и исследованиях, цифровой повестке дня, поддержке МСП и низкоуглеродной экономике.

Объем выделяемых средств ЕФРР зависит от категории региона: в более развитых регионах не менее 80 % средств должны быть направлены как минимум на два из этих приоритетов; в переходных регионах основное внимание уделяется 60 % средств; в то время как менее развитые регионы должны тратить только 50 % выделенных им средств на такие приоритеты. Ресурсы ЕФРР должны быть направлены конкретно на проекты с низким уровнем выбросов углерода: в более

развитых регионах – 20 %, в регионах с переходной экономикой – 15 %, а в менее развитых – в 12 % [8].

ЕФРР также имеет особые территориальные характеристики, предназначенные для сокращения экономических, экологических и социальных проблемы в городских районах с особым акцентом на устойчивое развитие городов. По меньшей мере 5 % ресурсов ЕФРР отводится для «комплексных действий», управляемых городами (см. Аткинсон и Циммерманн, глава 26, этот том), в то время как районы, которые естественным образом находятся в неблагоприятном положении с географической точки зрения (удаленные, горные или малонаселенные районы) пользуются специальным лечением, как и внешние регионы. Фонд сплочения предназначен для государств-членов, чей национальный доход на одного жителя составляет менее 90 % от среднего по ЕС. Он направлен на сокращение экономического и социального неравенства и содействие устойчивому развитию. На период 2014–2020 гг. Средства Фонда предназначены для Болгарии, Хорватии, Кипра, Чехии, Эстонии, Греции, Венгрии, Латвии, Литвы, Мальты, Польши, Португалии, Румынии, Словакии и Словении.

Он выделяет в общей сложности 63,4 млрд. евро на деятельность, связанную с транспортом и охраной окружающей среды: во-первых, трансъевропейские сети, в частности приоритетные проекты европейского интереса, определенные ЕС, и инфраструктурные проекты в рамках механизма «Соединяющаяся Европа»; и, во-вторых, проекты, которые приносят пользу окружающей среде, несмотря на эффективность использования энергии в транспорте и возобновляемых источниках энергии, и которые поощряют железнодорожный транспорт, интермодальные перевозки и общественный транспорт (Европейский парламент и Совет 2013b) [9].

ESF фокусируется на улучшении возможностей трудоустройства и образования, а также на улучшении положения тех, кто наиболее уязвим к риску бедности. Охватывая все регионы, он выделяет более 80 млрд. евро на инвестиции в человеческий капитал в период с 2014 по 2020 годы и дополнительно 3,2 млрд. евро на Инициативу по трудоустройству молодежи. Четыре тематических направления ESF: содействие занятости и поддержка мобильности рабочей силы; содействие социальной интеграции и борьба с бедностью; инвестирование в образование, навыки и обучение на протяжении всей жизни; укрепление институционального потенциала и эффективного государственного управления.

1. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/funding/erdf/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/erdf/), accessed 20 March 2019.
2. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/funding/cohesion-fund/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/cohesion-fund/), accessed 20 March 2019.

Реформы политики сплочения проводились в 1988, 1993, 1999, 2006 и 2013 гг.; при этом четыре принципа политики сплочения, заложенные реформой 1988 г. (концентрация, программирование, дополнительность и партнёрство), оставались неизменными, но содержательные и территориальные приоритеты, инструменты и механизмы реализации политики сплочения подвергались корректировке, а иногда и существенному пересмотру. Изменения, внесенные в ходе реформы 2013 г., определившей параметры и содержание политики сплочения на 2014–2020 гг., стали отправной точкой для дискуссий о новой реформе политики сплочения, начавшихся в ЕС в 2016–2017 гг.

Реформа политики сплочения 2013 г. впервые проводилась в условиях финансового кризиса еврозоны и политики жёсткой экономии. Переговоры о бюджетных и

содержательных характеристиках политики сплочения носили беспрецедентно сложный и затяжной характер. Среди стран ЕС выделились две неформальные группы, «Друзья сплочения» (все страны, вступившие в ЕС в 2000-е гг., Греция, Испания и Португалия) и «Друзья эффективных расходов» (Австрия, Великобритания, Германия, Италия, Нидерланды, Финляндия, Франция, Швеция)<sup>215</sup>. Компромисс был достигнут в феврале 2013 г., но Европейский парламент, согласие которого на принятие многолетнего финансового плана ЕС стало необходимым по Лиссабонскому договору, отклонил проект этого документа, заявив о необходимости более гибкого подхода к распределению бюджетных расходов<sup>216</sup>. Это потребовало переговоров между Советом и Парламентом. Только в декабре 2013 г. согласие было достигнуто, и Совет и Парламент приняли новые регламенты о политике сплочения и европейских структурных и инвестиционных фондах (Европейском фонде регионального развития (ЕФРР), Европейском социальном фонде (ЕСФ), Фонде сплочения, Европейском сельскохозяйственном фонде развития села, Европейском морском и рыболовном фонде)<sup>217</sup>

Бюджет ЕС на 2014–2020 гг. был впервые в истории европейской интеграции сокращен в абсолютном выражении. На политику сплочения на 6 лет было выделено 351,8 млрд евро (32,5 % от общей расходной части бюджета ЕС). Стержневой идеей реформы стало обеспечение тесной связи политики сплочения со стратегией «Евро-Актуальные проблемы изучения Европейского союза на 2020» – концепцией экономического развития ЕС на 2010–2020 гг., принятой в июне 2010 г. Стратегия «Европа 2020», пришедшая на смену потерпевшей неудачу Лиссабонской стратегии, направлена на обеспечение «разумного, устойчивого и всеобъемлющего роста» экономики ЕС, сочетающего инновационное, экологическое, социальное и территориальное измерения.<sup>218</sup> Её задачи состоят в повышении уровня занятости; сокращении бедности; повышении доступности образования; увеличении инвестиций в науку и технологическое развитие; повышении энергоэффективности и содействии применению технологий, обеспечивающих сокращение выбросов углекислого газа. Соответственно, было выделено 11 целей (тематических приоритетов) политики сплочения<sup>219</sup>:

- 1) исследования, технологическое развитие и инновации;
- 2) информационно-коммуникационные технологии;

<sup>215</sup> European Policy Center. The State of Play on the EU Multiannual Financial Framework (MFF) 2014–2020 Interinstitutional Negotiations [Electronic resource]. – Access mode: <https://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/state-of-play-on-the-eu-mff2014-2020-interinstitutional-negotiations.pdf>. – Access date: 02.03.2019., P. 52

<sup>216</sup> European Parliament. Resolution of 13 March 2013 on the European Council Conclusions of 7/8 February 2013 concerning the Multiannual Financial Framework [Electronic resource]. – Access mode: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013R1303>. – Access date: 02.03.2019.

<sup>217</sup> Regulation (EU) № 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund and the European Maritime and Fisheries Fund and repealing Council Regulation (EC) № 1083/2006 [Electronic resource]. – Access mode: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013R1303>. – Access date: 02.03.2019

<sup>218</sup> European Commission. Europe 2020. A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth. 3 March 2010 [Electronic resource]. – Access mode: <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLETEN BARROSO 007 - Europe 2020 - EN version.pdf>. – Access date: 02.03.2019

<sup>219</sup> Regulation (EU) № 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund and the European Maritime and Fisheries Fund and repealing Council Regulation (EC) № 1083/2006 [Electronic resource]. – Access mode: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1303&from=EN>. – Access date: 02.03.2019., Art. 9

- 3) конкурентоспособность малого и среднего бизнеса;
- 4) переход к экономике с низким уровнем выбросов углерода;
- 5) адаптация к изменению климата, предотвращение и управление рисками;
- 6) сохранение и защита окружающей среды, содействие эффективному использованию ресурсов;
- 7) транспорт и сетевая инфраструктура;
- 8) занятость и поддержка мобильности трудовых ресурсов;
- 9) социальная интеграция, борьба с бедностью и любыми формами дискриминации;
- 10) инвестиции в образование, профессиональную подготовку и непрерывное обучение;
- 11) повышение административной эффективности органов власти.

ЕФРР финансирует все 11 целей, с акцентом на целях 1–4, для ЕСФ главный приоритет составляют цели 8–11 (хотя поддерживаются и цели 1–4), Фонд сплочения концентрирует ресурсы на целях 4–7 и 11 (см. Табл.).

**Таблица. Предварительное распределение ассигнований политики сплочения ЕС по приоритетам направления «Инвестиции для роста и занятости»**

Приоритет	Ассигнования в 2014-2020 гг., млрд. евро				Доля в ассигнованиях в 2014-2020 гг., %			
	всего	ЕФРР	ЕСФ	Фонд сплочения	всего	ЕФРР	ЕСФ	Фонд сплочения
1. Инновации и НИОКР	40,0	40,0	–	–	12,3	21,9	–	–
2. ИКТ	13,7	13,7	–	–	4,2	7,5	–	–
3. Поддержка малого и среднего бизнеса	32,7	32,7	–	–	10,1	18,0	–	–
4. Низко-углеродная экономика	37,8	30,1	–	7,7	11,6	16,5	–	12,5
5. Адаптация к изменению климата	7,0	3,6	–	3,5	2,2	2,0	–	5,6
6. Экологические мероприятия	32,5	15,5	–	17,0	10,0	8,5	–	27,5
7. Сетевая инфраструктура	59,1	25,6	–	33,5	18,2	14,0	–	54,4
8. Занятость	33,6	2,9	30,7	–	10,3	1,6	37,9	–
9. Социальная инклюзия	31,9	11,0	20,9	–	9,8	6,0	25,7	–
10. Образование	32,5	6,2	26,3	–	10,0	3,4	32,5	–
11. Качество управления	4,3	1,1	3,2	–	1,3	0,6	3,9	–
<b>Итого</b>	<b>325,1</b>	<b>182,4</b>	<b>81,1</b>	<b>61,7</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Источник: Investment for jobs and growth: Sixth report on economic, social and territorial cohesion. – Brussels: European Commission, 2014. P. 259-260.

Реформа 2013 г. установила **две рамочных цели политики сплочения: «Инвестиции для роста и занятости» и «Европейское территориальное сотрудничество»**. Была существенно пересмотрена территориальная структура политики сплочения. В рамках цели «Инвестиции для роста и занятости» была введена **трехъярусная классификация регионов**:

- менее развитые регионы, где ВВП на душу населения составляет менее 75 % среднего для ЕС показателя;

- переходные регионы, с ВВП на душу населения от 75 до 90 % среднеевропейского;

- более развитые регионы, где этот показатель превышает 90 %.<sup>220</sup>

Распределение регионов по категориям было возложено на Еврокомиссию, использовавшую для этого данные 2007–2009 гг. и соответствующий средний показатель для ЕС. Для различных категорий регионов были установлены разные **уровни софинансирования из фондов ЕС**:

- до 85 % для менее развитых регионов;

- до 60 % для переходных регионов;

- до 50 % для более развитых регионов.

DRAFT

---

<sup>220</sup> Regional policy. [Electronic resource]. – Access mode: [https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:TYlcn6o8KUgJ:https://europa.eu/european-union/file/1401/download\\_en%3Ftoken%3DPYjCF8r4+&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=by](https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:TYlcn6o8KUgJ:https://europa.eu/european-union/file/1401/download_en%3Ftoken%3DPYjCF8r4+&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=by). – Access date: 02.03.2019., P. 10

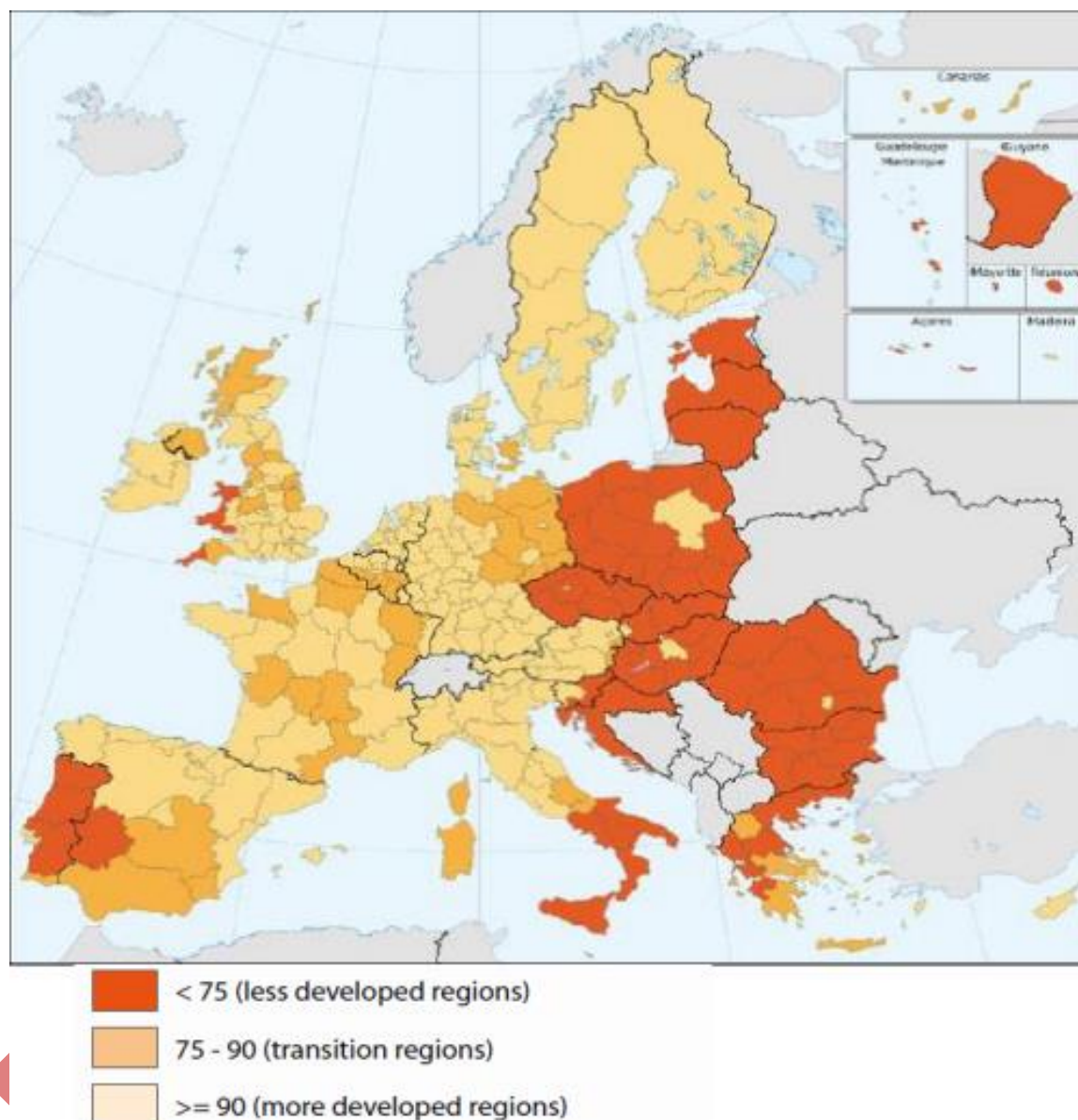


Рисунок 2. Группы регионов для ассигнований ЕФРР и ЕСФ на нужды региональной политики ЕС, 2014-2020 гг.

Источник: *The European Union explained: Regional policy.* – Luxembourg: European Commission, 2014. P. 3.

Для трех категорий регионов был установлен разный уровень **обязательств, связанных с тематической концентрацией ресурсов**. Более развитые регионы должны направить не менее 80 % средств **ЕФРР** на как минимум две из четырех целей стратегии «Европа 2020» (исследования и инновации, информационные и коммуникационные технологии, поддержка малого и среднего бизнеса и переход к экономике с низким уровнем выбросов углерода) и не менее 20 % – на последнюю цель. Для переходных регионов эти показатели были установлены соответственно в 60 и 15 %, а для менее развитых регионов – в 50 и 12 %.

Более развитые регионы должны потратить как минимум 80 % средств **ЕСФ** на приоритеты стратегии «Европа 2020»; для переходных и менее развитых регионов эти

показатели были установлены в 70 и 60 %. Во всех регионах не менее 20 % средств ЕСФ должны быть направлены на социальную интеграцию и борьбу с бедностью.<sup>221</sup> Для обеспечения достаточной концентрации ресурсов на этих целях и борьбе с безработицей среди молодёжи было зафиксировано, что не менее 23,1 % ассигнований, выделенных каждой стране в рамках цели «Инвестиции для роста и занятости», должны составлять средства ЕСФ. Новые регламенты не изменили статуса Фонда сплочения. Этот инструмент по-прежнему нацелен на финансирование проектов в странах, чей ВВП на душу населения составляет менее 90 % от среднего по ЕС. В 2014-2020 гг. этому критерию соответствуют все страны, вступившие в ЕС в 2004 и 2007 гг., Хорватия, вступившая в 2013 г., Греция и Португалия.

**Фонд сплочения** инвестирует в транспорт и окружающую среду, в том числе в проекты, направленные на адаптацию к изменению климата, повышение энергоэффективности и развитие возобновляемых источников энергии.

**В политику сплочения была частично включена Инициатива молодёжной занятости**, программа борьбы с безработицей среди молодёжи в регионах, где её уровень превышает 25 %. Программа с бюджетом в 6 млрд евро была утверждена Европейским советом в феврале 2013 г.<sup>222</sup> Половину средств составили целевые инвестиции **ЕСФ**, а половину – отдельная категория расходов в рамках политики сплочения. Инициатива молодёжной занятости охватывает регионы в 20 странах ЕС (кроме Австрии, Германии, Дании, Нидерландов, Люксембурга, Мальты, Финляндии, Эстонии), а основным её бенефициаром является Испания.

Для сокращения расходов и более эффективного использования ресурсов реформа 2013 г. понизила предельный объём средств, которые страна может получить в рамках политики сплочения, с 4 % до 2,35 % ВВП страны-реципиента (до 2,59 % для стран, чей средний реальный рост ВВП в 2008-2010 гг. составил менее 1 %).<sup>223</sup>

Был восстановлен «резерв эффективности», существовавший в 2000-2006 гг., но упраздненный реформой 2006 г. В «резерв» отошли 6 % ассигнований фондов, выделенных каждой стране в рамках цели «Инвестиции для роста и занятости»<sup>224</sup>. В 2019 г. Еврокомиссия, на основании предложений национальных правительств, проведёт распределение резерва в пользу программ, показавших наибольшую эффективность. Главным бенефициаром политики сплочения на 2014-2020 гг. осталась Польша, чья доля бюджетного «пирога» увеличилась почти на 10 млрд евро. Только для четырех стран, Польши, Болгарии, Румынии и Словакии, ассигнования в рамках политики сплочения возросли в абсолютном выражении.

Реформа 2013 г. внесла существенные коррективы в механизм реализации политики сплочения, в целом направленные на усиление контроля Еврокомиссии над расходованием средств. К регламенту фондов, принятому Советом и Парламентом в рамках обычной законодательной процедуры, были приложены **«Общие стратегические рамки» – документ, заменивший существовавшие ранее «Стратегические ориентиры Сообщества»**. «Общие стратегические рамки» определяют механизмы, обеспечивающие

<sup>221</sup> Regional policy. [Electronic resource]. – Access mode: [https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:TYIcn6o8KUgJ:https://europa.eu/european-union/file/1401/download\\_en%3Ftoken%3DPYjCF8r4+&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=by](https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:TYIcn6o8KUgJ:https://europa.eu/european-union/file/1401/download_en%3Ftoken%3DPYjCF8r4+&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=by). – Access date: 02.03.2019., P. 12

<sup>222</sup> European Council. Conclusions (Multiannual Financial Framework), February 8, 2013 [Electronic resource]. – Access mode: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-37-2013-INIT/en/pdf>. Access date: 02.03.2019., P. 23

<sup>223</sup> European Council. Conclusions (Multiannual Financial Framework), February 8, 2013 [Electronic resource]. – Access mode: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-37-2013-INIT/en/pdf>. Access date: 02.03.2019., P. 18

<sup>224</sup> Balfour, R. (2011), 'Debating the Eastern Partnership: perspectives from the European Union', International Politics and Society, 3. P. 347–349

вклад фондов в стратегию разумного, устойчивого и всеобъемлющего роста, согласованность и последовательность в программировании деятельности фондов; положения, обеспечивающие интегрированное использование фондов; положения о координации между фондами и другими сферами деятельности и инструментами ЕС; горизонтальные принципы и кросссекторальные цели деятельности фондов; положения, касающиеся работы над ключевыми территориальными вызовами, стоящими перед городскими, сельскими, прибрежными районами и районами рыболовства, демографическими вызовами регионов или особыми потребностями географических районов, которые страдают от серьезных и постоянных препятствий своему развитию, обусловленных природными или демографическими факторами».<sup>225</sup>

Еврокомиссия была наделена правом самостоятельно дополнять и изменять разделы «Общих стратегических рамок», касающиеся координации между фондами и другими сферами деятельности и инструментами ЕС. Кроме того, в случае значительных перемен в экономической и социальной ситуации в Союзе или внесения изменений в Стратегию «Европа 2020» Еврокомиссия получила право инициировать пересмотр «Общих стратегических рамок». Важнейшим нововведением стало принятие множества условий выделения средств фондов. Был утверждён ряд **предварительных условий (ex ante)**, связанных с наличием в странах ЕС тщательно проработанных стратегических и политических документов, раскрывающих принятые в ЕС положения и ориентиры, регламентов, обеспечивающих реализацию операционных программ в соответствии с законодательством ЕС, а также призванных гарантировать обеспеченность центральных и региональных органов власти и органов местного самоуправления, реализующих программы, адекватными административными и институциональными ресурсами

Были приняты 7 общих и 29 тематических, относящихся к конкретным секторам, условий *ex ante*.<sup>226</sup> Если эти условия не были выполнены ко времени принятия операционных программ, в программы включались планы действий по достижению условий *ex ante* к концу 2016 г. Невыполнение планов могло послужить основанием для приостановки Еврокомиссией финансирования операционной программы. Под условиями *ex post* понимались «рубежные показатели», связанные со Стратегией «Европа 2020», зафиксированные в Соглашениях о партнёрстве. Проверка их выполнения была намечена на 2019 г., и отрицательный результат может привести к приостановке или прекращению ассигнований.<sup>227</sup>

Кроме того, политика сплочения была впервые увязана с макроэкономическими условиями (ранее положение о возможности приостановки финансирования из-за невыполнения макроэкономических показателей фигурировало только в регламенте Фонда сплочения). Невыполнение странами рекомендаций Совета, касающихся исправления макроэкономических дисбалансов (например, сокращения бюджетного дефицита или уровня государственного долга), может послужить основанием для приостановки выплат. Решение о приостановке должно приниматься Советом на основании предложения

<sup>225</sup> [European Parliament. Resolution of 13 March 2013 on the European Council Conclusions of 7/8 February 2013 concerning the Multiannual Financial Framework [Electronic resource]. – Access mode: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013R1303>. – Access date: 02.03.2019., Annex I].

<sup>226</sup> [European Parliament. Resolution of 13 March 2013 on the European Council Conclusions of 7/8 February 2013 concerning the Multiannual Financial Framework [Electronic resource]. – Access mode: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013R1303>. – Access date: 02.03.2019., Annex XI]

<sup>227</sup> Balfour, R. (2011), 'Debating the Eastern Partnership: perspectives from the European Union', *International Politics and Society*. P. 438–456

Еврокомиссии.<sup>228</sup> Эта новация была негативно воспринята Комитетом регионов ЕС, региональными ассоциациями и рядом национальных правительств.

Главным документом реализации политики сплочения, согласно реформе 2013 г., стали **Соглашения о партнёрстве**. Был утвержден следующий алгоритм их заключения: проекты соглашений разрабатываются правительствами стран ЕС в сотрудничестве с субнациональными (региональными и/или местными) и негосударственными партнерами и в диалоге с Еврокомиссией. Затем документы предоставляются Еврокомиссии, которая проверяет их соответствие регламентам и «Общим стратегическим рамкам» и может запросить дополнительную информацию или предложить скорректировать документ. В течение четырех месяцев после получения проекта Соглашения Еврокомиссия, при условии, что ее замечания учтены, должна одобрить документ.<sup>229</sup>

Соглашения о партнерстве содержат, прежде всего, положения, обеспечивающие соответствие использования средств структурных и инвестиционных фондов целям «Стратегии 2020» и экономического, социального и территориального сплочения (анализ потребностей и потенциала развития, в увязке с тематическими и территориальными целями политики сплочения; общая оценка предложенных операционных программ; список выбранных тематических целей и ожидаемых результатов; примерные суммы ассигнований на каждую цель из каждого фонда; список программ, поддерживаемых фондами, с указанием примерных ежегодных ассигнований из каждого фонда для каждой программы). Кроме того, Соглашения содержат положения, обеспечивающие эффективную реализацию программ, в том числе о координации между фондами и другими сферами деятельности ЕС, соблюдении принципа дополнительности, оценке выполнения условий *ex ante*, оценке административных возможностей управляющих органов, реализующих программы, и списки измеримых индикаторов или «рубежных показателей» для каждого приоритета операционной программы, согласованные национальным правительством и Еврокомиссией.<sup>230</sup>

После утверждения Соглашений о партнёрстве все страны ЕС в течение трёх месяцев разрабатывают операционные программы и подают их в Еврокомиссию, которая оценивает программы с точки зрения их соответствия регламентам, тематическим целям и Соглашению о партнерстве. В течение последующих трех месяцев Еврокомиссия должна сформулировать свои замечания; она вправе запросить дополнительную информацию и предложить корректировку программ. В течение шести месяцев со дня подачи операционной программы Еврокомиссия, при условии учета ее замечаний и рекомендаций, должна одобрить документ. Программы реализуются национальными властями и регионами, а мониторинг и контроль осуществляются Еврокомиссией и национальным правительством.<sup>231</sup>

Таким образом, основным содержанием реформы 2013 г. стало введение системы условий выделения странам и регионам средств структурных и инвестиционных фондов ЕС и ужесточение финансовой дисциплины. Контекст для обсуждения параметров новой реформы европейской финансовой системы в целом и политики сплочения в частности задали миграционный кризис, поразивший Евросоюз в 2015–2016 гг., начавшийся процесс выхода Великобритании из ЕС и конфликт между правительством Польши и

<sup>228</sup> Balfour, R. (2011), 'Debating the Eastern Partnership: perspectives from the European Union', *International Politics and Society*. P. 349–352

<sup>229</sup> Balfour, R. (2011), 'Debating the Eastern Partnership: perspectives from the European Union', *International Politics and Society*. P. 344–346

<sup>230</sup> Balfour, R. (2011), 'Debating the Eastern Partnership: perspectives from the European Union', *International Politics and Society*. P. 344–346

<sup>231</sup> Balfour, R. (2011), 'Debating the Eastern Partnership: perspectives from the European Union', *International Politics and Society*. P. 353–355

Еврокомиссией, констатировавшей нарушение Варшавой принципа верховенства права и предложившей Совету ЕС принять соответствующие меры.<sup>232</sup>

В связи с предстоящим сокращением бюджета ЕС после выхода Великобритании из союза (по экспертным оценкам, на 10,2 млрд евро в год)<sup>233</sup> и явным недовольством стран Западной и Южной Европы отказом стран Центральной Европы внести вклад в разрешение миграционного кризиса зазвучали предложения о сокращении бюджета политики сплочения, увязке выделения средств с политикой стран в отношении мигрантов и беженцев и отходе от традиционного принятия уровня ВВП на душу населения за основной критерий, определяющий распределение средств.<sup>234</sup> Еврокомиссия, обычно выступавшая главным «адвокатом» политики сплочения, намекнула, что частью расходов на последнюю, возможно, придется пожертвовать. Еврокомиссар Г. Эттингер, известный тесными связями с руководством Германии, предложил обсудить возможность введения «политических» условий выделения странам ЕС средств структурных и инвестиционных фондов,<sup>235</sup> что дало бы Брюсселю мощный рычаг воздействия на Варшаву и Будапешт. Польские официальные лица, со своей стороны, стали делать заявления, приравнивающие платежи из фондов ЕС едва ли не к возмещению ущерба за потери страны во Второй мировой войне.<sup>236</sup>

### **Бюджет политики сплочения на 2021-2027 годы**

Бюджет политики сплочения на 2021-2027 годы был утвержден в Мадриде 18 июня 2018 года. Намерение Еврокомиссии состоит в том, чтобы модернизировать и усилить политику сплочения. Новая структура политики ориентирована:

- главным образом на инвестиции в региональное развитие;
- более умную Европу (инновации и цифровизация (дигитализация) в коммерческом секторе);
- более связанную Европу (стратегические транспортные и цифровые сети);
- более зеленую Европу (преобразование энергии и борьбу с изменением климата);
- более социальную Европу (создание рабочих мест, образование и интеграция).

Политика сплочения будет и впредь поддерживать стратегии местного развития и укреплять его городское измерение. Планируется также снизить административную нагрузку на малые и средние предприятия.

Ключевые моменты политики сплочения:

1. политика должна отвечать требованиям времени, быть современной: сосредоточенной на умной, низкоуглеродной экономике; планироваться на полугодие.
2. должна быть простой и гибкой: сокращение правового регулирования 50 %, 50 ключевых упрощений, адаптироваться к возникающим потребностям (связанным, например, с миграцией, экономикой).

232 Blockmans, Steven (2015), 'The EU and its neighbours: predictions for 2015', Editorial in the CEPS Neighbourhood Watch, 5 January, [http://www.ceps.eu/system/files/simplenews/2011/05/NWatch111\\_final.pdf](http://www.ceps.eu/system/files/simplenews/2011/05/NWatch111_final.pdf).

233 Buscaneanu, S. (2015), 'EU democracy promotion in Eastern ENP countries', East European Politics and Society, 29 (1), 248–286.

. P. 7

234 Cheneval, F., S. Lavanex and F. Schimmelfennig (2015), 'Democracy in the European Union: principles, institutions, policies', Journal of European Public Policy, 22 (1), 1–18.

. P. 5–7

235 Dąbrowski, M. (2013), 'EU cohesion policy, horizontal partnership and the patterns of sub-national governance: highlights from Central and Eastern Europe', European Urban and Regional Studies, 20 (3), 1–20.

236 Dimitrova, A. and R. Dragneva (2009), 'Constraining external governance: interdependence with Russia and the CIS as limits to EU's rule transfer in Ukraine', Journal of European Public Policy, 16 (6), 853–872.

3. касаться всех регионов: объективный подход, 75 % средств – для самых бедных регионов, учитывать возникающие потребности в любых регионах.

### **Политика сплочения в рамках нового Долгосрочного бюджета (MFF) ЕС 2021-2027 годы: Распределение средств**

Цели MFF ЕС 2021-2027 годы:

1. Едины рынок, инновации и дигитализация – 187,4 млн. евро:
  - наука и инновации;
  - европейские стратегические инвестиции;
  - единый рынок;
  - пространственное планирование.
2. Сплочение и ценности – 442,4 млн. евро:
  - региональное развитие и сплочение;
  - Экономический и Монетарный союза;
  - инвестиции в людей, социальное сплочение и социальные ценности.
3. Природные ресурсы и окружающая среда – 378,9 млн. евро:
  - сельское хозяйство и морская политика;
  - окружающая среда и климат.
4. Миграция и защита внешних границ – 34,9 млн. евро:
  - миграция и управление границами.
5. Безопасность и оборона – 27,5 млн. евро:
  - безопасность;
  - оборона;
  - помощь в кризисных ситуациях.
6. Политика соседства – 123 млн. евро:
  - внешняя политика;
  - помощь для вхождения в ЕС.
7. Публичное управление в ЕС – 123 млн. евро:

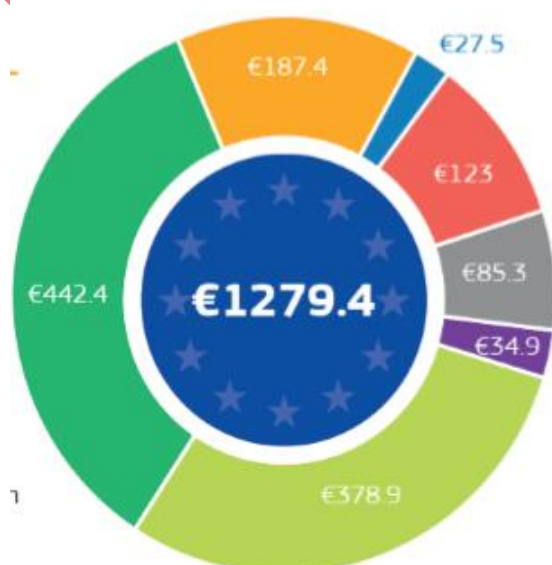


Рисунок 3 Распределение средств Долгосрочного бюджета (MFF) ЕС 2021-2027 годы:

По сравнению с Долгосрочным бюджетом ЕС на 2014-2020 годы на приоритетные цели Долгосрочного бюджета ЕС на 2021-2027 годы будет выделено больше средств:

- на науку, инновации и дигитализацию отчисления увеличатся в 1,6 раза;
- на молодёжную политику – в 2,2 раза;
- борьба с изменениями климата и защита окружающей среды – в 1,7 раза;
- на решении миграционных проблем – в 2,6 раза;
- на решение вопросов безопасности – в 1,8 раза;
- на внешнюю политику – в 1,3 раза.

В среднем на каждую цель отчисления увеличатся на 109 млн. евро. Например, актуализация цели борьбы с изменениями климата вызвала увеличение отчислений на 114 млн. евро, что в 1,6 раза больше по сравнению с отчислениями в предыдущем бюджетном периоде (2014-2020 годы, (ЕС 28), в котором было выделено 206 млн. евро, т.е. в периоде на 2021-2027 годы (ЕС 27) на эту цель выделено 320 млн евро.

Бюджет ЕС составляет около 148,2 млрд. евро (показатель 2019 г.), фактически меньше бюджетов Австрии или Бельгии. Это незначительная часть (2 %) совокупных национальных бюджетов всех 28 стран ЕС. Национальные правительства в ЕС тратят в 50 раз больше, чем сам ЕС. Расходы ЕС составляют менее 1 % от общей стоимости экономики ЕС (Валовой национальный доход (ВНД) всех стран-членов ЕС). Напротив, средний национальный бюджет в ЕС составляет 46 % стоимости его экономики.<sup>237</sup> В отличие от национальных бюджетов, которые в основном используются для предоставления государственных услуг и финансирования систем социального обеспечения, бюджет ЕС в основном используется для инвестиций.

Поскольку почти 75 % расходов ЕС управляются совместно как Комиссией ЕС, так и правительствами ЕС, национальные правительства несут ответственность за минимизацию ошибок. Комиссия тесно сотрудничает с ними, чтобы обеспечить эффективное и рациональное расходование средств.

#### **Куда распределяются средства бюджета ЕС?**

В 2017 году доля расходов ЕС на сельское хозяйство составила 41 %. В 1985 году 70 % было потрачено на сельское хозяйство. За последнее десятилетие 13 стран – большинство из них с крупными сельскохозяйственными секторами – присоединились к ЕС. Тем не менее, общий бюджет сельскохозяйственной политики не вырос, чтобы покрыть эти дополнительные расходы. На самом деле расходы продолжают падать. На 2021-2027 годы Комиссия предложила менее 30 % бюджета ЕС на сельское хозяйство. Относительно большая доля на поддержку сельского хозяйства в бюджете ЕС вполне оправдана – это единственная политика, финансируемая почти полностью из общего бюджета. Это означает, что расходы ЕС в значительной степени замещают национальные расходы.

ЕС финансирует не только в бедные страны. Финансирование ЕС регионального и социального развития является важным источником ключевых инвестиционных проектов. В некоторых странах ЕС, которые имеют ограниченные средства, европейское финансирование составляет до 80 % инвестиций. Однако региональные расходы ЕС не только помогают более бедным регионам. Инвестиции в каждую страну ЕС тем самым стимулируют экономику ЕС в целом. Предполагается, что возврат инвестиций к 2023 году составит 2,74 евро на каждый вложенный 1 евро в период с 2007 по 2013 год – это 274 % прибыли.

На 2014-2020 годы ЕС выделил более 460 млрд. евро на региональные расходы. Это должно привести к:

- помощь для более чем 1,1 млн. компаний;

<sup>237</sup> Fact check on the EU budget. – Access mode: [https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/eu-budget/how-it-works/fact-check\\_en](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/eu-budget/how-it-works/fact-check_en). – Access date: 01.05.2019

- улучшению здравоохранения для 44 млн. европейцев;
- предотвращение наводнений и пожаров для 27 млн. человек;
- почти 17 млн. человек подключены к очистным сооружениям;
- высокоскоростной доступ в Интернет для ещё 14 млн. домохозяйств;
- более 420 000 новых рабочих мест в компаниях;
- новые, современные школы и детские сады на 6,9 млн. детей.

В ответ на проблемы с беженцами и растущие проблемы миграции финансирование ЕС более чем удвоилось и превысило 22 млрд. евро по сравнению с первоначальными ассигнованиями в размере 9,6 млрд. евро в 2015-2018 гг. Благодаря этим деньгам ЕС может разработать немедленные и долгосрочные меры для размещения мигрантов и инвестирования в регионы за пределами ЕС для сокращения миграционных потоков.

Еще одной статьёй расходов является молодёжная политика – помощь в трудоустройстве. В рамках Инициативы по обеспечению занятости молодёжи, бюджет которой составляет 8,8 млрд. евро на 2014-2020 годы. Этот финансовый инструмент помогает молодым людям, которые не имеют работы и не получают образования, получать целевую поддержку, в которой они нуждаются. Как правило, он финансирует учебу/стажировки/трудоустройство и дополнительное образование.

Почему некоторые страны ЕС платят больше, чем получают? Сколько платит каждая страна, зависит от состояния её экономики. В 2017 году 11 из 28 стран ЕС – самых богатых – заплатили в бюджет ЕС больше, чем они получили обратно в рамках финансирования ЕС. Тем не менее, в обмен на их больший вклад, эти страны также пользуются многими преимуществами, которые эти деньги предоставляют всем странам ЕС – мир и стабильность как внутри, так и вокруг ЕС, безопасность, лучшая инфраструктура и свобода жить, работать, учиться и путешествовать в рамках Евросоюза. А деньги, потраченные в одной стране ЕС, также могут принести пользу другой стране. Например, финансирование для защиты внешних границ ЕС идёт только в страны, которые граничат со странами, не являющимися членами (например, Польша, Венгрия, Хорватия, Греция). Но это явно выгодно и другим странам.

Со своей стороны, если Комиссия обнаружит, что деньги ЕС были потрачены неправильно, она принимает меры. Например, в 2017 году средства, выделенные получателям по всему ЕС, и сумма финансирования свыше 2,8 млрд. евро были либо возвращены Комиссией, либо перенаправлены на другие проекты.

Средства, выделенные на политику сплочения в бюджетных периодах 2014-2020 гг. и 2021-2027 гг., распределены приблизительно одинаково:

- 86 % и 81 % 2014-2020 гг. и 2021-2027 гг. соответственно – в сферу производства товаров и услуг (инвестиции в ВВП);
- 14 % и 15 % на решение проблем с безработицей, в т. ч. с безработицей молодёжи, проблем образования и демографических проблем (в первую очередь связанных с низкой плотностью населения определённых регионов).

В Долгосрочный бюджет на 2021-2027 годы включены еще две статьи расходов в рамках политики сплочения – против изменения климата в результате выбросов парниковых газов и для решения вопросов, связанных с миграцией не граждан ЕС. Правда на эти цели выделяется небольшой процент – 1 % (борьба с изменениями климата) и 3 % (решение миграционных проблем).

Таблица. Распределение средств, выделенных на политику сплочения

	2014-2020 гг.	2021-2027 гг.
ВВП (включая ВНД для Фонда сплочения)	86 %	81 %
Рынок труда, образование, демография	14 %	15 %

Климат	-	1 %
Миграция	-	3 %
Всего	100 %	100 %

Финансирование политики сплочения, проводимой после выхода Великобритании уже в 27 государствах ЕС, в 2021-2027 гг. уменьшится на 9,9 % с 367 млн. евро до 331 млн. евро. После выхода Великобритании, приносившей в последние годы в союзный бюджет как минимум 12 млрд евро в год, бюджет ЕС не сократился, более того, он незначительно, но вырос. Оставшимся 27 странам придется платить больше. Для Германии, которая и без того со своими 35 млрд. евро в год является крупнейшим плательщиком в бюджет единой Европы, дополнительные расходы составят 11-12 млрд. евро в год. Из этой суммы 3,5-4 млрд. евро пойдут на замещение выпадающих британских взносов, а также на укрепление пограничного контроля в Европе. Остальное – обычный рост расходов, вызванный инфляцией.

Новая формула расчетов выплат согласно MFF из структурных фондов для наиболее нуждающихся регионов предполагает учёт не только ВВП на душу населения, но и уровня безработицы среди молодёжи, доступности образования для населения и степени интеграции мигрантов.<sup>238</sup> Это означает сокращение ассигнований для стран Центральной Европы и увеличение – для стран Южной Европы. Венгрия, Литва, Эстония, Чехия, Мальта получают средств на 24 % меньше по сравнению с прошлым бюджетным периодом; Польша, Словакия, Германия – на 23 %, 22 % и 21 % соответственно. Финансирование Люксембурга, Австрии, Голландии, Бельгии, Швеции и Дании останется в прежнем небольшом объёме. Увеличатся отчисления из фондов политики сплочения Кипру на 2 %, Испании и Финляндии на 5 %, Италии на 6 %, а Греции, Болгарии и Румынии на 8 %.

Позитивно оценили предложения Еврокомиссии по сокращению бюджета политики сплочения и введению нового условия выделения средств правительства Германии, Франции, Швеции, Нидерландов, Австрии, Бельгии.<sup>239</sup> Таким образом, очевиден «кризис доверия» между странами-донорами, считающими, что страны-бенефициары не проявляют должного уровня европейской солидарности, и странами-бенефициарами, полагающими, что на них пытаются оказать политическое давление, используя зависимость от структурных и инвестиционных фондов, тогда как их права на получение соответствующих выплат безусловны и зафиксированы в основополагающих документах ЕС.

При этом по-прежнему больше других получит Польша, Италия и Испания – 64,4 млн. евро, 38,6 млн. евро и 34 млн. евро соответственно (в 2014-2021 гг. – 83,9 млн. евро, 36,2 млн. евро и 32,4 млн евро соответственно) (см. Табл. ).

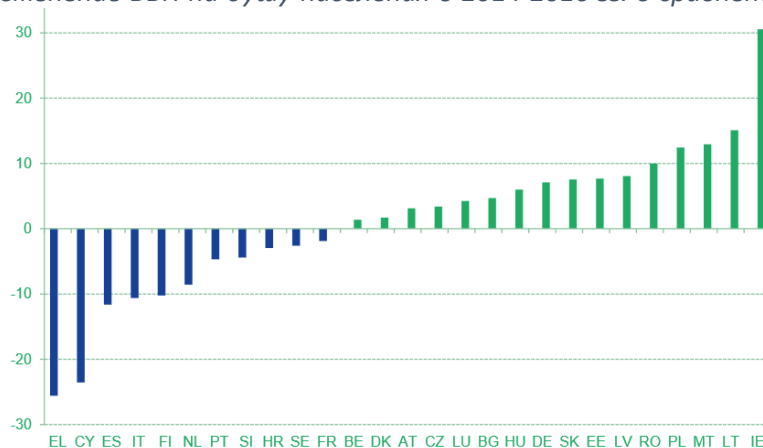
**Таблица . Распределение средств фондов политики сплочения ЕС, млн. евро.**

238 Eastern Partnership (EaP) (2013), Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit, Vilnius, 28–29 November, accessed 12 December 2015 at <http://www.eu2013.lt/en/news/statements/- joint- declaration- of- the-eastern- partnership- summit- vilnius- 28- 29- november- 2013..> P. 4.

239 Zalan, E. Poland, Hungary Push Back at EU Budget «Conditionality» / E. Zalan [Electronic resource]. – Access mode: <https://euobserver.com/institutional/141808>. – Access date: 02.05.2019.

	2014-20	2021-27	Variación (%)
Hungría	23,6	17,9	-24
Lituania	7,4	5,6	-24
Estonia	3,8	2,9	-24
Rep. Checa	23,5	17,8	-24
Malta	0,8	0,6	-24
Polonia	83,9	64,4	-23
Eslovaquia	15,1	11,8	-22
Alemania	19,8	15,7	-21
Letonia	4,9	4,3	-13
Irlanda	1,2	1,1	-13
Eslovenia	3,4	3,1	-9
Portugal	22,8	21,2	-7
Croacia	9,3	8,8	-6
Francia	16,9	16,0	-5
Luxemburgo	0,1	0,1	0
Austria	1,3	1,3	0
Holanda	1,4	1,4	0
Bélgica	2,4	2,4	0
Suecia	2,1	2,1	0
Dinamarca	0,6	0,6	0
Chipre	0,9	0,9	+2
España	32,4	34,0	+5
Finlandia	1,5	1,6	+5
Italia	36,2	38,6	+6
Grecia	17,8	19,2	+8
Bulgaria	8,3	8,9	+8
Rumania	25,2	27,2	+8
<b>UE 27</b>	<b>367,0</b>	<b>331,0</b>	<b>-9,9</b>

Диаграмма. Изменение ВВП на душу населения в 2014-2016 гг. в сравнении с 2007-2009 гг.



(в процентах).

Главным показателем развития экономики является ВВП на душу населения. Он же является и главным стимулом к изменениям. В 2014-2016 гг. по сравнению с 2007-2009 гг. ВВП на душу населения вырос в Ирландии – на 31 %, в Бельгии и Дании – на 1-2 %, в Австрии, Чехии, Люксембурге, Бельгии, Венгрии, Словакии, Эстонии, Латвии, Румынии – не более чем на 10 %. Рост ВВП на душу населения в 10-15 % произошёл в Польше, Литве и на Мальте. ВВП снизился на 26 % в Греции, на 23 % на Кипре, на 8-12 % – Нидерландах, Финляндии, Италии, Эстонии, на 4-1,5 % – в Португалии, Словении, Швеции и Франции.

Судя по MFF 2021-2027 гг. ЕС продолжает при проведении политики сплочения концентрироваться на самых бедных странах. Так, совокупная доля CF и ERDF в финансировании менее развитых стран в 2014-2020 гг. и 2021-2027 гг составляет 74 % и 75 % соответственно. Увеличилась доля финансирования из средств Европейского фонда регионального развития в отношении переходных стран с 55 % до 62 %, а в отношении менее развитых стран с 10 % до 14 % (см. Табл.).

Таблица. Финансирование политики сплочения из средств фондов

Фонды политики сплочения	2021-2027 гг.	2014-2020 гг.
Фонд сплочения (CF)	13 %	22 %
ERDF менее развитые страны	62 %	53 %
ERDF переходные страны	14 %	10 %
ERDF более развитые страны	11 %	15 %
Всего	100 %	100 %
Доля CF + ERDF в финансировании менее развитых стран	75 %	74 %

Основными требованиями для наименее благополучных стран являются валовой национальный продукт (ВНП) на душу населения, который не превышает 90 % от среднего уровня по ЕС, и подготовка программы экономической конвергенции (программа сближения экономики двух и более стран по различным показателям, например, по уровню дохода на душу населения, темпам экономического роста, темпам инфляции, методам экономической организации и т. д.).

С 500 млн. жителей <sup>240</sup> доля ЕС как целого в мировом валовом внутреннем продукте составляла в 2018 году около 23 % (21,6 трлн. долларов) по паритету покупательной

<sup>240</sup> Eurostat-Tables, Graphs and Maps Interface TGM table. Eurostat. Europa portal. – Access mode: <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=tps00001&tableSelection=1&footnotes=yes&labeling=labels&plugin=1>. – Access date: 01.05.2019.

способности (ППС) и около 19 % (16,1 трлн. долларов) – по номинальному значению. ВВП ЕС по ППС и номиналу 2-й в мире ВВП ЕС по ППС (2018 г.) на человека составляет 42 460 долларов, а по номиналу – 35 940 долларов.<sup>241</sup>

### Правовая архитектура политики сплочения

29 мая 2018 года Европейская комиссия опубликовала законодательные предложения, направленные на определение архитектуры политики сплочения ЕС после 2020 года – Пакет состоит из четырех текстов, простых в понимании и применении, не противоречащих друг другу:

**1. Регламент Европейского парламента и Совета 2013а (№ 1303/2013) об общих положениях (Common Provisions Regulation, CPR),<sup>242</sup> дополненного Предложением о внесении поправок в Регламент<sup>243</sup> CPR содержит положения о 7 фондах:**

1. Европейском фонде регионального развития (The European Regional Development Fund, **ERDF**);
2. Фонде сплочения (Cohesion fund, **CF**);
3. Европейском социальном фонде плюс (The European Social Fund Plus, **ESF+**);
4. Европейском фонде морских дел и рыбного хозяйства (European Maritime and Fisheries Fund, **EMFF**);
5. Фонде убежища, миграции и интеграции (Asylum, Migration and Integration Fund, **AMIF**);
6. Фонде внутренней безопасности (Internal Security Fund, **ISF**);
7. Инструменте управления границами и визами (The border management and visa instrument / The Integrated Border Management Fund / Border Management Instrument / The European Cross Border Commitment, **BMVI / IBMF / BMI / ECBC**).

**2. Предложение по внесению поправок в CPR в отношении ERDF и CF содержит приоритеты политики сплочения, включая специальные цели и принцип концентрации средств.<sup>244</sup>**

<sup>241</sup> World Economic Outlook Database (англ.). International Monetary Fund. – Access mode: – Access date: 01.05.2019

<sup>242</sup> Regulation (EU) № 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund and the European Maritime and Fisheries Fund and repealing Council Regulation (EC) № 1083/2006 [Electronic resource]. – Access mode: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R 1303 &from=EN>. – Access date: 15.04.2019

<sup>243</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund Plus, the Cohesion Fund, and the European Maritime and Fisheries Fund and financial rules for those and for the Asylum and Migration Fund, the Internal Security Fund and the Border Management and Visa Instrument, Strasbourg, 29.5.2018 COM(2018) 375 final 2018/0196 (COD) [Electronic resource]. – Access mode: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-common-provisions\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-common-provisions_en.pdf). – Access date: 15.04.2019

<sup>244</sup> Proposal of 29.5.2018 COM/2018/372 final-2018/0197(COD) for a Regulation (EU) № 1303/2013 of the European Parliament and of the Council on the European Regional Development Fund and on the Cohesion Fund [Electronic resource]. – Access mode: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0372&from=EN>. – Access date: 15.04.2019

**3. Предложение о внесении поправок в Регламент ЕС № 1299/2013 от 17.12.2018<sup>245</sup> о специальных положениях о финансировании из ERDF для целей Европейского территориального сотрудничества (The European territorial cooperation goal, ETC, Интеррег).**

Данный документ – о программах Европейского территориального сотрудничества (ETC) следующего поколения, более известного как «Интеррег».<sup>246</sup>

Основные предлагаемые нововведения на период 2021-2027 гг. по сравнению с 2014-2020 гг., включают, среди прочего:

- изменение форм сотрудничества (концентрация компонента приграничного сотрудничества на сухопутных границах; интеграция приграничного сотрудничества на морских границах в расширенный компонент «трансграничное сотрудничество и морское сотрудничество»; ограничение компонента межрегионального сотрудничества двумя программами, вместо четырех: создание двух новых компонентов, один из которых посвящен сотрудничеству с внешними регионами, а другой - «Межрегиональные инновационные инвестиции» (новый инструмент, призванный помочь участникам, участвующим в стратегиях умной специализации, объединиться);

- сотрудничество и за пределами ЕС;

- определение двух дополнительных специфичных для Интеррег целей, одна из которых направлена на укрепление институционального потенциала и расширение правового и административного сотрудничества («Лучшее управление Интеррег»), а другая – на решение конкретных вопросов внешнего сотрудничества, таких как безопасность, защита, управление пересечением границ и миграция. («Более безопасная Европа»);

- введение специальных положений для небольших проектных фондов;

- введение общего набора показателей результатов для программ Интеррег.

Что касается ресурсов, предложения по политике сплочения на период после 2020 года предусматривают сокращение бюджета, предназначенного для ETC. **Доля ETC снизится до 2,5 % от ресурсов, доступных для фондов политики сплочения за весь период.** В соответствии с предложениями об изменении архитектуры ETC, предлагаемый Регламент ETC предусматривает перераспределение ресурсов между различными компонентами сотрудничества. В частности, будет сокращена доля трансграничного сотрудничества, а доля трансграничного сотрудничества и сотрудничества на море будет увеличена. Комиссия также предлагает снизить ставку софинансирования ЕФРР для программ Интеррег с 85 % в 2014-2020 годах до 70 % в период после 2020 года.

Сокращение финансового пакета ETC идёт вразрез с неоднократными призывами Европейского парламента к значительному увеличению бюджета на ETC на период после 2020 года, сделанными, например, в его резолюции от 20 сентября 2018 года о стимулировании роста и сплочённости в приграничных регионах ЕС.

<sup>245</sup> Regulation (EU) № 1299/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on specific provisions for the support from the European Regional Development Fund to the European territorial cooperation goal and external financing instruments, Strasbourg, 29.5.2018 // Official Journal of the European Union. – L 347/259. – 20.12.2013 [Electronic resource]. – Access mode: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eu-regulation-european-territorial-cooperation-goal-etc>. – Access date: 15.04.2019]

<sup>246</sup> Proposal of 29.5.2018 SWD(2018) 283 final for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Regional Development Fund and on the Cohesion Fund, on a mechanism to resolve legal and administrative obstacles in a cross-border context, on specific provisions for the European territorial cooperation goal (Interreg) supported by the European Regional Development Fund and external financing instruments [Electronic resource]. – Access mode: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD%3A2018%3A283%3AFIN>. – Access date: 15.04.2019

Предлагаемый Регламент рассматривается одновременно Советом и Европейским парламентом. В Совете **Рабочая группа по структурным мерам (SMWP)** изучает этот предложения. 20 сентября 2018 года группа провела ознакомительную дискуссию по Регламенту Интеррег, сосредоточив внимание на компонентах ЕТС и их географическом охвате, внешних аспектах и особенностях Интеррег. Основная проблема, поднятая делегациями, касалась предлагаемой архитектуры Интеррег с пятью компонентами. 15 ноября 2018 года Рабочая группа по структурным мерам начала изучение возможного согласования Положения об общих положениях (CPR) и Положением об Интеррег, особенно в том, что касается положений о программировании, управлении и контроле. Предложение Президиума Совета об адаптации архитектуры Регламента Интеррег – чтобы она оставалось как можно ближе к архитектуре периода 2014–2020 годов с тремя направлениями, получило широкую поддержку со стороны делегаций. Соответственно, была дана ориентация на то, чтобы существующие программы всех трех направлений были максимально продолжены, в то время как **компонент 5 Интеррег был передан ЕФРР** в качестве специальной инициативы в соответствии с этим регламентом. Новый компонент **5 INTERREG по межрегиональным инвестициям в инновации** с общим предлагаемым бюджетом в **970 млн. евро** направлен на развитие **европейских цепочек создания стоимости** по двум направлениям:

- 1) поддержка инвестиций в межрегиональные инновационные проекты;
- 2) поддержка развития цепочек создания стоимости в менее развитые регионы.

В Европейском парламенте **Комитет по региональному развитию (REGI)** отвечает за досье, а **Комитет по иностранным делам (AFET)** и **Комитет по развитию (DEVE)** связаны в соответствии с правилом 54 Правил процедуры. Комитет REGI утвердил свой отчет 3 декабря 2018 года. Текст представляет ряд изменений в предложение Комиссии. В частности, он увеличивает **бюджет ЕТС на 2021–2027 гг. до 11,16 млрд. евро (в ценах на 2018 г.), то есть до 3 % от общего объема средств, доступных для экономической, социальной и территориальной сплочённости, и поднимает ставку софинансирования ЕФРР для программ Интеррег с предлагаемый от 70 % до 80 %.**

Отчёт предусматривает реинтеграцию сотрудничества на морских границах в компонент приграничного сотрудничества и обеспечивает продолжение существующих программ в рамках межрегионального сотрудничества. Он изменяет предлагаемое распределение поддержки между различными направлениями сотрудничества, выделяя:

- 67,16 % бюджета на трансграничное сотрудничество;
- 17,68 % на транснациональное сотрудничество;
- 3,2 % на сотрудничество с внешними регионами;
- 3,27 % на межрегиональное сотрудничество;
- 8,69 % на инвестирование межрегиональных инновационных проектов.

Документ предусматривает большую гибкость в тематической концентрации:

- облегчение обязательства тратить 15 % бюджета на одну из двух целей Интеррег;
- больше гибкости для программ, поддерживающих макрорегиональную стратегию или стратегию морского бассейна.

Отчёт был принят на пленарном заседании Европейского парламента 16 января 2019 года Впоследствии Европейский парламент утвердил свою позицию в первом чтении на своем пленарном заседании 26 марта 2019 года, что послужило основой для его будущих переговоров с Советом.

**4. Предложение о внесении поправок в Регламенты в отношении Европейского трансграничного механизма (European Cross-Border Mechanism, ECBM)<sup>247</sup>** – юридический инструмент для упрощения трансграничных проектов.

**ECBM или иначе Европейское трансграничное обязательство (The European Cross Border Commitment, ECBC)** предназначен для устранения правовых и административных препятствий в приграничных регионах. ECBM был представлен как часть законодательного пакета для Политики сплочения ЕС 2021-2027. Регулирование позволит одному государству-члену применять свое правовое положение в другом государстве-члене для конкретно определенного случая. Это предложение особенно интересно, так как оно не придаёт дополнительной компетенции европейскому уровню, но меняет то, как государства-члены могут взаимодействовать друг с другом.

Однако данное предложение вызывает критику в отношении его соответствия конституционному, международному и европейскому праву. Критерий добровольности регулирования будет иметь решающее значение при рассмотрении соответствия регламента о ECBC принципам ЕС, и предполагает, что необходимо более детальное понимание того, какие части регламента являются добровольными.

#### **Согласованность инструментов политики сплочения с другими инструментами ЕС:**

**1. Horizon Europe («Европейское превосходство») / ERDF.** Программа «Горизонт» на период 2021-2027 гг. является самой амбициозной программой исследований и инноваций. В приоритете – оказания помощи регионам в принятии инноваций. Европейский фонд регионального развития будет поддерживать создание в государствах-членах исследовательских и инновационных систем для решения проблем, связанных с инфраструктурой, людскими ресурсами, модернизацией государственного и частного секторов и (меж) регионального сотрудничества, создания кластерных сетей. Управляющие органы и другие партнёры по проекту Interreg Europe могут использовать возможности новой программы Horizon Europe.

Программа Horizon Europe будет осуществляться с помощью стратегий умной специализации (концепции Smart Specialization) – на информационной и обучающей **Платформе S3 (Research and Innovation Strategies for smart specialisation/Strategies for Smart Specialisation, RIS3/S3)**. Данная платформа помогает странам и регионам ЕС разрабатывать, внедрять и пересматривать свои стратегии исследований и инноваций для интеллектуальной специализации

**2. CEF / CF:** перевод 10 млрд евро из CF в CEF. Проекты трансъевропейских транспортных сетей будут финансироваться как посредством совместного, так и прямого инвестирования.

**3. Все фонды политики сплочения ЕС / AMIF.** Третьей точкой соприкосновения является **миграция: все фонды политики сплочения будут заниматься долгосрочными потребностями**, связанными с интеграцией, в то время как Фонд (Asylum, Migration and Integration Fund, **AMIF**) будет фокусироваться на **краткосрочных** потребностях.

<sup>247</sup> Proposal of 29.5.2018 COM(2018) 373 final 2018/0198(COD) for a Regulation (EU) of the European Parliament and of the Council SEC(2018) 268 final/SWD(2018) 282 final/SWD(2018) 283 final on a mechanism to resolve legal and administrative obstacles in a cross-border context [Electronic resource]. – Access mode: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A373%3AFIN>. – Access date: 22.04.2019

### **Европейский социальный фонд плюс (The European Social Fund Plus, ESF+)**

Отличие ESF+ от ESF в том, что ESF+ включил в себя цели **интеграции мигрантов и здравоохранения**.

Европейский социальный фонд плюс инструмент социальной политики ЕС, являющейся частью политики сплочения. Какие изменения ждать в социальной политике ЕС?

Развивающиеся технологии, производительность и глобализация требуют адаптированных систем образования и обучения. Во-вторых, изменения коснутся сферы занятости. В ЕС произошло улучшение ситуации с занятостью, но всё ещё актуальна долгосрочная безработица (безработица в течение относительно продолжительного периода времени, например, одного года или более) и безработица среди молодежи. Проблема бедности также ещё не решена. Процент людей, находящихся в зоне риска бедности и социальной изоляции всё ещё высок. Остаются на повестке дня и демографические проблемы: старение населения, миграция, влияющие на общество и сферу труда.

### **ESF+ в MFF 2021-2027**

В следующем долгосрочном бюджете ЕС на 2021-2027 годы ещё социальное измерение Союза еще больше будет укреплено с помощью нового и улучшенного Европейского социального фонда –Европейского социального фонда плюс (ESF+) и более эффективного **Европейского фонда адаптации к глобализации (EGF)**.

Комиссар по вопросам занятости, социальных вопросов, навыков и трудовой мобильности, сказала: «Европа хочет расширить возможности людей...Наши новые, гибкие и доступные социальные фонды нацелены на инвестирование в людей: чтобы они обладали необходимыми навыками, чтобы они имели социальную защиту, адаптированную к новым формам работы, и демонстрировали солидарность с теми, кто в ней больше всего нуждается».<sup>248</sup>

Европейский социальный фонд плюс станет более гибкой и простой версией нынешнего Европейского социального фонда, объединяя ряд существующих фондов и программ. Объединение ресурсов позволит ЕС и государствам-членам оказывать более комплексную и целевую поддержку в ответ на социальные и трудовые проблемы рынка, с которыми люди в Европе сталкиваются сегодня.

В частности, Европейский социальный фонд плюс **объединит**:

1. Европейский социальный фонд (The European Social Fund, **ESF**) и Инициативу по трудоустройству молодежи (The Youth Employment Initiative,**YEI**);
2. Фонд европейской помощи наиболее обездоленным (Fund for European Aid to the Most Deprived, **FEAD**);
3. Программу ЕС по занятости и социальным инновациям (The Employment and Social Innovation (**EaSI**);
4. Программу здравоохранения ЕС (**The EU Health programme**).

Причём ESF+ «дополняет» другие фонды:

- Европейский фонд адаптации к глобализации The European Globalisation Adjustment Fund, **EGF**);
- **Erasmus**;
- Фонда убежища, миграции и интеграции (Asylum, Migration and Integration Fund, **AMIF**);

<sup>248</sup> EU budget: a new European Social Fund Plus [Electronic resource]. –Access mode: <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=67&langId=en&newsId=9118>. – Access date: 02.05.2019

- Европейский фонд регионального развития (European Regional Development Fund, ERDF);
- RSP;
- InvestEU.

Регламент ESF+ будет направлен на то, чтобы ресурсы были сосредоточены на ниже обозначенных ключевых проблемах. ESF+ будет поддерживать принципы европейской опоры социальных прав. Будет продолжать бороться с безработицей, бедностью и изоляцией, поддерживая тех, кто ищет работу, бедных, маргинальных и обездоленных людей. ESF+ также останется основным инструментом ЕС, инвестирующим в политические реформы и реформы систем повышения квалификации и уровня образования людей, включая навыки работы с цифровыми технологиями, которые позволят им адаптироваться к меняющемуся рынку труда.

Государства-члены с уровнем **NEET (Not in Employment, Education, Training)**, термин используется в отношении молодёжи, которая не работает, не учится и не работают) выше среднего по Союзу в 2019 году должны будут выделить не менее 10 % ассигнований ЕСФ+ в рамках совместного управления на целевые действия и структурные реформы для поддержки **занятости молодёжи**. Это направлено на то, чтобы государства-члены, сталкивающиеся с проблемами в этой программной области политики, выделяли адекватную долю ресурсов ESF+ для поддержки молодых людей, нуждающихся в помощи. Дополнительная поддержка в этой области будет оказана удаленным и малонаселенным районам.

Регулирование потребует, чтобы по крайней мере 25 % ESF+ были выделены для содействия **социальной интеграции**. Это будет способствовать развитию социального измерения Европы, обеспечивая минимальный объём ресурсов для тех, кто больше всего нуждается, и предоставляя материальную поддержку тем, кто находится в состоянии депривации (лишён возможности удовлетворять основные потребности – психофизиологические либо социальные).

Фонд поддержит действия Союза в области **социальных инноваций, мобильности и здравоохранения**. Будет поддерживаться мобильность рабочей силы в Европе и модернизированы системы здравоохранения в государствах-членах.

Программирование и управление фондами будет упрощено, чтобы уменьшить административную нагрузку на национальные органы власти или организации, получающие выгоду от мер ЕСФ +.

#### **Фонд адаптации к глобализации (The European Globalisation Adjustment Fund, EGF)**

Расширение использования финансовых инструментов станет возможным благодаря:

1. Поощрение использования финансовых инструментов путем ряда упрощений. Так, предусмотрены более легкие предварительные оценки проектов, единые правила для грантов и финансовых инструментов (простые правила, в том числе о комбинировании инструментов), более простые критерия отбора проектов, более простые системы платежей и сборов, отсутствует отчетность.

2. Добровольный взнос, как правило, до 5 % каждого фонда в новый инструмент «InvestEU».

3. Применяются правила InvestEU, но преследуются цели политики сплочения.

**InvestEU** – это программа, которая объединит под одной крышей множество финансовых инструментов ЕС, доступных в настоящее время для поддержки инвестиций в

ЕС, что сделает финансирование инвестиционных проектов более простым, более эффективным и более гибким. Программа InvestEU состоит из фонда InvestEU, консультативного центра InvestEU и портала InvestEU. Это будет стимулировать создание новых рабочих мест и поддержку инвестиций и инноваций в ЕС.

InvestEU будет работать в период с 2021 по 2027 год и будет опираться на успех **Европейского фонда стратегических инвестиций (EFSI)** плана Юнкера, предоставляя бюджетную гарантию ЕС для поддержки инвестиций и доступа к финансированию в ЕС. InvestEU стремится привлечь дополнительные инвестиции в размере 650 млрд. евро.

Фонд InvestEU будет поддерживать 4 направления политики:

- устойчивая инфраструктура;
- исследования, инновации и дигитализация;
- малый и средний бизнес;
- социальные инвестиции и навыки.

InvestEU также будет гибким: он будет способен реагировать на рыночные изменения и политические приоритеты, которые меняются со временем. Консультативный центр InvestEU будет оказывать техническую поддержку и помощь в подготовке, разработке, структурировании и реализации проектов, включая наращивание потенциала. Портал InvestEU соберет инвесторов и промоутеров проектов, предоставляя легкодоступную и удобную базу данных.

## Horizon Europe

Европейская комиссия представила свое предложение по Horizon Europe, следующей программе исследований и инноваций, которая последует за текущим Horizon 2020. В рамках следующего долгосрочного бюджета ЕС на 2021-2027 годы Horizon Europe имеет **бюджет в размере 100 млрд. евро**, что делает его самой амбициозной программой исследований и инноваций.

Horizon Europe опирается на успех предыдущих рамочных программ, но также вводит ряд новых компонентов:

- введение **Европейского совета по инновациям** (в настоящее время пилотный проект на 2018–2020 годы), поддерживающего прорывные инновации и помогающего стартапам и компаниям расширять свои идеи;
- исследовательские и инновационные миссии в рамках ЕС, направленные на решение социальных проблем и конкурентоспособности промышленности, которые разрабатываются совместно с гражданами, заинтересованными сторонами, Европейским парламентом и государствами-членами;
- акцент на открытости, поскольку **принцип «открытой науки» занимает центральное место в Horizon Europe**, что требует открытого доступа к публикациям, данным и планам управления данными исследований.
- новый подход к партнёрским отношениям, оптимизирующий для большей эффективности и воздействия количество партнёрств, которые ЕС будет развивать или совместно финансировать с партнёрами из промышленности, гражданского общества и фондов финансирования;
- снижение административной нагрузки для бенефициаров и администраторов программ благодаря более простым правилам.

Как и «Горизонт 2020», новая программа будет также реализовываться через три компонента:

- **компонент «Открытая наука» (the Open Science pillar)** поддерживает передовые исследовательские проекты;

- компонент «Глобальные вызовы и конкурентоспособность промышленности» (the Global Challenges and Industrial Competitiveness pillar) предназначен для решения социальных проблем и промышленных технологий;

- компонент «Открытые инновации» (the Open Innovation pillar) ориентирован на расширение масштабов прорыва и рыночные инновации.

Эти три опоры будут подкреплены мероприятиями по укреплению **Европейского исследовательского пространства**.

Кроме того, можно было бы использовать новый «основанный на миссии подход». Это выражается в стратегиях S3. **Платформа S3** помогает странам и регионам ЕС разрабатывать, внедрять и пересматривать свои стратегии исследований и инноваций для интеллектуальной специализации (**Research and Innovation Strategies for smart specialisation/Strategies for Smart Specialisation, RIS3/S3**) Платформа S3 основана в 2011 году после доклада «Региональная политика, способствующая умному росту в Европе 2020». Роль платформы S3 заключается в предоставлении информации, методологий, экспертных знаний и рекомендаций для национальных и региональных политиков, а также в содействии взаимному обучению, трансграничному обучению национальному сотрудничеству и участию в академических дискуссиях вокруг концепции Smart Specialization.

Регистрация на Платформе S3 открыта для региональных и национальных администраций ЕС, кандидатов, соседних стран и для любых других национальных или региональных администраций третьих стран, не входящих в ЕС, которые желают участвовать и участвовать в Платформе S3.

Платформа размещена в Управлении роста и инноваций JRC (Dir. B) в Севилье, которое состоит из трех основных отделов:

- команды управления проектом и исследованиями;
- руководящей группы;
- «Зеркальная» группа (Mirror Group), которая состоит из ведущих учёных и экспертов в области инноваций и регионального развития, а также представителей таких сетей, как EURADA, ERRIN, EBN, OECD, Европейская кластерная обсерватория и Европейский кластерный альянс.

Есть некоторые ключевые проблемы для успеха Horizon Europe. Например, существует острая потребность в ряде акторов.

Кроме того, пять групп проблем: «Инклюзивное и безопасное общество», «Цифровые технологии и промышленность», «Климат, энергия и мобильность» и «Продовольствие и природные ресурсы» – это проекты Interreg Europe и Платформы S3. Партнёрства Interreg Europe (такие как TITAN, ELISE, ITHACA, HELIUM, HoCARE) были определены как ряд организаций здравоохранения. В то же время малые и средние предприятия будут заинтересованы в том, чтобы помочь им расти и развивать партнёрские отношения для повышения конкурентоспособности (например, FFWD EUROPE, ESSPO, SPEED UP).

Регионы располагают хорошими возможностями для сбора и выражения потребностей в исследованиях и инновациях с точки зрения «снизу вверх» и с учётом спроса, что может быть связано с проблемами «сверху вниз» или задачами, предусмотренными в рамках новой рамочной программы. В качестве дополнений к совместной деятельности, поддерживаемой Interreg Europe, обсуждения в рамках проектных партнёрств могут также помочь определить, какие виды и инструменты финансирования создают региональную и добавленную стоимость ЕС. Межрегиональные обмены могут также помочь в этом при поддержке Платформы S3. Платформа S3 будет способствовать осведомленности о Horizon Europe и обеспечит взаимодействие между различными инструментами финансирования.

Эффективные и оперативные связи Horizon Europe с другими программами ЕС в рамках политики сплочения говорят о приоритете исследований и инноваций, важности оказания помощи регионам в принятии инноваций. В предложении Horizon Europe говорится, что Европейский фонд регионального развития будет поддерживать создание в государствах-членах исследовательских и инновационных систем для решения проблем, связанных с инфраструктурой, людскими ресурсами, модернизацией государственного и частного секторов и (меж) регионального сотрудничества, создания кластерных сетей. Управляющие органы и другие партнёры по проекту Interreg Europe могут использовать возможности новой программы Horizon Europe.

### **Европейский инвестиционный банк**

Политика сплочения и Европейский инвестиционный банк (ЕИБ) на протяжении многих лет все более интенсивно взаимосвязаны в соответствии с развитием политики и положений Договора о Европейском союзе (Европейский Союз 2012b: статья 174 и 309). С 1990-х годов экономическая, социальная и территориальная сплоченность развивалась во всех регионах ЕС. Однако экономический кризис остановил эту тенденцию конвергенции и подчеркнул роль макроэкономической и фискальной стабильности для устойчивого роста. Политические ответные меры государств-членов (МС) и европейских учреждений в области региональной политики были направлены на то, чтобы расходы в рамках политики сплочения могли достичь намеченных целей политики. Это оказало соответствующее влияние на реализацию политики сплочения в 2007–2013 годах и повлияло на разработку реформы политики сплочения 2014–2020 годов.

В условиях, когда у большинства стран-членов было ограниченное фискальное пространство для государственных инвестиций – поскольку они должны были стремиться к финансовой стабильности через жесткие бюджетные цели – политика сплочения представляла собой важнейшую опору для поддержки государственных инвестиций. В странах, наиболее пострадавших от кризиса, и в тех странах, где поглощение структурных фондов потребовало значительных усилий по совместному финансированию на национальном и региональном уровнях, роль ЕИБ еще более возросла как ключевого участника финансирования государственных инвестиций. Экономический и финансовый кризис повлиял на движущие силы и функционирование политики сплоченности. Кризис вызвал серьезные асимметричные шоки в макроэкономическом контексте, с резкими сдвигами в региональной и национальной экономике, где политика сплоченности планировалось изменить в среднесрочной перспективе.

Влияние рецессии на валовой внутренний продукт (ВВП) и занятость было неравномерным, причем особенно пострадали регионы на юге Европейского союза (ЕС). Экономический дисбаланс, накопленный до 2008 года, кажется, лежит в основе этого неравномерного географического воздействия. Во многих регионах эти воздействия оказали значительное влияние на долгосрочные инвестиционные стратегии. Благодаря Европейскому плану восстановления экономики, запущенному в 2008 году, политика сплочения была определена в качестве одного из основных столпов поддержки государственных инвестиций в 2007–2013 годах, обеспечивая «важный финансовый стимул

в краткосрочной перспективе при сохранении акцента на среднесрочную и долгосрочную способность к росту экономики MS» (Европейская комиссия, 2008 г.: 3).

Таким образом, в странах с достаточным финансовым пространством для реализации инвестиционного пакета стимулов Структурные фонды и Фонд сплочения были подходящими дополнительными инструментами, позволяющими сопоставить краткосрочные контрциклические усилия со среднесрочными стратегиями развития. В 2009–2010 годах основные получатели политики сплочения предприняли ряд мер для ускорить освоение средств Структурных фондов и Фонда сплочения, чтобы поддерживать или стимулировать государственные инвестиции в период экономического кризиса, поддерживая национальные пакеты восстановления в области общественной инфраструктуры, энергоэффективности и исследований и разработок (НИОКР) (Генеральный директорат по экономическим и финансовым вопросам Дела 2009; Европейская комиссия 2014). Вместо этого в странах с макроэкономическим дисбалансом и необходимостью бюджетной консолидации реализация политики сплоченности натолкнулась на большее количество препятствий, учитывая накопившийся экономический дисбаланс, структурные слабости, растущие трудности в доступе к внешнему финансированию и ограниченное фискальное пространство для государственных инвестиций (и для обеспечения национального софинансирования).

В большинстве стран капитальные вложения в ключевые экономические области сократились больше, чем текущие расходы (Barbiero and Darvas 2014), что также повлияло на государственные финансы на субнациональном уровне (Allain-Dupre et al. 2012) и на потенциальный рост регионов (Буббико и Каталина Рубианес 2015). В этом контексте Структурные фонды и фонды сплоченности были фактором устойчивости (Хили и Бристоу 2014) и поддерживали социальную политику (Милио 2014). Создание благодатной макроэкономической основы для частных и государственных инвестиций, нацеленной на увеличение потенциального роста, является мотивацией для связей между политикой сплоченности и экономическим управлением ЕС (описано ниже) и для увеличения софинансирования и перепрограммирования ЕС в странах, поражающих наиболее кризисом (Европейская комиссия 2014а). Инструменты и услуги ЕИБ тесно взаимосвязаны и развиваются параллельно с политикой сплочения ЕС посредством смешения с Европейскими структурными и инвестиционными фондами (ЕСИФ), предоставляя кредиты для территориального единства с суверенными правительствами, и предоставление консультативных услуг для государственных и частных инвестиций, представляющих собой механизм стабилизации, дополняющий ESIF (Sioliou et al. 2015), как более подробно показано ниже.

#### Влияние экономического кризиса

Одним из наиболее важных уроков экономического кризиса для региональной политики является разнообразие и географическая концентрация его воздействия. На национальном уровне самое большое снижение ВВП на душу населения в реальном выражении в период между 2007 и 2013 годами наблюдается в пяти южных государствах («Юг-5») 1, Соединенном Королевстве и Ирландии. Ожидается, что большинство стран Юга-5 не восстановят свой докризисный реальный ВВП, по крайней мере, до 2017 года. В

отличие от этого, группа стран-членов ЕС, вступивших в ЕС в последнее время, достигла относительно хороших результатов в кризисный период. Как следствие, эти страны сохранили тенденцию конвергенции к среднему ВВП ЕС на душу населения даже во времена рецессии. Таким образом, приостановка процесса экономической и социальной конвергенции, наблюдаемая в ЕС в целом, обусловлена ограниченной группой MS (см. Также Notermans, глава 29, этот том). Влияние кризиса на занятость также было сосредоточено на юге ЕС, в частности в Греции и Испании. Почти 80 процентов всех потерь занятости в ЕС за период 2007–2013 гг. Приходится на юг страны. Половина потерь занятости была сосредоточена в десяти регионах, и девять из них расположены в Испании и Греции.

Экономический спад может быть вызван снижением уровней одного или нескольких компонентов ВВП. Совершенно очевидно, что текущий экономический кризис является кризисом инвестиций, потому что это, безусловно, та составляющая ВВП, которая пережила самое большое снижение во время кризиса (Европейский инвестиционный банк 2013а). Инвестиции сократились в среднем на четверть в ЕС, но более чем на 40 процентов на юге страны.<sup>249</sup> Крупный обвал инвестиций по сравнению с более ограниченным воздействием кризиса на другие компоненты ВВП в Европе, например на потребление и экспорт. Тем не менее, страны, сильно пострадавшие от кризиса, такие как Греция, Кипр и Италия, также стали свидетелями сокращения экспорта, что явно свидетельствует о снижении конкурентоспособности.

#### **Макроэкономическая основа до и во время кризиса**

Анализ показателей макроэкономического дисбаланса позволяет предположить, что тенденция к конвергенции, наблюдаемая в некоторых южных районах Южной Америки, происходила параллельно с постепенным расхождением в некоторых ключевых макроэкономических показателях (Европейская комиссия, 2012b). До кризиса сальдо торгового баланса вызывало постоянный поток финансирования между странами и постепенно увеличивало расстояние между кредиторами и заемщиками. Торговый дефицит был вызван увеличением внутреннего потребления, на которое приходится значительная доля экономического роста, наблюдаемого в самых последних странах-членах и на юге-5 в течение десятилетия до кризиса. После того, как разразился экономический кризис, страны юга не смогли приспособиться так быстро, как самые последние государства-члены, и продолжали управлять торговым дефицитом и чистыми внешними заимствованиями до 2011 года (Gros and Alicidi 2011).

В странах Юга-5 чистый внешний долг был значительно выше, чем в других странах-членах до начала экономического кризиса, что позволяет предположить, что некоторая часть их экономического роста финансировалась за счет внешних займов. Cecchetti et al. (2011) подчеркивают, что страны с большой задолженностью, как правило, более уязвимы

<sup>249</sup> В этом духе создание Европейского фонда поддержки демократии (ЕФД) в 2011 году должно было поощрять «глубокую и устойчивую демократию» путем «упразднения, а не экспорта - демократии и свободы» (ЕФД 2015), просто поддерживая гражданские организации.

к асимметричным шокам, поскольку число желающих кредиторов сокращается, что приводит к увеличению затрат на финансирование. Внезапное прекращение финансирования или более высокие затраты на финансирование подрывают экономическую деятельность, которая зависит от иностранного финансирования, что ведет к снижению спроса и высокой безработице. Проблема заключается в том, что очень необходимый период сокращения долга («делевередж») может привести к низкому росту в будущем (Tang et al. 2010).

Высокий рост кредитования в некоторых странах-членах является основной причиной их нынешнего высокого уровня внешнего частного долга и был определен как основной фактор, способствующий кризису в зоне евро (Lane 2013). Потоки кредитов стимулировали внутреннее потребление и инвестиции, особенно в странах Юга-5, где кредиты удвоились в период с 2002 по 2006 год. Они увеличили склонность к импорту и стали причиной постоянного дефицита торгового баланса. Кроме того, эти ресурсы были направлены в основном в неторгуемые сектора, такие как строительство, которые пережили бум-спад.

Снижение доступа к кредитам, наблюдаемое в период кризиса, стало одной из причин более низких показателей внутреннего потребления и инвестиций во многих странах-членах. Стоимость внезапного прекращения кредитования была особенно высокой для стран с большим и постоянным дефицитом текущего счета (Lane 2013). Более высокие государственные долги и дефициты, наблюдаемые параллельно, также связаны с более низкой эффективностью структурных фондов и фондов сплочения ЕС и с более низким социально-экономическим развитием (Томова и др. 2013). MSs с высоким отношением долга к ВВП будут обязаны иметь значительные первичные профициты, чтобы ограничить дополнительный рост уровня своего долга, обеспечивая устойчивость долга. Бремя задолженности на государственные бюджеты могут препятствовать осуществлению политики, направленной на ускорение экономического роста и достижение экономической, социальной и территориальной сплоченности в предстоящие годы.

### **Влияние на конкурентоспособность**

Запасы капитала, являющиеся одним из факторов потенциального ВВП, в период с 2008 по 2013 год на юге страны оставались на одном уровне, в то время как они увеличивались в самых последних государствах-участниках (117 процентов) и в более развитых странах (14 процентов). Аналогичная тенденция наблюдается для общей производительности факторов производства (TFP). За последнее десятилетие до кризиса большинство стран-участниц предприняли впечатляющее улучшение своих TFP и возобновили его снова после резкого спада 2009 года.

В отличие от этого, рост TFP в Южной Европе в десятилетие, предшествовавшее кризису, был очень ограниченным, несмотря на значительные Темпы экономического роста наблюдаются в Испании, Греции или на Кипре. Различия в удельных затратах на рабочую силу (ULC) росли в пределах ЕС в течение десятилетия до кризиса, причем ULC росли

больше в менее развитых РС. Как следствие, наиболее развитые РС накопили сравнительное преимущество в конкурентоспособности затрат по сравнению с остальной частью ЕС. В случае Юга-5 рост ULC происходил параллельно с постепенным снижением доли на экспортном рынке и ухудшением их торгового баланса.

### **Влияние на регионы**

Описанные выше тенденции оказали серьезное влияние на европейские регионы. За период до кризиса (2000–2007 гг.) ВВП на душу населения рос быстрее, чем в среднем по ЕС в 37 регионах из 61 на юге ЕС, причем все итальянские регионы (кроме Калабрии) входят в число 24 худших показателей. Если рассматривать весь период 2000–2012 гг., Только в 20 из 37 быстрорастущих регионов темпы роста ВВП на душу населения все еще превышают средние показатели по ЕС, а 41 регион на юге ЕС показал худшие результаты, чем в среднем по ЕС.

В кризисный период (2007–2012 гг.) Только два региона на юге-5 (Абруццо и Больцано) показали лучшие результаты, чем в среднем по ЕС, с точки зрения экономического роста на душу населения. В общей мрачной картине для юга Европы в регионах, где рост был наименьшим до кризиса (почти все они итальянские и португальские), в целом наблюдается более низкий спад ВВП на душу населения. Это говорит о том, что некоторые или большая часть роста, которым они пользовались в докризисный период, не были устойчивыми, поскольку основывались на значительном экономическом дисбалансе.

Как следствие, кризис полностью уничтожил процесс сближения 17 регионов на юге Европы из 37, которые до кризиса смогли сократить разрыв с ВВП на душу населения в среднем по ЕС. Данные предполагают, что ULC и возможность экспорта могут быть важными факторами, определяющими способность регионов к устойчивости к асимметричным шокам. Четыре из восьми быстрорастущих регионов в 2000–2012 годах также входят в первую десятку с точки зрения увеличения доли экспортного рынка за тот же период (Асорес, Галисия, Астурия и Эстремадура). Аналогичным образом Аттики, Галисия и Паис Васко входят в пятерку лидеров на юге с точки зрения тенденций в ULC за период 2000–2010 гг. ULC снизился только в десяти южных регионах за период 2000–2010 годов, из которых семь, большинство из которых в Испании, представляют реальный ВВП на душу населения в 2012 году лучше, чем в 2000 году; поэтому они смогли улучшить свое положение по сравнению со средним показателем по ЕС в расчете на душу населения. С другой стороны картины есть семь регионов (все они в Греции), в которых прирост ULC за период 2000–2010 гг. Составил не менее 25 %. Во всех из них реальный ВВП на душу населения в 2012 году был на 5-15% ниже, чем в 2000 году. С внешней стороны, 17 регионов Юга-5 увеличили свою долю на экспортном рынке в период 2000–2012 годов. Тем не менее, хорошие тенденции в экспорте не смогли полностью компенсировать коллапс других компонентов ВВП, особенно инвестиций, связанных со строительным сектором. Большинство южных итальянских регионов находятся в десятке лидеров по динамике долей на экспортном рынке, с потерями от 20 % до 60 % за этот период.

Европейский инвестиционный банк (ЕИБ) играет активную роль в создании рабочих мест и росте, в том числе путём поддержки реализации политики сплочения. ЕИБ является банком Европейского Союза и фактически принадлежит 28 государствам-членам. Это крупнейший в мире многосторонний кредитор и заемщик, предоставляющий финансирование и экспертные знания для инвестиционных проектов. В 2007–2013 годы Финансовая поддержка ЕИБ для достижения целей сплоченности составила 147 млрд. евро (38 % от общего объема кредитования в ЕС).

Банк поддерживает политику сплочения 4 основными способами:

1) кредитование проектов и программ в менее развитых регионах и помощь в привлечении инвесторов;

2) оказание помощи правительствам в получении доступа к структурным и инвестиционным фондам путём участия в совместном с национальными и региональными властями финансировании;

3) оказание помощи правительствам в получении максимальной отдачи от фондов ЕС, используя их в качестве капитала, кредитов и гарантий по кредитам для региональных, городских проектов по восстановлению и охране окружающей среды, а также поддержки малых и средних предприятий (МСП);

4) предоставление консультативных услуг странам и регионам на этапе подготовки инвестиционных проектов в целях повышения качества и повышения шансов на их успешную реализацию [5].

Ссуды могут быть инвестированы в ключевые области: инфраструктуру, включая трансъевропейские сети, устойчивую энергетику, управление отходами, продовольственная безопасность, образование и обучение, информационные и коммуникационные технологии и т. д. Например, в 2009 году кредит в размере 1,1 млрд. евро позволил Литве осуществить совместное финансирование всех 3 оперативных программ, в то время как кредит в 2 млрд. евро позволил Греции в 2010 году осуществить Национальный стратегический план развития на 2007–2013 годы. Кредитование в программный период 2014–2020 годы соответствует стратегии «Европа 2020» и по-прежнему находится в тесной координации со странами-членами.

## Глава 7

### Процесс расширения ЕС и политика сплочения

Для Европейского союза Восточная Европа (ВЕ) всегда была частью «более широкой Европы», хотя институционализация отношений с ВЕ произошла относительно поздно в рамках **Европейской политики соседства (The European Neighbourhood Policy, ENP/ЕПС), Восточного партнерства (The Eastern Partnership, ЕаР/ВП)** и недавняя **серия соглашений об ассоциации (The Association Agreements, AAs)**.

Процесс европейской интеграции как «европеизация» переместился на восток и недавно достиг этого самого восточного региона в своей особой форме «внешней европеизации». Это расширение ЕС было очень сложным по историческим и геополитическим причинам. Исторически контакты между востоком и западом в экономической, политической и культурной сферах были довольно слабыми в период холодной войны. Восток оставался изолированным от динамики ЕС из-за отсутствия

интенсивного сотрудничества даже после холодной войны, и эта изоляция уменьшалась, но медленно. Таким образом, в восточных регионах европейская идентичность была довольно амбивалентной: она всегда была исторически детерминированной, и между востоком и западом существовал своего рода ментальный барьер, в основном порожденный взаимным невежеством. Самосознание восточных государств стало «европейским» в той мере, в которой они могли видеть своё европейское будущее внутри ЕС или, по крайней мере, с ЕС. Хотя в 2004 году ЕС в своей Европейской политике соседства определил границы Европы – и судьба 6 стран Восточного партнёрства (Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия, Молдавия, Украина) в 2009 году также была определена – европейская перспектива не была дана для этих стран, как и в настоящее время.<sup>250</sup>

Геополитически регион ВП остаётся регионом, который находится под двойным влиянием – влиянием ЕС и влиянием России. Россия отказалась присоединиться к ЕПС; Таким образом, регион ВП с его 6 государствами стал зоной конкуренции между ЕС и Россией. Для ЕС Восточное партнерство – это «ближнее зарубежье» для России, внутренне довольно дифференцированная область. Принимая во внимание, что интерес стран ВП к ЕС в 1990-х годах возрастал, вопрос об отношениях с ЕС стал одним из наиболее спорных вопросов в 2010-х годах из-за их внутренних кризисов и, в последнее время, из-за возрождения авторитаризма в России. В целом, в последние десятилетия в позициях с обеих сторон наблюдалась некоторая подвижность с большими элементами неопределённости в быстро меняющейся глобальной среде. В целом, в 1990-х годах уже стало ясно, что «восточные» ведут себя и думают, как европейцы, и в этом смысле ЕС воспринимает их всерьёз.<sup>251</sup>

Политика сплочения является основным инструментом на уровне ЕС для достижения экономической, социальной и территориальной сплочённости. С расширением на восток вся политика сплочённости ЕС была радикально реструктурирована (например, Ag 2012, Баун и Марек 2008; Домбровский 2013), чтобы выполнять свою интегративную роль в ЕС 28. Учитывая низкую поглощающую способность новых стран-членов (NMS) (Bachtler et al. 2014), эффективность политики сплочённости в этих государствах ставится под сомнение (Freise and Garbert 2013), и эти дебаты повлияли на расширение политики сплочённости до регион Восточного партнерства за пределами ЕС. Серьёзные изменения снова произошли в политике сплочённости ЕС и в философии дифференцированной интеграции, как показано в Шестом отчете о сплочённости (European Commission 2014). «Новая» политика сплочения началась в переломный период между периодами 2007–2013 года и 2014–2020 года в

<sup>250</sup> 1. Центр европейских политических исследований (CEPS) и Европейский политический центр (EPC) были первопроходцами в исследованиях и документации ЕПС: CEPS с European Neighborhood Watch с февраля 2005 (см. Blockmans 2015) и EPC с анализом больших горизонтов (см. EPC 2015). В огромной литературе см. Также «Специальные выпуски Журнала европейской публичной политики», 6 (6), 2009; Демократизация, 18 (4), 2011; и Международная политика и общество, 3, 2011. Индекс европейской интеграции (2015) представляет собой глубокий и всесторонний обзор шести государств с подробными данными об их исторической траектории.

<sup>251</sup> Россия также была основным игроком в игре ЕПС, но здесь нет места, чтобы подробно остановиться на ее роли. В «Введении к специальному вопросу о коммунистических и посткоммунистических исследованиях внешней политики России» редакторы делают вывод, что: «Кризис на Украине взорвал конфликт между Россией и Западом, Запад готов признать статус России как великой державы с точки зрения существующего нормативного порядка. Похоже, что это не удовлетворяет Россию» (Forsberg et al. 2014: 267). Относительно зависимости от России как сдерживающего фактора Восточного партнерства, см. Димитрова и Драгнева (2009).

рамках Долговременного бюджета ЕС (MFF) в 2014 году. Можно выделить две основные тенденции. Во-первых, учитывая необходимость создания Энергетического союза (Европейский совет 2015 г.), основной упор в нынешнем (2014–2020 гг.) Долговременном бюджете ЕС (MFF) сделан на инвестиции, связанные с присоединением (инфраструктура, транспорт и передача энергии).

Во-вторых, поскольку в предыдущий период (2007–2013 гг.) Разрыв между наиболее и наименее развитыми номенклатурными территориальными единицами 2 (NUTS 2) увеличился в основном из-за глобального кризиса, «новая политика сплоченности» пытается уменьшить этот пробел. Обе тенденции очень тесно связаны с политикой ЕС по сплоченности в ВП, потому что связность также была важна для укрепления отношений с этой областью, и потому что прилегающие территории ЕС на границах ВП входят в число наименее развитых регионов NUTS 2. Таким образом, существует положительная корреляция между политикой единства ЕС в целом и ее конкретной версией Восточного партнерства во всех аспектах экономической, социальной и территориальной сплоченности, а также в области наращивания институционального потенциала. При разработке концептуальной основы политики сплоченности в регионе ВП важно отметить, что ЕС со своими правилами и ценностями выступил в качестве «нормативной силы» и сыграл роль глобального субъекта в качестве «гражданской сверхдержавы» (Ларсен 2014).

В целом политика сплоченности придает сущность процессу европеизации, поскольку эти термины становятся все более и более очевидными в ходе ряда расширений. Ускоренные темпы глобализации привели к тому, что ЕС начал для этого региона процесс «глобализации и регионализации» (Ágh 2010), который осуществлялся в процессе внешней европеизации в ВП. Это «внешнее управление» было широко проанализировано в европейских исследованиях. Его концепция была изложена Lavenex и Schimmelfennig (2009), хотя она все еще нуждается в дальнейшей разработке в нынешней ситуации глубокого украинского кризиса. Неудивительно, что проблема внешнего управления была важной темой в европейских исследованиях во второй половине 2000-х годов и что она стала жизненно важной в середине 2010-х годов. В основном, по словам Лавенекса и Шиммельфеннига, внешнее управление приводит к европеизации, поскольку «ЕС проектирует свои собственные регуляторные модели, институты и правила управления за пределами формального членства и делает это в институциональных формах скоординированных действий, направленных на производство коллективно обязывающих соглашений» (Schimmelfennig 2012: 657). Европейское управление основано на общих принципах, вытекающих из норм и правил ЕС; в то же время он, возможно, был еще более сформирован «специфическими режимами ЕС в широком спектре областей государственной политики» (там же, 658).

Таблица 1. ENPI: ориентировочные средние ассигнования по странам, 2014–2020, 2014–2017, 2018–2020 (€ миллионы)

Eastern Partnership country	2014–2020	2014–2017	2018–2020
Азербайджан	154	85.5	68.5
Армения	280	155	125

Беларусь	143.5	80	63.5
Грузия	678	372.5	305.5
Молдавия	678	372.5	305.5
Украина	920.5	680	240.5

Источник: Европейский парламент, комитет иностранных дел.

Таким образом, эффекты европеизации являются «пятнистыми» (там же: 660). Следовательно, внешнее управление является косвенным механизмом европеизации, основанным как на активных действиях ЕС по продвижению своих ценностей, так и на процессе социализации участников со стороны ВП. Внешняя европеизация в ВП является целью, а политика сплочения ЕС – основным инструментом. Внешнее управление стало весьма актуальным в конкретном случае стран Восточного партнерства после расширения на восток и распространения политики сплоченности на Восточную Европу; теперь эта всеобъемлющая политика сплоченности стала заменой расширению. Поскольку политика сплочения была распространена на восток, она приобрела особую нормативно-правовую базу благодаря финансовым трансферам из бывшего **Европейского инструмента соседства и партнерства (ENPI)** и нынешнего Европейского инструмента соседства (ENI) (таблица 1).

Но политика сплочения ЕС в ВП была гораздо более сложным процессом, чем эти финансовые конструкции. В основном он работал через интенсивные экономические контакты, которые во многих отношениях были новаторскими, поскольку к нему была прикреплена «комплексная программа институционального строительства» (ЕаР 2010: 3). Внешнее управление очень специфично в ВП, так как в этом регионе внешняя и внутренняя периферия ЕС встречаются и создают особую смесь. Восточные государства-члены и страны Восточного партнерства, как соседи, имеют обязательно интенсивные контакты, имеющие общий опыт решения аналогичных проблем; а также разительные различия в сближении общих усилий в области развития и расхождений в конкретных стратегиях европеизации.

Таблица 2. ЕаР: исторические вехи

Категория	Азербайджан	Армения	Беларусь	Грузия	Молдова	Украина
Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (СПС) 1999	1997	1999	1999	1998	1998	1998
План действий Европейской политики соседства (ЕПС)	2006	2004	Беларусь охвачена ЕПС, но никакого плана действий пока нет	2006	2004	2005

Инициатива Восточного партнерства (EPI),	2009	2009	2009	2009	2009	2009
Соглашение об ассоциации (АА)	В 2010 году ЕС и Азербайджан начали переговоры по Соглашению об ассоциации.	Соглашение об ассоциации не будет подписано	АА не ратифицирована и не предусмотрена	2014	2014	2014
Глубокая и всеобъемлющая зона свободной торговли (DCFTA)	Предусмотрено после вступления Азербайджана в ВТО	Никакое соглашение о DCFTA не будет подписано	Не применимо	2014	2014	2016

Источник: Европейская служба иностранных дел.

#### **Политика сплочения ЕС и Восточное партнерство: процесс внешней европеизации**

Для Европейского союза Восточная Европа (ВЕ) всегда была частью «более широкой Европы», хотя институционализация отношений с ВЕ произошла относительно поздно в рамках **Европейской политики соседства (The European Neighbourhood Policy, ENP/ЕПС), Восточного партнерства (The Eastern Partnership, EaP/ВП)** и недавняя **серия соглашений об ассоциации (The Association Agreements, AAs)**.

Процесс европейской интеграции как «европеизация» переместился на восток и недавно достиг этого самого восточного региона в своей особой форме «внешней европеизации». Это расширение ЕС было очень сложным по историческим и геополитическим причинам. Исторически контакты между востоком и западом в экономической, политической и культурной сферах были довольно слабыми в период холодной войны. Восток оставался изолированным от динамики ЕС из-за отсутствия интенсивного сотрудничества даже после холодной войны, и эта изоляция уменьшалась, но медленно.

Таким образом, в восточных регионах европейская идентичность была довольно амбивалентной: она всегда была исторически детерминированной, и между востоком и западом существовал своего рода ментальный барьер, в основном порожденный взаимным невежеством. Самосознание восточных государств стало «европейским» в той мере, в которой они могли видеть своё европейское будущее внутри ЕС или, по крайней мере, с ЕС. Хотя в 2004 году ЕС в своей Европейской политике соседства определил границы Европы – и судьба 6 стран Восточного партнёрства (Азербайджан, Армения, Беларусь,

Грузия, Молдавия, Украина) в 2009 году также была определена – европейская перспектива не была дана для этих стран, как и в настоящее время.<sup>252</sup>

Геополитически регион ВП остаётся регионом, который находится под двойным влиянием – влиянием ЕС и влиянием России. Россия отказалась присоединиться к ЕПС; Таким образом, регион ВП с его 6 государствами стал зоной конкуренции между ЕС и Россией. Для ЕС Восточное партнерство – это «ближнее зарубежье» для России, внутренне довольно дифференцированная область. Принимая во внимание, что интерес стран ВП к ЕС в 1990-х годах возрастал, вопрос об отношениях с ЕС стал одним из наиболее спорных вопросов в 2010-х годах из-за их внутренних кризисов и, в последнее время, из-за возрождения авторитаризма в России.

В целом, в последние десятилетия в позициях с обеих сторон наблюдалась некоторая подвижность с большими элементами неопределённости в быстро меняющейся глобальной среде. В целом, в 1990-х годах уже стало ясно, что «восточные» ведут себя и думают, как европейцы, и в этом смысле ЕС воспринимает их всерьёз.<sup>253</sup>

Политика сплочения является основным инструментом на уровне ЕС для достижения экономической, социальной и территориальной сплочённости. С расширением на восток вся политика сплоченности ЕС была радикально реструктурирована (например, Ag 2012, Баун и Марек 2008; Домбровский 2013), чтобы выполнять свою интегративную роль в ЕС 28. Учитывая низкую поглощающую способность новых стран-членов (NMS) (Bachtler et al. 2014), эффективность политики сплоченности в этих государствах ставится под сомнение (Freise and Garbert 2013), и эти дебаты повлияли на расширение политики сплоченности до регион Восточного партнерства за пределами ЕС. Серьёзные изменения снова произошли в политике сплоченности ЕС и в философии дифференцированной интеграции, как показано в Шестом отчете о сплоченности (European Commission 2014). «Новая» политика сплочения началась в переломный период между периодами 2007–2013 года и 2014–2020 года в рамках Долговременного бюджета ЕС (MFF) в 2014 году. Можно выделить две основные тенденции. Во-первых, учитывая необходимость создания Энергетического союза (Европейский совет 2015 г.), основной упор в нынешнем (2014–2020 гг.) Долговременном бюджете ЕС (MFF) сделан на инвестиции, связанные с присоединением (инфраструктура, транспорт и передача энергии).

252 Центр европейских политических исследований (CEPS) и Европейский политический центр (EPC) были первопроходцами в исследованиях и документации ЕПС: CEPS с European Neighborhood Watch с февраля 2005 (см. Blockmans 2015) и EPC с анализом больших горизонтов (см. EPC 2015). В огромной литературе см. Также «Специальные выпуски Журнала европейской публичной политики», 6 (6), 2009; Демократизация, 18 (4), 2011; и Международная политика и общество, 3, 2011. Индекс европейской интеграции (2015) представляет собой глубокий и всесторонний обзор шести государств с подробными данными об их исторической траектории.

253 Россия также была основным игроком в игре ЕПС, но здесь нет места, чтобы подробно остановиться на ее роли. В «Введении к специальному вопросу о коммунистических и посткоммунистических исследованиях внешней политики России» редакторы делают вывод, что: «Кризис на Украине взорвал конфликт между Россией и Западом, Запад готов признать статус России как великой державы с точки зрения существующего нормативного порядка. Похоже, что это не удовлетворяет Россию» (Forsberg et al. 2014: 267). Относительно зависимости от России как сдерживающего фактора Восточного партнерства, см. Димитрова и Драгнева (2009).

Во-вторых, поскольку в предыдущий период (2007–2013 гг.) Разрыв между наиболее и наименее развитыми номенклатурными территориальными единицами 2 (NUTS 2) увеличился в основном из-за глобального кризиса, «новая политика сплоченности» пытается уменьшить этот пробел. Обе тенденции очень тесно связаны с политикой ЕС по сплоченности в ВП, потому что связность также была важна для укрепления отношений с этой областью, и потому что прилегающие территории ЕС на границах ВП входят в число наименее развитых регионов NUTS 2.

Таким образом, существует положительная корреляция между политикой единства ЕС в целом и ее конкретной версией Восточного партнерства во всех аспектах экономической, социальной и территориальной сплоченности, а также в области наращивания институционального потенциала. При разработке концептуальной основы политики сплоченности в регионе ВП важно отметить, что ЕС со своими правилами и ценностями выступил в качестве «нормативной силы» и сыграл роль глобального субъекта в качестве «гражданской сверхдержавы» (Ларсен 2014).

В целом политика сплочения придает сушность процессу европеизации, поскольку эти термины становятся все более и более очевидными в ходе ряда расширений. Ускоренные темпы глобализации привели к тому, что ЕС начал для этого региона процесс «глобализации и регионализации» (Ágh 2010), который осуществлялся в процессе внешней европеизации в ВП. Это «внешнее управление» было широко проанализировано в европейских исследованиях. Его концепция была изложена Lavenex и Schimmelfennig (2009), хотя она все еще нуждается в дальнейшей разработке в нынешней ситуации глубокого украинского кризиса.

Неудивительно, что проблема внешнего управления была важной темой в европейских исследованиях во второй половине 2000-х годов и что она стала жизненно важной в середине 2010-х годов. В основном, по словам Лавенекса и Шиммельфеннига, внешнее управление приводит к европеизации, поскольку «ЕС проектирует свои собственные регуляторные модели, институты и правила управления за пределами формального членства и делает это в институциональных формах скоординированных действий, направленных на производство коллективно обязывающих соглашений» (Schimmelfennig 2012: 657). Европейское управление основано на общих принципах, вытекающих из норм и правил ЕС; в то же время он, возможно, был еще более сформирован «специфическими режимами ЕС в широком спектре областей государственной политики» (там же, 658).

Таблица 1. ENPI: ориентировочные средние ассигнования по странам, 2014–2020, 2014–2017, 2018–2020 (€ миллионы)

Eastern Partnership country	2014–2020	2014–2017	2018–2020
Азербайджан	154	85.5	68.5
Армения	280	155	125
Беларусь	143.5	80	63.5
Грузия	678	372.5	305.5

Молдавия	678	372.5	305.5
Украина	920.5	680	240.5

Источник: Европейский парламент, комитет иностранных дел.

Таким образом, эффекты европеизации являются «пятнистыми» (там же: 660). Следовательно, внешнее управление является косвенным механизмом европеизации, основанным как на активных действиях ЕС по продвижению своих ценностей, так и на процессе социализации участников со стороны ВП.

Внешняя европеизация в ВП является целью, а политика сплочения ЕС – основным инструментом. Внешнее управление стало весьма актуальным в конкретном случае стран Восточного партнерства после расширения на восток и распространения политики сплочения на Восточную Европу; теперь эта всеобъемлющая политика сплочения стала заменой расширению. Поскольку политика сплочения была распространена на восток, она приобрела особую нормативно-правовую базу благодаря финансовым трансферам из бывшего **Европейского инструмента соседства и партнерства (ENPI)** и нынешнего Европейского инструмента соседства (ENI) (таблица 1).

Но политика сплочения ЕС в ВП была гораздо более сложным процессом, чем эти финансовые конструкции. В основном он работал через интенсивные экономические контакты, которые во многих отношениях были новаторскими, поскольку к нему была прикреплена «комплексная программа институционального строительства» (ЕаР 2010: 3). Внешнее управление очень специфично в ВП, так как в этом регионе внешняя и внутренняя периферия ЕС встречаются и создают особую смесь. Восточные государства-члены и страны Восточного партнерства, как соседи, имеют обязательно интенсивные контакты, имеющие общий опыт решения аналогичных проблем; а также разительные различия в сближении общих усилий в области развития и расхождений в конкретных стратегиях европеизации.

Таблица 2. ЕаР: исторические вехи

Категория	Азербайджан	Армения	Беларусь	Грузия	Молдова	Украина
Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (СПС) 1999	1997	1999	1999	1998	1998	1998
План действий Европейской политики соседства (ЕПС)	2006	2004	Беларусь охвачена ЕПС, но никакого плана действий пока нет	2006	2004	2005
Инициатива Восточного	2009	2009	2009	2009	2009	2009

партнерства  
(EPI),

Соглашение об ассоциации (АА)	В 2010 году ЕС и Азербайджан начали переговоры по АА	АА не будет подписано	АА не ратифицирована и не предусмотрено	2014	2014	2014
Зона глубокой и всеобъемлющей свободной торговли (DCFTA)	Предусмотрено после вступления Азербайджана в ВТО	Никакое соглашение о DCFTA не будет подписано	Не применимо	2014	2014	2016

*Источник: Европейская служба иностранных дел.*

Внешняя европеизация развивалась как исторический процесс в несколько этапов (таблица 2). Первоначальной целью ЕПС в 2004 году было создание «кольца дружественных государств» и окружение ЕС «хорошо управляемыми странами». В оптимистическом духе Оранжевой революции на Украине на первом этапе политики восточного единства ЕС предусматривал не только расширение экономических контактов с восточными странами, но и широкую демократизацию посредством внешнего управления (Balfour, 2011; Buscaneanu 2015; Freyburg et al. др. 2011; Lavenex и Schimmelfennig 2011). Европеизация означала институциональное строительство на уровне государства и гражданского общества. ЕС ожидал относительно быстрой адаптации восточноевропейских стран к ЕС, интенсивных экономических контактов, предположительно способствующих благосостоянию и процветанию, и через множество побочных эффектов, способствующих установлению демократического порядка.<sup>254</sup>

В усилиях по расширению политики сплочения в Восточной Европе институциональный трансфер был доминирующей темой в литературе по внешнему управлению. Не затрагивался вопрос о том, останутся ли новые институты простым формальным правовым фасадом или могут стать активной частью общества. ЕС в своих отношениях с посторонними, похоже, предпочитал подход к управлению «сверху-вниз», основанный на доведении сверху правил и условий.

Тем не менее, исходный ENI был слишком общим и недостаточно конкретным и достаточно дифференцированным как между востоком и югом, так и внутри востока. Следовательно, институциональные реформы оставались поверхностными и

<sup>254</sup> ВП создал несколько институтов, которые были полезны как в ЕС, так и в региональном сотрудничестве. Парламентская ассамблея Евронест (3 мая 2011 г. в Брюсселе) – это парламентский форум для содействия политической ассоциации и экономической интеграции, состоящий из делегации Европейского парламента (60 членов Европейского парламента, депутатов Европарламента) и 50 делегатов ВП (по десять от каждой страны, кроме Беларуси). Форум гражданского общества Восточного партнерства (CSF) является частью программы по содействию и мониторингу демократических преобразований; его Руководящий комитет собирается ежегодно.

неэффективными (Коростелева, 2011), поскольку крупные национальные формальные институты должны были бы основываться на многих небольших местных неформальных институтах и основываться на моделях гражданского поведения, которые отсутствовали в Восточной Европе. Появление полного демократического порядка потребовало бы гораздо более длительного процесса и более благоприятной международной обстановки.

Этот нормативный подход привел к явному «кризису обусловленности», потому что у ЕС не было ничего уместного, чтобы предложить восточноевропейским государствам, кроме перспективы вступления в ЕС, чтобы способствовать структурным реформам. Это привело к предложению Польши и Швеции о создании Восточного партнерства. Чтобы оживить цель распространения политики сплочения на Восточную Европу, в 2009 году в Праге была подписана **совместная декларация о Восточном партнерстве** с шестью восточными партнерами – Азербайджаном, Арменией, Беларусью, Грузией, Молдовой и Украиной – для содействия более тесному сотрудничеству в обеих политических ассоциациях. и экономическая интеграция.

Восточное партнерство, с его более реалистичным духом, стало поворотным моментом в стратегии внедрения политики сплоченности в Восточной Европе, так как оно стремилось исправить слабые места первоначальной схемы ENP. Продвижение демократии не было оставлено, и уважение к общим ценностям глубокой и устойчивой демократии было очевидно во всех документах Восточного партнерства, но они стали более конкретными и более сложными.<sup>255</sup> Таким образом, сохраняя акцент на общих ценностях и Совместное владение этим прагматическим поворотом в политике сплоченности сигнализировало об отказе от наивных идей быстрой демократизации посредством масштабной передачи институтов и легкой гармонизации посредством многосторонних и двусторонних соглашений. Политика сплоченности в отношении ВП в настоящее время сосредоточена на расширении экономических и/или торговых отношений путём разработки понятия «глубокой торговли», что означает всеобъемлющие экономические и социальные преобразования как последствия интенсивной торговли.

Предполагается, что **зона глубокой и всеобъемлющей свободной торговли (DCFTA)** будет иметь сильные побочные эффекты, способствующие гармонизации во многих областях политики, а также среди всех стран Восточного партнерства. Интенсивные и растущие торговые отношения также повлекут за собой структурные изменения в некоторых других областях политики, что приведет к углублению внешней европеизации, прежде всего за счет улучшения социальной среды для бизнеса, торговли и инвестиций.

Этот «новый проект ВП» действительно был более прагматичным и более успешным в интенсификации торговых отношений, хотя в меньшей степени он также воспроизводил прежнюю западную ошибку относительно относительной легкости, с которой может происходить институциональный перевод. Это «новое ВП», разработанное на Пражском саммите (2009 г.) и получившее дальнейшее развитие на Варшавском саммите (2011 г.), было основано на двустороннем подходе, включающем как двусторонние отношения, так и многосторонние соглашения, но можно утверждать, что оно переоценило региональный подход.

<sup>255</sup> В этом духе создание Европейского фонда поддержки демократии (ЕФД) в 2011 году должно было поощрять «глубокую и устойчивую демократию» путем «упразднения, а не экспорта - демократии и свободы» (ЕФД 2015), просто поддерживая гражданские организации.

Такие принципы, как многоуровневое управление и многомерное управление, также появились в расширенном управлении ВП. Многоуровневое управление, прежде всего, подчеркнуло участие гражданского общества в продвижении демократии. Многоплановое управление применялось менее решительно, но высокая сложность политики и преобладание заинтересованности ЕС в развитии торговых отношений потребовали бы более интенсивного использования этого подхода.<sup>256</sup> Партнёрские структуры ВП были гораздо более чувствительны к отдельным государствам, вовлеченным в взаимосвязь многосторонних и двусторонних подходов, поскольку 6 государств значительно разошлись в своем социально-экономическом положении и, следовательно, в их участии и вкладе в ВП.

В целом, гибкое внешнее управление проявилось в быстром управлении конфликтами в Украине и Молдове (см. Baltag and Romanushyn 2011); тем не менее, в Грузии, а также в Армении и Азербайджане, было недостаточно интенсивное управление конфликтами; в то время как в Беларуси было «пренебрежение в мягкой форме». Более того, дифференцированная интеграция проявляется еще более четко в принципе «больше для большего». Это означало, что чем больше страна продвигается по пути демократических реформ и институционального строительства, тем больше дополнительной поддержки она может ожидать. Восточное партнерство было большим шагом вперед по сравнению с первоначальной европейской политикой в определении финансовых инструментов, но содержание структуры партнерства оставалось расплывчатым, поскольку дополнительная ценность стратегического партнерства не была определена должным образом: «В целом, как показывают исследования, политика включения в ЕС остается неоднозначной и непоследовательной, что затрудняет принятие обязательств соседями. сами к европейскому курсу реформ. , , Все соседи чувствовали, что они оказались между ЕС и Россией» (Коростелева 2011: 14–15). Таким образом, у ЕПС был «лоскутный характер», то есть сектора не были действительно скоординированы. В то же время секторальные усилия были важны для прогресса в некоторых областях, не будучи затронутыми другими областями политики, которые могли бы включать конфликты (например, торговля против энергетической безопасности).<sup>257</sup>

Восточное партнерство с его побочными эффектами работало в некоторой степени, хотя такие эффекты не были столь значительными, как ожидалось ЕС. Кроме того, энергетическая политика и энергетическая безопасность становятся все более приоритетными вопросами как для ЕС, так и для ВП. Внешнее управление в вопросах энергетики особенно сложно, так как оно препятствует побочным эффектам в других областях политики. ВП ввел сложный набор конкретных правил, выходящий далеко за рамки общей демократизации, но этот более снисходительный подход поднял вопрос о соответствии новым правилам. Эффективное соблюдение означает соблюдение положений соглашения и мер по осуществлению не только в качестве формального юридического переноса, но также в качестве правоприменения и применения. Несколько факторов

<sup>256</sup> Европейское управление также означало распространение многоуровневой литературы по управлению на Восточную Европу, см. Faludi (2012). Симона Пяттони (2010: 177–191) указала, что принцип многоуровневого управления включает не только эмпирическую задачу в ЕС, но и нормативную задачу в области децентрализации, подотчетности и прозрачности.

<sup>257</sup> О концептуальных и практических ограничениях ВП как продолжающегося кризиса обусловленности см. Коростелева и соавт. (2013, 2014).

противоречат этому более полному понятию реализации, такие как слабый административный потенциал, высокие затраты на усыновление внутри страны (а именно, несоответствие национальным правилам), общие внутренние предпочтения и партийно-политические интересы. Эта ситуация приводит к фактическому несоблюдению, сопровождающемуся усталостью от реформ и реформами плацебо. Поэтому в 2015 году ЕС ввел большой набор показателей, обобщенных в Индексе Восточного партнерства, для оценки системы партнерства в конкретной стране. Этот индекс ВП отражает прогресс, достигнутый шестью странами в интеграции в ЕС, с помощью индикаторов: (1) связи – глубины и интенсивности контактов с ЕС; (2) приближение – сближение с правилами и ценностями ЕС; и (3) управление – эффективность институциональных структур. Таким образом, он дает картину между странами и секторами в исторической траектории между 2011 и 2014 годами (Таблица 3).

Таблица 3. Индекс Восточного партнёрства

Country	Linkage				Approximation				Management			
	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
Armenia	0.42	0.48	0.49	0.52	0.57	0.56	0.59	0.61	0.32	0.43	0.51	0.48
Azerbaijan	0.32	0.38	0.41	0.42	0.49	0.42	0.42	0.42	0.28	0.34	0.33	0.31
Belarus	0.19	0.31	0.31	0.32	0.37	0.31	0.33	0.32	0.20	0.19	0.24	0.25
Georgia	0.53	0.54	0.57	0.59	0.63	0.58	0.63	0.69	0.92	0.58	0.58	0.74
Moldova	0.70	0.70	0.70	0.70	0.67	0.65	0.67	0.70	0.88	0.57	0.59	0.71
Ukraine	0.60	0.67	0.65	0.66	0.57	0.55	0.58	0.60	0.68	0.52	0.52	0.50

Источник: [www.eap-index.eu](http://www.eap-index.eu).

### Прагматический мультилатерализм

На Вильнюсском саммите в 2013 году состоялись переговоры по Соглашениям об ассоциации, заменяющим Соглашения о партнерстве и сотрудничестве. Наконец, Соглашения об ассоциации с Грузией, Молдовой и Украиной были подписаны в Брюсселе 27 июня 2014 года. Кроме того, в Вильнюсе была согласована амбициозная повестка дня с обязательством проведения политических, экономических и социальных реформ, поскольку «Зона глубокой и всеобъемлющей свободной торговли» за пределами классического соглашения о свободной торговле. Это касается не только либерализации торговли товарами, и услуги, но широкие положения о создании компаний и о гармонизации торгового законодательства стран-партнеров с *acquis communautaire* ЕС (свод законов и положений ЕС)» (ЕаР 2014: 5).

В целом, «ЕС поделился своим опытом сплоченности и регионального развития со странами-партнерами, чтобы помочь им преодолеть внутренние региональные социально-экономические различия» (там же: 13). Это утверждение действительно может быть принято за девиз ВП. Многостороннее измерение ВП в Вильнюсской декларации обеспечивает новый форум в период между 2014 и 2017 годами для укрепления многостороннего сотрудничества через четыре тематические платформы:

- 1) демократия и благое управление;
- 2) экономическая интеграция и сближение с политикой сектора ЕС;

3) энергетическая безопасность;

4) контакт между людьми.

В нём указаны основные направления дальнейшей деятельности и основные направления политики сплочения ЕС: participants Участники Вильнюсского саммита признают важность многостороннего сотрудничества в поддержку более глубоких двусторонних отношений, форумы многостороннего измерения – это место, где можно проводить обмены между ЕС и всеми 6 партнёрами» (ЕаР 2013: 11). Соответственно, при финансовой поддержке Европейского инструмента соседства «Помощь будет сосредоточена на нескольких секторах концентрации, с целью повышения ответственности, качества как результата как средства, способствующего модернизации и социальной сплоченности общества».

В то же время участники также подчеркнули важность регионального сотрудничества и призвали «развивать эффективный диалог по межрегиональному и трансграничному сотрудничеству, в том числе **EGTC (Европейская группа территориального сотрудничества)**, для содействия «социальному и экономическому развитию» партнёров (ВП). 2013: 12) (см. Таблицу 4 сводных экономических показателей).

Как это ни парадоксально, Вильнюсская декларация стала крупным событием, завершившим прагматический этап, и в то же время оказалась началом антикризисного управления в связи с украинскими событиями. В Вильнюсе украинский президент Янукович отказался от Соглашения об ассоциации с Украиной, которое спровоцировало движение протеста против ЕС и лишило его власти. В связи с взрывом украинского кризиса в конце 2013 года традиционные военные аспекты и аспекты безопасности вернулись с удвоенной силой, и с тех пор Восточное партнерство было перегружено кризисным управлением, вызванным эскалацией конфликта между ЕС и Россией.

Координация политики также вышла за рамки военного измерения, в экономике, энергетике и политике, и она стала новым прагматическим приоритетом. Хотя энергетическая политика выглядела как объединяющий фактор проблемы безопасности как «внешнее измерение регулирующего государства» (Goldthau and Sitter 2014), традиционная безопасность фактически стала самой важной проблемой, когда разразилась нетрадиционная война. Вместе жёсткие и мягкие аспекты управления безопасностью все более и более непосредственно влияли на восточную политику ЕС в связи с массовой миграцией и нарушениями прав человека и преследования гражданских организаций в государствах ВП. Региональная интеграция Восточного партнерства, встроенная в многостороннее внешнее управление ЕС, стала мечтой или сведена к дипломатической тонкости.<sup>258</sup>

Конфликт с Россией в регионе Восточного партнерства также породил внутренний конфликт в ЕС. Фактически, восточная политика ЕС разделила ЕС с самого начала из-за противодействия южных стран-членов Восточному союзу. Украинский кризис и санкции

<sup>258</sup> Концептуальный сдвиг в политике безопасности от узкого традиционного значения к самому широкому, наиболее сложному значению, охватывающему финансовые, экономические, энергетические и политико-глобальные измерения, был описан в недавнем документе о внешней политике ЕС (Аг 2014: 116–117). На этот сдвиг легко указать нынешний украинский кризис. В этом отношении странам ВП также необходима «интеграция безопасности» с ЕС через ВП, поскольку все страны, находящиеся под наблюдением, являются «оспариваемыми государствами» для великого государства

против России разделили ЕС еще больше, потому что некоторые страны-члены предпочитают больше конфронтации с Россией, а другие – меньше конфронтации. Помимо неравномерного внимания ЕС к ВП, был особый интерес NMS к партнёрству с их близкими соседями. Тем не менее, это новое разделение между жесткой и мягкой политикой также появилось в NMS, главным образом, как раскол между его северной и южной частями, потому что первые были больше озабочены Восточным партнерством, а последние – Черноморским регионом. Восточное партнерство было польско-шведской инициативой, и до сих пор все саммиты Восточного партнерства проводились раз в два года в НМС.

Этот особый интерес NMS стал довольно интенсивным в период «новой холодной войны» на перекрестке энергетики, традиционной безопасности и управления границами (Домбровски 2013). Хотя некоторые восточные члены ЕС, в первую очередь Польша, пытались сохранить высокое значение ВП в повестке дня ЕС, на восточную политику ЕС по-прежнему в значительной степени повлиял тот факт, что интеграционный потенциал ЕС был ограничен в случае NMS, поскольку в первом десятилетии членства они не смогли «преодолеть разрыв между Востоком и Западом» (см. Эпштейн и Якоби 2014).

Таблица 4. Основные экономические показатели стран ВП

Category		Armenia	Azerbaijan	Belarus	Georgia	Moldova	Ukraine
Per capita GDP (US dollars)*		3505	7812	7575	3.605	2.239	3.900
GDP total (millions of US dollars)*		10432	73560	71 710	16.140	7.970	177.431
Currency		dram (AMD)	manat (AZN)	Belarusian ruble (BYR)	lari (GEL)	Moldovan leu (MDL)	Ukrainian hryvnia (UAH)
FDI stock from**	EU	909	3768	3807***	3855	992	42 979
	Russia	2450	478	9037	450***	204	3786
Trade balance with the European Union (EUR million)****		-458	10454	-5201	-1365	-1322	-10 122
Share in total trade (%)****	EU	27.9	44.6	26.2	27.5	46.4	31.2
	Russia	24.3	7.3	49.5	6.1	21.9	27.3

Note:

\* World Bank (2013)

\*\* UNCTAD (2012), millions of US dollars

\*\*\* Data for 2011

\*\*\*\* Eurostat (2013).

Усиливающаяся проблема безопасности привела к «кризису антикризисного управления» в усилиях ЕС по распространению политики сплоченности на ВП. Восточный кризис стал неожиданностью, поскольку европейцы, должно быть, утратили привычку и опыт анализировать мир в геополитическом плане в относительно расслабленный период многополярной эры (Biscop 2015: 2). В этом отношении «переосмысление парадигмы развития ЕС» в ВП может иметь значение (ЕПС 2015:1).

В 2015 году неопределенность ожидалась больше, чем когда-либо прежде, поскольку «Пересмотренная Стратегия ЕПС будет характеризоваться отказом от условий

«больше за большее, меньше за меньшее» и дальнейшей дифференциацией отношений с каждой из соседних стран, принимая свои и свои интересы соседей больше во внимание. Таким образом, ЕПС будет отделена от философии расширения ЕС и, таким образом, станет напоминать более классическую внешнюю политику» (Blockmans 2015:2). Действительно, Европейская служба внешних действий (EEAS) все активнее включается в восточную политику (EEAS 2015), так как региональная безопасность выходит на первый план. Принцип «больше за большее» не может быть сохранен после 2015 года, поскольку возможности для маневра в государствах Восточного партнерства резко сократились, а приверженность демократии привела к более четкому позиционированию государств Восточного партнерства между ЕС и самодержавной Россией (Buscaneanu 2015). Рижская встреча на высшем уровне была посвящена украинскому кризису, и она сделала лишь небольшие шаги в процессе либерализации виз (Каса 2015).

Недавний польский отчет об этом состоянии кризисного управления ставит под сомнение управление ЕС в сфере безопасности, энергетики и миграции в ЭЭ. В Отчете критикуется прежде всего политика безопасности в отношении «мягкой линии» в отношении России в новой холодной войне: «Политика соседства ЕС была основана на сильном либеральном допущении, что лучший способ обеспечить стабильность - это улучшить управление, и укреплять экономическое сотрудничество. ЕС проводил свою политику безопасности экономическими средствами, сопровождаемыми политическим диалогом» (Годзимирски и др. 2015: 7–8).

В отчёте также отмечается, что ЕС не готов к решению проблем массовой миграции из региона Восточного партнерства и еще более критично относится к своей энергетической политике: «Внешнее измерение энергетической политики ЕС, как расширение внутренних нормативных актов ЕС, является подвержены тем же слабостям» (Годзимирски и др. 2015: 14). В общем в более широкой сфере безопасности явно необходимы некоторые изменения в политике соседства ЕС. Хотя есть некоторые подтверждения роли экономических инструментов и инструментов безопасности ЕС и сохраняющейся привлекательности его модели управления, российско-украинский кризис показал, что предыдущие рамки были недостаточными. (Годзимирски и др. 2015: 25).

Однако приведенные выше аналитики не различают две проблемы: (1) докризисный подход к ВП был неадекватным во многих отношениях; и (2) подход во времена кризиса нуждается в новой политике, которая еще не разработана. Та же проблема возникает в четырех сценариях (Friedrich Ebert Stiftung 2014), разработанных совместной группой экспертов ЕС-Восточного партнерства в конце 2014 года. В 2015 году сценарии I (Общий дом) и II (Общий дом) уже утратили свою актуальность. Сценарий «Общий дом» предполагает, что ЕС и Россия после этого потерянного десятилетия политических кризисов и экономического застоя будут сосредоточены на общих интересах, чтобы страны Восточного партнерства могли развиваться посредством глубокой торговли и не были вынуждены выбирать между ними.

Сценарий «Общий Дом» делает ещё больший акцент на демократизацию России и её общих интересах с ЕС в глобальной конкуренции для разрешения европейских конфликтов с целью противодействия общим угрозам. Сценарий III (Broken Home) учитывает авторитарную модернизацию России и прогнозирует продолжение конфронтации с ней, превращая регион Восточного партнерства в зону постоянной нестабильности. Наконец, в Сценарии IV («Разделенный дом») прогнозируется даже

дальнейшее ухудшение отношений между ЕС и Россией из-за усилий России по созданию сферы влияния, поэтому никаких политических и экономических преобразований не произойдет, и регион ВП окажется в тупике. В 2016 году ЕС наиболее близок к этому наихудшему сценарию.

### **Новые задачи Восточного партнёрства**

Постглобальный кризис трансформации - это многоуровневая игра, в которой усиливается напряженность в ЕС и возникает новая проблема безопасности на востоке. В настоящее время самая большая проблема для ЕС заключается в том, как возобновить экономический рост, прежде всего на южной периферии, из-за растущего разрыва между ядром и периферией в условиях жесткой глобальной конкуренции. Более того, демократия в ЕС зависит не только от недавно разработанных внутренних форм и содержания, но также все больше от международного давления, включая уровень и формы демократии в его соседстве (Cheneval et al. 2015). Таким образом, проблема безопасности на востоке, в ее главном значении как военная, политическая и энергетическая проблема, перегружает ЕС и ведет к замороженной внешней европеизации с растущей внутренней нестабильностью стран Восточного партнерства. Эта ситуация высокой сложности требует управления сложностью, которое ЕС будет разрабатывать шаг за шагом.

Переосмысление текущего антикризисного управления должно привести к новой восточной политике, поскольку распространение политики сплоченности на Восточную Европу все еще является важной частью будущей Европы. Главная проблема, действительно, заключается в том, что «ЕС должен тщательно провести различие между шестью восточными странами-партнерами и оказать интенсивную поддержку Украине, чтобы помочь ей перестроить свою систему управления на фоне войны в Восточной Украине» (Индекс европейской интеграции, 2015: 7; см. Также ВП, 2015). Исходя из этого, в заключениях Председателя в марте 2015 года было заявлено, что: EU ЕС полностью привержен Восточному партнерству. Он будет по-разному укреплять отношения с каждым из шести партнеров. Особые усилия должны быть направлены на развитие сотрудничества в области государственного строительства, мобильности и контактов между людьми, рыночных возможностей и взаимосвязей» (European Council 2015: 4). Аналогичным образом, у ЕС есть серьезные проблемы в южной части ЕПС (например, миграционный кризис), поэтому в заключениях председательства была подтверждена приверженность ЕС делу оказания помощи как в восточном, так и в южном кризисе: постоянный пересмотр Европейской политики соседства должно обеспечить постоянны тесные отношения ЕС как с восточными, так и с южными партнерами.

## Заключение

Политика сплочения ЕС характеризует Союз как многоуровневое политическое образование, применяющее неординарные формы и механизмы по обеспечению своего единства, имеющие как внутреннее, так и внешнее значение. Для государств Восточного партнерства эта политика является одной из наиболее значимых, позволяющей понимать общие процессы и направления развития Европейского союза. Два аспекта такого развития можно рассматривать как определяющее его значение: многоуровневый характер осуществляемой политики сплочения и ее правовая, конституционная природа. Именно политика сплочения обеспечивает новые конституционные отношения в ЕС, а также новые социопространственные конфигурации. Они складываются в рамках традиционных территориальных структур, но вовлекая в них огромное число акторов, формируют не столько территорию, сколько пространство, обладающее множеством измерений. Как следствие, чрезвычайно развивается словарь понятий, относящихся к такого рода пространству, переосмыслению подвергаются даже такие элементарные понятия как 'регион', 'место' и 'локальность' (Keating 1997). В рамках отношений по сплочению ЕС проясняется природа Союза, место публичных структур власти, акторов политики и правовых отношений. ЕС в политике сплочения выступает как актор социально-экономического регулирования, способный к такого рода регулированию только в процессе разделения власти и иными акторами. Присутствие столь масштабных структур ставит вопрос о методах, инструментах и принципах их взаимодействия, исключающих иерархические принципы, но обращающихся к идеям неиерархического, партнерского взаимодействия. В рамках политики сплочения ЕС оказывается связан не только с публичными властными структурами национальных государств, но с отдельными людьми и их объединениями. Построения системы стольких сложных взаимодействий требует особых подходов к их наблюдению и изучению. Такой Союз существует в большей степени как процесс, а не как форма, и внимание исследователя должно быть главным образом сосредоточено на процессах в рамках политики сплочения. Можно развивать долгую

догматическую дискуссию относительно формы ЕС, но можно переключить сам метод исследованию, и рассмотреть – как и с помощью чего ЕС осуществляет влатсь и обеспечивает единство. Такой подход возвращает нас к широкому пониманию политики, которая осуществляется не только на уровне публичных институтов, но и на частном уровне, и на уровне экономических взаимодействий. Политические процессы не ограничиваются распределением или перераспределением формальных государственных властей: они - часть реструктурирования способы управления и регулирования, которые вовлекают изменения в отношения между государством и обществом и отдельным человеком и их влиянием на пространственные отношения. Европейский союз развивается как сложное многоуровневое образование, с глубоким перераспределением политической ответственности и власти.

Неровности в экономическом и социальном развитии предельно обостряют проблему обеспечения единства и взаимодействия. Методы публичных интервенций в эти области во многом определяют будущее сомого Союза. Они позволяют сформировать институциональную инфраструктуру и систему учреждений, осуществляющих такую политику, и такие, которые могут предельно гибко трансформироваться и изменяться. В таких условиях политика является одновременно экспериментом, производящем формы, находящиеся в непрерывном становлении и корретировке.

Управление и взаимодействие между акторами в процессе осуществления политики становится существенно важными, они развиваются и на горизонтальном и на вертикальном уровнях. И здесь мы можем наблюдать захватывающее зрелище возникновения стратегических структур, которые обеспечивают возможность договорной координации и инструментов, позволяющих разрешать конфликты – как между государствами, так и между Союзом, государствами и отдельными гражданами. Государство и публичные структуры прибегают к мультирегулированию, протофедеративному и конституционному – для того, чтобы такого рода политика сплочения могла бы осуществляться. Политика сплочения провоцирует реструктурирование государства, его трансформацию и реформирование, в рамках которого государство превращается из суверена в партнера.

Также мы можем наблюдать рост значения регионов, возможность их прямого, внеправительственного контакта со структурами ЕС, непосредственное участие в политике сплочения. В результате формируется новая система межправительственных соглашений по вертикали, и новая система горизонтальных связей, поскольку поощряется автономия региональных струтур и существование межправительственных площадок для их взаимодействия. Такого рода опыт можно называть федералистским проектом, осуществляющемся как эксперимент на всех уровнях многоуровневого Союза. Федеральные структуры обеспечивают возможность проявления местной инициативы, гарантирует им именно экспериментальный характер такого процесса. На уровне национальных государств происходит перестройка философии отношений между государством и региональным структурами. На уровне социально-экономических регионов осуществляется политика создания своего пространства, новых площадок для развития. В таких условиях проявляется Дизъюнкция между институциональным и социально-экономическим районированием – характеризующаяся разницей в показателях развития, что требует объяснения и создания новых социальных (частных) и межорганизационных (публично-частных) отношений для содействия политике развития и поддержке локального

эндогенного развития в соответствии со стратегическими целями Союза. Значительной институциональной мерой в этом направлении были новые правовые рамки, известные как 'договорное программирование', с середины 1990-х сформировавшееся в рабочую модель в виде фонда в целях общей политики регионального развития на основе принципа субсидиарности и принципов партнерства. Структура договорного программирования коснулась заключения договора в вертикальном измерении – в виде договоров с правительством, а также в горизонтальном измерении в виде форм территориальной самоорганизации. Это расширило организованные стратегические методы региональной политики - от межправительственных отношений до продвижения социального партнерства на новых межорганизационных аренах, таким образом включив в политику всех возможных акторов.

По сути, это формы локальной мобилизации, нацеленной на образование новых территориальных акторов, автономных и инициативных, а не простых получателей помощи. В то же время процесс требует огромных стратегических инноваций, институционального строительства и управляемой децентрализации.

Можно определить, что существует несколько общих особенностей возникающих многоуровневых территориальных систем в европейских странах. Первой особенностью является появление стратегических методов такой политики, определяемых переменными пространственными конфигурациями, которые концентрируются на стратегиях развития и основаны на правовых актах ЕС. Второй особенностью является увеличивающееся разнообразие мер и соглашений. Третьей особенностью является разнообразие инструментов политики, приводящей к увеличению числа конфигураций управления и взаимодействия и перекрытия территориальных юрисдикций. Эти конфигурации обладают восприимчивостью к институциональным реформам и инновационному стратегическому действию. Многоуровневые территориальные системы проявляют также напряженность между территориальными ограниченными институциональными отношениями на стадии становления и вне-территориальными ограниченными стратегическими мерами со стороны государств и ЕС. Такая дихотомия внутри системы многоуровневого управления, является, на самом деле, проблемой совместимости и функциональной взаимозависимости между ее элементами; между официальными сувереном и иерархически связанными территориальными образованиями, требующими формализации и легитимации. Так неизбежно возникает проблема участия и демократического характера региональной политики. Демократический характер политики проявляется как эффект оформления отношений между универсалом, территориальными юрисдикциями и повышением значения специализированных, функциональных пространств, в рамках которых достигаются задачи развития. Здесь возникает потребность в инновационных подходах координации между уровнями осуществления политики.

## Литература

1. Ágh, A. (2010), 'Regionalisation as a driving force of EU widening: recovering from the EU "carrot crisis" in the "East"', *Europe–Asia Studies*, 62 (8), 1239–1266.
2. Ágh, A. (2012), 'Global governance and integrative balancing: EU efforts to respond to the global challenge', *Journal of Global Policy*, 3 (2), 145–153.
3. Ágh, A. (2014), 'The fall of the Berlin Wall and European politics: perspectives of new Europe in the early twenty- first century', in José Magone (ed.), *Routledge Handbook of European Politics*, London: Routledge, pp. 116–131.
4. Bachtler, J. and C. Mendez (2007), 'Who governs EU cohesion policy?', *Journal of Common Market Studies*, 45 (3), 535–564.
5. Bachtler, J., C. Mendez and H. Orazé (2014), 'From conditionality to Europeanization in Central and Eastern Europe: administrative performance and capacity in cohesion policy', *European Planning Studies*, 22 (4), 735–757.
6. Balfour, R. (2011), 'Debating the Eastern Partnership: perspectives from the European Union', *International Politics and Society*, 3, 29–40.
7. Baltag, Dorina and Iulian Romanyshyn (2011), 'EU external governance: successful good governance promotion in Moldova and Ukraine?', *Stiftung Wissenschaft und Politik*, 2011/2, accessed 12 December 2015 at [http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/WP%202011\\_02\\_Romanyshyn\\_neu.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/WP%202011_02_Romanyshyn_neu.pdf).

8. Barzelay, M. (1997), 'Central audit institutions and performance auditing: a comparative analysis of organizational strategies in the OECD', *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 10 (3), 235–260.
9. Baun, Michael and Dan Marek (eds) (2008), *EU Cohesion Policy after Enlargement*, New York: Palgrave Macmillan.
10. Biscop, Sven (2015), 'Global and operational: a new strategy for EU foreign and security strategy', Egmont Institute, accessed 12 December 2015 at <http://www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2015/09/iaiw1527-def.pdf>.
11. Blockmans, Steven (2015), 'The EU and its neighbours: predictions for 2015', Editorial in the CEPS Neighbourhood Watch, 5 January, [http://www.ceps.eu/system/files/simplenews/2011/05/NWatch111\\_final.pdf](http://www.ceps.eu/system/files/simplenews/2011/05/NWatch111_final.pdf).
12. Buscaneanu, S. (2015), 'EU democracy promotion in Eastern ENP countries', *East European Politics and Society*, 29 (1), 248–286.
13. Carroll, W.E. (2011), 'The Committee of the Regions: a functional analysis of the CoR's institutional capacity', *Regional and Federal Studies*, 21 (3), 341–354.
14. Cheneval, F., S. Lavanex and F. Schimmelfennig (2015), 'Democracy in the European Union: principles, institutions, policies', *Journal of European Public Policy*, 22 (1), 1–18.
15. Christiansen, T. (1996), 'Second thoughts on Europe's "third level": the European Union's Committee of the Regions', *Publius, The Journal of Federalism*, 26 (1), 93–116.
16. Cipriani, G. (2010), *The EU Budget. Responsibility without Accountability?*, Brussels: CEPS Paperbacks.
17. Commission of the European Communities (2005), *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Court of Auditors on a Roadmap to an Integrated Internal Control Framework*, COM(2005) 252 final.
18. Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission (COSO) (1992), 'Internal Control – Integrated Framework', New York: AICPA.
19. Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission (COSO) (2013), 'Internal Control – Integrated Framework', New York: AICPA.
20. CoR (2012), *The Future of EU Cohesion Policy as Seen by Regions and Cities: Interinstitutional Negotiations on Cohesion Policy Post- 2013*, 2nd edn, Brussels: CoR.
21. CoR (2014), *Milestones in the History of the Committee of the Regions 1994–2014*, Brussels: CoR.
22. Council of the European Union (2006), Regulation (EC) No 1083/2006 Laying Down General Provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999, OJEU 2006 L 210/25.
23. Dąbrowski, M. (2013), 'EU cohesion policy, horizontal partnership and the patterns of sub-national governance: highlights from Central and Eastern Europe', *European Urban and Regional Studies*, 20 (3), 1–20.
24. Davies, S. and L. Polverari (2011), 'Financial accountability and European Union Cohesion policy', *Regional Studies*, 45 (5), 695–706.
25. Davies, S., F. Gross and L. Polverari (2008), 'The financial management, control and audit of EU Cohesion policy: contrasting views on challenges, idiosyncrasies and the way ahead', *IQ-Net thematic paper*, 23(2), European Policies Research Centre.

26. Dimitrova, A. and R. Dragneva (2009), 'Constraining external governance: interdependence with Russia and the CIS as limits to EU's rule transfer in Ukraine', *Journal of European Public Policy*, 16 (6), 853–872.
27. Eastern Partnership (EaP) (2010), Implementation of Eastern Partnership, accessed 12 December 2015 at [http://eeas.europa.eu/eastern/docs/eap\\_meeting\\_foreign\\_affairs\\_131210\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/eastern/docs/eap_meeting_foreign_affairs_131210_en.pdf).
28. Eastern Partnership (EaP) (2013), Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit, Vilnius, 28–29 November, accessed 12 December 2015 at [http://www.eu2013.lt/en/news/statements/-\\_joint-declaration-of-the-eastern-partnership-summit-vilnius-28-29-november-2013](http://www.eu2013.lt/en/news/statements/-_joint-declaration-of-the-eastern-partnership-summit-vilnius-28-29-november-2013).
29. Eastern Partnership (EaP) (2014), Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2013, Regional Report: Eastern Partnership, Brussels, 27.3.2014, SWD(2014) 99 final.
30. Eastern Partnership (EaP) (2015), Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2014, Regional Report: Eastern Partnership, Brussels.
31. Epstein, R. and W. Jacoby (eds) (2014), 'Eastern enlargement ten years on: transcending the East–West divide?', *Journal of Common Market Studies* (special issue), 52 (1), 16.
32. EU Neighbourhood Info Centre (2015), <http://www.enpi-info.eu/>.
33. EU Neighbourhood Library (2015), <http://www.enpi-info.eu/library/>. Euronest Parliamentary Assembly (2015), <http://www.euronest.europarl.europa.eu/euronest/>.
34. European Commission (2001), EU Governance. A White Paper (COM(2001) 428 final) Official Journal C 287 of 12.10.2001.
35. European Commission (2008), Green Paper on Territorial Cohesion: Turning Territorial Diversity into Strength, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee of 6 October 2008, COM(2008) 616 Final.
36. European Commission (2011), 'Impact assessment', Commission Staff Working Paper accompanying the Document Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund covered by the Common Strategic Framework and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1083/2006, SEC(2011)1141 final, Part I.
37. European Commission (2014), Commission Delegated Regulation (EU) No 240/2014 of 7 January 2014 on the European code of conduct on partnership in the framework of the European Structural and Investment Funds, Official Journal L 74, 14.3.2014.
38. European Commission (2014), Investment for Jobs and Growth. Promoting Development and Good Governance in EU Regions and Cities. Sixth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
39. European Commission (2015a), 2014 Annual Activity Report, DG Regional and Urban Policy, accessed 4 November 2015 at [http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/regio\\_aar\\_2014.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/regio_aar_2014.pdf).
40. European Commission (2015b), 2014 Annual Activity Report, Employment, Social Affairs and Inclusion, accessed 4 November 2015 at [http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/empl\\_aar\\_2014.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/empl_aar_2014.pdf).
41. European Commission, Directorate- General for Regional Policy (2009), 'The control system for Cohesion Policy: how it works in the 2007–13 budget period', accessed on 4 November

- 2015 at [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/presenta/audit2009/audit2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/audit2009/audit2009_en.pdf).
42. European Council (2015), Conclusions, Brussels, 20 March, EUCO 11/15.
  43. European Court of Auditors (2004), Opinion No 2/2004 of the Court of Auditors of the European Communities on the 'single audit' model (and a proposal for a Community internal control framework), (2004/C 107/01), OJEU C 107/1.
  44. European Court of Auditors (2006), Performance Audit Manual 2005, accessed 6 December 2015 at [http://www.eca.europa.eu/en/Pages/search.aspx?k5performance audit manual](http://www.eca.europa.eu/en/Pages/search.aspx?k5performance%20audit%20manual). European Court of Auditors (2011),
  45. European Court of Auditors (2013), Special Report No 16/2013 on 'Taking Stock of "Single Audit" and the Commission's Reliance on the Work of National Audit Authorities in Cohesion', Luxembourg: Publications Office of the European Union.
  46. European Court of Auditors (2014), Special Report No 21/2014 on 'EU- Funded Airport Infrastructures: Poor Value for Money', Luxembourg: Publications Office of the European Union.
  47. European Court of Auditors (2015), Annual Report on the Financial Year 2014 Official Journal of the European Union, C373, Vol. 58, 10 November.
  48. European Endowment for Democracy (EED) (2015), 'Eastern Partnership program 2015', accessed 12 December 2015 at <https://www.democracyendowment.eu/news/eastern-partnership/>.
  49. European External Action Service (EEAS) (2015), 'EaP events and summits', accessed 12 December 2015 at [http://eeas.europa.eu/eastern/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/eastern/index_en.htm).
  50. European Integration Index (2015), European Integration Index 2014 for EaP Countries, Eastern Partnership Civil Society Forum, accessed 12 December 2015 at <http://www.eap-index.eu/>.
  51. European Parliament – Budgetary Control Committee (2005), Report on the Discharge for Implementing the European Union General Budget for the Financial Year 2003, (Rapporteur: Terrence Wynn), March, available at <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type5REPORT&reference5A6-2005-0070&language5BG>.
  52. European Parliament – European Parliamentary Research Service (2015), 'Special Reports of the European Court of Auditors – a rolling check- list of recent findings', accessed 4 November 2015 at [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536342/EPRS\\_STU\(2015\)536342\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536342/EPRS_STU(2015)536342_EN.pdf).
  53. European Parliament (2010), Research Note on 'The Impact of the Treaty of Lisbon on Regional Policy', Brussels, PE 431.586. European Parliament (2012), Research Note on 'Macro- Economic Conditionalities in Cohesion Policy', Brussels, PE 474.552.
  54. European Parliament (2014), EP's Budgetary Control Committee – Report on the Future Role of the Court of Auditors, (Rapporteur: Ayala Sender), January, available at <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef5-//EP//TEXT1REPORT1A7-2014-0014101DOC1XML1V0//EN>
  55. European Parliament and Council (2013), Regulation of the European Parliament and of the Council (EU) No 1303/2013 Laying Down Common Provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund, OJEU L 347/320.

56. European Parliament and the Council (2012), Regulation (EU, Euratom) No 966/2012 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on the Financial Rules Applicable to the General Budget of the Union and Repealing Council Regulation (EC, Euratom) № 1605/2002, OJEU L 298/1.
57. European Parliament and the Council (2013), Regulation of the European Parliament and of the Council (EU) No 1303/2013 Laying Down Common Provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund, OJEU L 347/320.
58. European Policy Centre (EPC) (2015), 'Europe's neighbours: taking stock of the EU's engagement', accessed 12 December 2015 at [http://www.epc.eu/prog\\_forum.php?forum\\_id556&prog\\_id53](http://www.epc.eu/prog_forum.php?forum_id556&prog_id53).
59. European Union (2012), Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union, OJEU C 326/01. International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) (1977), The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts, accessed 4 November 2015 at [http://www.issai.org/media/12901/issai\\_1\\_e.pdf](http://www.issai.org/media/12901/issai_1_e.pdf).
60. Faludi, Andreas (2012), 'Multi- level (territorial) governance: three criticisms', accessed 12 December 2015 at [http://81.47.175.201/flagship/attachments/Multi\\_level\\_Territorial\\_Governance\\_Three\\_Criticisms.pdf](http://81.47.175.201/flagship/attachments/Multi_level_Territorial_Governance_Three_Criticisms.pdf).
61. Forbrig, Joerg (ed.) (2015), 'A Region Disunited? Central European responses to the Russia–Ukraine crisis', German Marshall Fund, Europe Policy Paper 1/2015, <http://www.gmfus.org/publications/region-dis-united-central-european-responses-russia-ukraine-crisis>.
62. Forsberg, T., R. Heller and R. Wolf (2014), 'Introduction', Special Issue on Russian Foreign Policy, *Communist and Post- Communist Studies*, 47 (3–4), 261–268.
63. Freise, M. and M. Garbert (2013), 'Abandoning the "watering can approach"? European Cohesion Policy after the Lisbon Treaty', *Integration*, 1/2013, [http://www.iep-berlin.de/integration\\_1\\_20130.html?&L51](http://www.iep-berlin.de/integration_1_20130.html?&L51).
64. Freyburg, T. et al. (2011), 'Democracy promotion through functional cooperation? The case of the European Neighbourhood Policy', *Democratization*, Special Issue on Eastern Neighbours, 18 (4), 1026–1054.
65. Friedrich Ebert Stiftung (2014), *The EU and the East: Four Scenarios for Relations between the EU, the Russian Federation, and the Common Neighbourhood*, Berlin: Friedrich- Ebert- Stiftung.
66. Godzimirski, Jakub, Lidia Puka and Marta Stormowska (2015), 'Has the EU learnt from the Ukrainian crisis? Changes to security, energy and migration governance', Polish Institute of International Affairs, [http://www.pism.pl/files/?id\\_plik519206](http://www.pism.pl/files/?id_plik519206).
67. Goldthau, A. and N. Sitter (2014), 'A liberal actor in a realist world? The Commission and the external dimension of the single market for energy', *Journal of European Public Policy*, 21 (10), 1452–1472.
68. Gromadzki, G. (2011), 'An urgent challenge for today's Europe: the Eastern Partnership', *International Politics and Society*, 3 (2011), 11–28.
69. Hönnige, C. and A. Kaiser (2003), 'Opening the black box: decision- making in the Committee of the Regions', *Regional and Federal Studies*, 13 (2), 1–29.
70. Hooghe, Liesbet and Gary Marks (2001), *Multi- Level Governance and European Integration*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers.

71. Kaca, Elzbieta (2015), 'On the eve of the Eastern Partnership Summit in Riga: progress in visa policy', <http://www.pism.pl/publications/bulletin/no-23-755>.
72. Kaniok, P. and L. Dadova (2013), 'Committee of the Regions: from advisory body to the second chamber of the European Parliament?', *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 40 (E), 114–136.
73. Korosteleva, E. (2011), 'The Eastern Partnership Initiative: a new opportunity for neighbours?', *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 27 (1), 1–21. Korosteleva, E., M.
74. Korosteleva, Elena, Michal Natonski and Licina Simao (eds) (2014), *EU Policies in the Eastern Neighbourhood: The Practices Perspective*, London: Routledge. Larsen, H. (2014), 'The EU as a normative power and the research on external perceptions: the missing link', *Journal of Common Market Studies*, 52 (4), 896–910.
75. Laffan, B. and J. Lindner (2005), 'The budget: who gets what, when and how?', in Helen Wallace, Mark A. Pollack and Alasdair R. Young (eds), *Policy-making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, pp. 191–212.
76. Laffan, Brigid (1997), 'From policy entrepreneur to policy manager: the challenge facing the European Commission', *Journal of European Public Policy*, 4 (3), 422–438.
77. Lavenex, S. and F. Schimmelfennig (2009), 'EU rules beyond EU borders: theorizing external governance in European politics', *Special Issue on External Governance, Journal of European Public Policy*, 16 (6), 791–812.
78. Lavenex, S. and F. Schimmelfennig (2011), 'EU democracy promotion in the neighbourhood', *Democratization, Special Issue on Eastern Neighbours*, 18 (4), 885–909.
79. Manzella, G.P. and C. Mendez (2009), 'The turning points of EU Cohesion policy', Working Paper produced in the context of the report 'An agenda for a reformed Cohesion Policy', Brussels, European Commission.
80. Mendez, C. (2013), 'The post-2013 reform of EU cohesion policy and the place-based narrative', *Journal of European Public Policy*, 20 (5), 639–659.
81. Mendez, C. and J. Bachtler (2011), 'Administrative reform and unintended consequences: an assessment of the EU Cohesion policy "audit explosion"', *Journal of European Public Policy*, 18 (5), 746–765.
82. Natonski and L. Simao (2013), 'The Eastern Dimension of the European Neighbourhood Policy', *East European Politics*, 29 (3), 257–272.
83. Neacsu, M. and W. Petzold (2015), 'Policy learning and transfer in EU Cohesion Policy: the impact of events', Paper presented at the conference 'Cross-National Policy Transfer in Regional and Urban Policy', Regional Studies Association and the Technical University Delft 19 January 2015, Delft, the Netherlands.
84. OECD (2014), 'Partners for good governance: mapping the role of Supreme Audit Institutions', accessed November 2015 at [http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/3\\_committees/4\\_goal4/FAC\\_TFSP\\_OECD\\_Partners\\_Good\\_Governance\\_Mapping\\_Role\\_SAI.pdf](http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/3_committees/4_goal4/FAC_TFSP_OECD_Partners_Good_Governance_Mapping_Role_SAI.pdf).
85. Opinion No 7/2011 on the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down common provisions on the ERDF, the ESF, the CF, the EAFRD and the EMFF covered by the Common Strategic Framework and laying down general provisions on the ERDF, the ESF and the CF and repealing Regulation (EC) No 1083/2006, (2012/C47/01), OJEU C 47/1.

86. Pazos- Vidal, S. (2014), 'The partnership principle in Cohesion Policy 2014–2020: breaking new ground in multi- level governance?', *European Structural and Investment Funds Journal*, 2 (4), 277–288.
87. Petzold, W. (2013), 'Conditionality, flexibility, unanimity: the embedded 2013 reform of EU Cohesion Policy', *European Structural and Investment Funds Journal*, 1 (2), 7–14.
88. Piattoni, Simona (2010), *The Theory of Multi- level Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*, Oxford and New York: Oxford University Press.
89. Piattoni, Simona and Justus Schönlau (2015), *Shaping Policy from Below: EU Democracy and the Committee of the Regions*, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing.
90. Porras- Gómez, A.- M. (2014), 'Metagovernance and control of multi- level governance frameworks: the case of the EU Structural Funds financial execution', *Regional and Federal Studies*, 24 (2), 173–188.
91. Reinhart, S. (2014), 'The role of the European Parliament in the reform of Cohesion Policy', *European Structural and Investment Funds Journal*, 2 (4), 267–276.
92. Ricci, Silvia (2011), 'The Committee of the Regions and the challenge of European governance', in Carlo Panara and Alexander De Becker (eds), *The Role of the Regions in EU Governance*, Berlin: Springer Verlag, pp. 109–129.
93. Schimmelfennig, Frank (2012), 'EU external governance beyond the EU', in David Levi- Faur (ed.), *Oxford Handbook of Governance*, Oxford and New York: Oxford University Press, pp. 656–672.
94. Schönlau, Justus (2010), 'The Committee of the Regions. The RECON models from a subnational perspective', *RECON Online Working Paper 2010/10*, accessed 4 May 2015 at [http://www.reconproject.eu/main.php/RECON\\_wp\\_1010.pdf?fileitem550511993](http://www.reconproject.eu/main.php/RECON_wp_1010.pdf?fileitem550511993).
95. Schönlau, Justus (2011), 'The Committee of the Regions in the post- Lisbon EU: smart, sustainable and inclusive multi- level governance?', in Attila Agh (ed.), *European Union at the Crossroads: The European Perspectives after the Global Crisis*, Budapest: College of Communication, Business and Arts, pp. 235–261.
96. Warleigh, Alex (1999), *The Committee of the Regions: Institutionalising Multi- Level Governance*, London: Sage Publications.
97. Weber, M. and B. Witkos (2013), 'Compliance with public procurement rules in the area of Structural Funds: a European Court Auditors' perspective', *European Structural and Investment Funds Journal (ESTIF)*, 1/2013, 35–40.
98. Weber, M. and S. Gantzer- Houzel (2014), 'Risk of non- compliance with state aid rules in Cohesion policy: lessons learnt from the 2007–2013 period', *European Structural and Investment Funds Journal (ESTIF)*, 2/2014, 134–140.
99. Weber, M., C. Latopoulou and J. Guevara López (2014), 'The "cost of control" of auditing Cohesion expenditure – is it worth the money?', *European Structural and Investment Funds Journal (ESTIF)*, 1/2014, 39–46.

Мнения Комитета регионов:

CoR 16/1994: Opinion on the Proposal for a Regulation establishing a Cohesion Fund and Proposal for a Council Regulation (EC) laying down detailed rules for implementing Regulation (EC): establishing a Cohesion Fund, Official Journal C 217 of 6.8.1994, p. 1.

CoR 76/1997: Opinion on First report from the Commission on Economic and Social Cohesion, Official Journal C 379 of 15.12.1997, p. 34.

CoR 74/2001: Opinion on Second Report from the Commission on Economic and Social Cohesion, Official Journal C 107 of 3.5.2002, p. 27. CoR 120/2004: Opinion on Third Report from the Commission on Economic and Social Cohesion, Official Journal C 318 of 22.12.2004, p. 1.

CoR 97/2007: Opinion on Fourth Report from the Commission on Economic and Social Cohesion, Official Journal C 53 of 26.2.2008, p. 6.

CoR 274/2008: Opinion on Green Paper on Territorial Cohesion: Turning Territorial Diversity into Strength, Official Journal C 120 of 28.5.2009, p. 23.

CoR 89/2009: Opinion on White Paper on Multi- Level Governance, Official Journal C 211 of 4.9.2009, p. 1.

CoR 210/2009: Opinion on The Future of EU Cohesion Policy, Official Journal C 232 of 27.8.2010, p. 14. CoR 273/2011: Opinion on Developing A European Culture of Multilevel Governance: Follow- up to the Committee of the Regions' White Paper, Official Journal C 113 of 18.4.2012, p. 62.

CoR 371/2011: Opinion on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1082/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on a European grouping of territorial cooperation (EGTC) as regards the clarification, simplification and improvement of the establishment and implementation of such groupings; Official Journal C 113 of 18.4.2012, p. 22.

CoR 4/2012: Opinion on the Proposal for a Regulation laying down general provisions on the ERDF, the ESF and the Cohesion Fund, Official Journal C 225 of 27.07.2012, p. 58.

CoR 6248/2014 (COTER- VI- 001): Opinion of the Outcome of the Negotiations on the Partnership Agreements and Operational Programmes, to be adopted by the CoR plenary in July 2015.