

УДК 338.439.02:631.57

ЭВОЛЮЦИЯ ИНСТРУМЕНТАРИЯ ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКИ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ В ЕС

Горда О. С.

Крымский федеральный университет имени В. И. Вернадского, Симферополь, Российская Федерация

E-mail: alx2777@mail.ru

Определены уровни многоуровневого (распределенного) регулирования регионального развития в ЕС. Охарактеризованы отличительные черты каждого этапа эволюции инструментов финансовой поддержки европейского регионального развития. На основе углубленного анализа эволюции инструментария финансовой поддержки раскрыта сущность интеграционного потенциала наднациональной финансовой поддержки развития регионов ЕС путем создания, использования и распределенного регулирования совместных наднациональных фондов финансовой поддержки. В контексте интеграционного потенциала поддержки обоснована роль инструментов финансовой поддержки регионального развития, обеспечивающих интеграционный эффект в форме дополнительных для интегрированных регионов экономических выгод и преимуществ, достижение которых невозможно (или менее эффективно) вне интеграционного взаимодействия.

Ключевые слова: регион ЕС, европейская региональная интеграция, Политика сплочения ЕС, распределенное (многоуровневое) регулирование, инструменты финансовой поддержки, Европейские структурные и инвестиционные фонды, проекты и программы финансовой поддержки регионального развития.

ВВЕДЕНИЕ

Регионам Европейского Союза присущи разные уровни развития их экономических комплексов и транспортных коммуникаций, преобладание или отсутствие агломерации, схожие и различные социально-экономические проблемы, связанные с демографической ситуацией. Слабые регионы являются фактором ослабления экономического потенциала не только государств-членов, но и всего интеграционного объединения, поэтому стратегической задачей европейской региональной политики является выравнивание региональных диспропорций социально-экономического развития, предотвращение концентрации наиболее конкурентоспособных отраслей экономики в одних регионах и экономической отсталости в других. Реализация стратегии регионального развития ЕС обуславливает необходимость инвестирования в современные инфраструктурные проекты, инновационный бизнес и образование, прежде всего, в слабых регионах.

Процессы европейского регионального развития находились в фокусе многочисленных научных трудов таких ученых, как Г. Армстронг, С. Балмер, Дж. Бактлер, Г. Валлас, Дж. К. Гэлбрейт, Дж. М. Кейнс, Ч. Киндлбергер, Р. Мартинс, Дж. Мевсон, Дж. Сорос, В. Патерсон, Я. Тинберген, Л. Хуг и др. Влияние финансово-экономических кризисов на ход развития регионов и политику регионального развития в странах ЕС исследовали Ф. Барка, С. Верхельст, П. Зилтнер, Дж. Пизани-Ферри, Г. Ричардсон, А. Родригес Роуз и др., предложив комплекс мер антикризисной направленности общеевропейского масштаба для восстановления экономики региона после глобального кризиса 2008-2009 гг. В нашей стране ряд научных исследований

особенностей реализации региональной политики в ЕС, включая финансовые аспекты, провели: Бедерак Д. А. [1], Болотин Д. В. [2], Говорова Н. В. [3], Кузнецов А. В. [4], Хахалкина Е. В. [5], Черникова М. А. [6] и др.

Вместе с тем все еще не хватает глубины исследований инструментария финансирования региональной политики ЕС, закономерностей их эволюции в соответствии с положениями Маастрихтского договора. Европейский опыт финансирования регионального развития свидетельствует о кардинальных изменениях в понимании роли каждого региона как участника создания сильной объединенной Европы и может быть использован при совершенствовании и реализации стратегий развития регионов России в условиях глобальной нестабильности.

Цель статьи – исследование эволюции инструментов финансирования совместной региональной политики стран-членов ЕС в условиях распределенного (многоуровневого) регулирования экономических процессов.

ОСНОВНОЙ МАТЕРИАЛ

Предпосылкой успешного решения стратегических задач развития регионов ЕС является адекватность подходов к финансированию соответствующих программных целей развития, их гибкость и результативность. В течение нескольких десятилетий ЕС разрабатывает и реализует специфические инструменты финансовой поддержки развития регионов, опираясь на ключевые исторические достижения - единый рынок и многоуровневое управление экономическими процессами. Регулирование регионального развития в ЕС осуществляется на нескольких уровнях, которые составляют основу принятия решений по объемам, источникам и направлениям финансирования соответствующих программ (рис. 1).

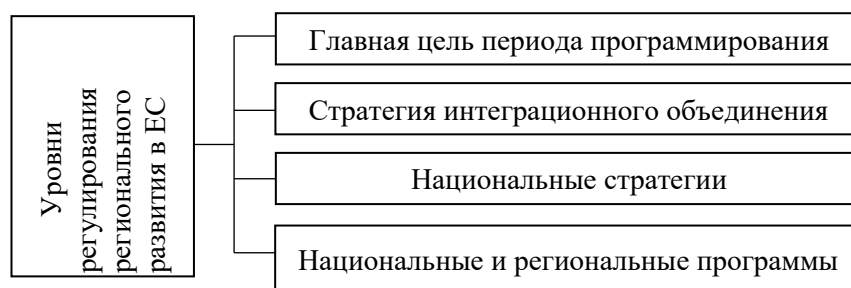


Рисунок 1. Уровни многоуровневого (распределенного) регулирования регионального развития в ЕС

Источник: построено автором

В рамках распределенного (многоуровневого) регулирования развития первоначально определяются регионы, имеющие наибольшую потребность в определенном объеме финансирования. Следующим шагом является разработка программ развития регионов, осуществляемая, как правило, общими скоординированными усилиями ЕС, а также правительств национальных,

региональных и местных уровней. Такие программы в основном охватывают многолетний промежуток времени. В целом многоуровневая система регулирования развития регионов ЕС предусматривает наличие общей стратегии развития, национальных стратегий в соответствии с количеством стран-членов ЕС, национальных и региональных программ, конкретизирующих национальные стратегии. Так, например, на период 2007-2013 гг. была предусмотрена реализация 458 таких программ для 27 стран [7]. Распределение финансовых ресурсов между странами базируется на переговорном процессе между уполномоченными наднациональными структурами и правительствами государств-членов.

Региональная политика направлена на все регионы и города Европейского Союза для поддержки создания рабочих мест, конкурентоспособности бизнеса, экономического роста, устойчивого развития и повышения качества жизни граждан. Достижение целей региональной политики объединенной Европы реализуется благодаря специфическим инструментам финансирования, определение и перечень которых предоставляет Европейская Комиссия. «Финансовые инструменты обеспечивают поддержку инвестиций путем предоставления кредитов, гарантий, собственного капитала и других рискованных механизмов, возможно, в сочетании с технической поддержкой, субсидиями на процентные ставки или субсидиями по гарантийным платежам в рамках одной операции» [7]. К этим инструментам финансирования Европейская Комиссия относит: Европейский фонд регионального развития (ERDF), Фонд сплочения (CF), которые совместно с Европейским социальным фондом (ESF), Европейским аграрным фондом развития сельских районов (EAFRD) и Европейским фондом морского и рыбного хозяйства (EMFF) образуют Европейские структурные и инвестиционные фонды (ESIF). В широком смысле к инструментам финансирования региональной политики ЕС относятся также широкий круг программ.

Функционирование ESIF предусматривает: первоочередное предоставление ресурсов для реализации программ, имеющих комплексный характер; сотрудничество органов управления всех уровней; соблюдение принципа субсидиарности, что означает рациональное делегирование полномочий в области управления на тот или иной территориальный уровень.

Доля ESIF в предыдущем периоде программирования (2007-2013 гг.) превысила 30% бюджетных расходов [7]. В 2014-2020 гг. для достижения целей политики сплочения и решения разнообразных потребностей развития во всех регионах ЕС было выделено 351,8 млрд. евро - почти треть общего бюджета ЕС [80].

Для оказания финансовой помощи в целях стимулирования развития регионов стран-членов, прежде всего, используются ресурсы Европейского фонда регионального развития. Например, в 1989-1993 гг. было использовано 68 млрд. ЭКЮ [9]; в 1994-1999 гг. 152 млрд. ЭКЮ. Проблемные регионы ЕС получили основную часть финансовых ресурсов, которая составила 117 млрд. ЭКЮ. [10; 11]. В 2000-2006 гг. на финансирование развития регионов из структурных фондов (ESIF) было направлено 183,1 млрд. евро [12]. Создание Европейского фонда регионального развития преследовало цель субсидирования инвестиций, предназначенных для создания или сохранения рабочих мест в наиболее слабых регионах. Согласно Уставу

ЭВОЛЮЦИЯ ИНСТРУМЕНТАРИЯ ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКИ...

Фонда, расходы по этому направлению могли составлять 20% объема инвестирования, при условии, что эта сумма не превышает 50% средств, предоставленных правительством страны в качестве поддержки. Средства Фонда также направлялись на стимулирование инвестиций в строительство объектов инфраструктуры и др. В этих случаях долевое участие Фонда составляло 10-30% общего объема финансирования.

В целом за первую декаду доминирующим направлением деятельности Европейского фонда регионального развития было использование ресурсов для отдельных, в большинстве случаев, не связанных между собой, национальных проектов и региональных программ. В Едином Европейском Акте указано, что Европейский фонд регионального развития должен прилагать усилия для устранения основных региональных диспропорций в Сообществе, приобщаясь к участию в развитии и структурной перестройке регионов, отстающих в процессе роста, и в конверсии промышленных регионов, находящихся в упадке [13].

Согласно основополагающим положениям ERDF, использование средств Фонда базируется на механизме квот при распределении финансовых средств между отдельными странами. Несмотря на это, в начале существования Фонда в реальности просто осуществлялся трансфер средств в наиболее слабые страны - Италию, Португалию и Ирландию, тогда как главной целью была финансовая поддержка инвестиционных проектов, имеющих важную роль в масштабах всего ЕС. Прежде всего, предполагалось, что заявки на получение средств Европейского фонда регионального развития, которые подавались в Комиссию правительствами стран-членов, должны войти в соответствующие долгосрочные региональные программы. В первые годы существования Фонда проекты преимущественно имели разовый и местный характер, а контроль со стороны Европейской Комиссии не был достаточно требовательным.

Из анализа деятельности ERDF, как инструмента наднациональной финансовой поддержки регионального развития в ЕС следует, что реализация целей общей региональной политики требовала значительно большего объема ресурсов чем имел Европейский фонд регионального развития, который формировал их в соответствии с Положением о Фонде, разработанном еще в 1985 г. В то же время углубление и расширение интеграционных процессов в ЕС создало объективную основу для изменения порядка предоставления финансовой поддержки. Первостепенное значение приобрели национальные планы регионального развития, опираясь на которые Европейская Комиссия должна была не только сформулировать приоритеты ЕС по развитию регионов, но и согласовать их в контексте стратегической задачи построения Европейского экономического пространства (соответствующее соглашение вступило в силу 1 января 1994 г.). На этом этапе направлениями финансовой поддержки стали: развитие инфраструктуры трансъвропейского масштаба, развитие малого и среднего бизнеса, развитие образования и профессионального обучения, защита окружающей среды и т. п.

В 1985 г. произошло реформирование основ, регулирующих деятельность ERDF. Согласно новому Положению, именно комплексные программы развития приобрели приоритетное значение по сравнению с отдельными проектами. До 20% ресурсов

Фонда предназначалось для реализации программ в рамках межгосударственного сотрудничества и специальных программ. Важной новацией стало внедрение механизма гибких границ при распределении финансовой помощи, тогда как использование жестких квот было отменено.

Механизм гибких границ заключался в том, что страна-претендент на получение финансовой помощи могла получить средства из двух источников - из национального бюджета и от ЕС при условии важности регионального проекта и своевременного представления заявки. При этом нижняя граница объема средств была гарантированным минимальным объемом финансирования. Неиспользованные средства можно было перенести на следующий год. Объем средств, который превышал нижний предел, но не выходил за пределы верхней границы, подлежал распределению по квотам на конкурсной основе. Во внимание принимались общие приоритеты ЕС и решение соответствующего наднационального органа, к компетенции которого относилось управление региональным развитием.

Реформы 1985 г. дали положительные результаты, о чем свидетельствует существенный рост доли ЕС в проектом финансировании - от 50 до 75%. В предыдущие годы доля ЕС составила лишь 20% от объема бюджетных средств, направленных на финансирование проектов органами власти различных уровней. Кроме того, значительно улучшился порядок непосредственного перечисления средств, а Европейская комиссия получила право осуществлять перечисление средств авансом в размере 50% от общей суммы средств, предназначенных для проекта из ресурсов Структурных фондов. Был существенно расширен спектр межгосударственных программ, а также объемы их финансирования. В 1989 г. была внедрена еще одна новация: в распоряжение национальных правительств началась передача средств в размере 5% ресурсов Фонда.

Следует отметить, что в целом результативность деятельности Фонда в первую декаду оказалась гораздо ниже ожидаемой, однако во второй половине 80-х годов уровень социально-экономического развития 25 слабых регионов несколько вырос, тогда как для 10 наименее развитых регионов ситуация почти не изменилась. Ключевыми направлениями финансовой поддержки, предоставляемой в первую декаду, были: реструктуризация экономики слабых регионов (в которых среднедушевой валовой внутренний продукт не превышает 75% по сравнению с ЕС в целом); структурные преобразования экономики регионов (почти 16% населения ЕС) с развитой традиционной промышленностью.

Критериальными показателями принятия решения о предоставлении финансовой помощи выступали: уровень безработицы за три года, предшествовавших периоду финансирования; доля занятых в промышленном секторе по сравнению со средней по ЕС; динамика численности работников промышленных предприятий. Помощь оказывалась в случае превышения двух первых показателей среднего уровня по ЕС и снижения последнего [11].

В 1992 году к ресурсам Структурных фондов, из которых оказывалась помощь на реализацию региональной политики, присоединились ресурсы вновь созданного Фонда сплочения. Это позволило увеличить помощь таким проблемным странам, как Греция, Испания, Ирландия, Португалия. Позже, с расширением ЕС в 2004 г.

ЭВОЛЮЦИЯ ИНСТРУМЕНТАРИЯ ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКИ...

реципиентами финансовой помощи стали также новые страны. В период до 2004 г. наибольшую помощь получали наименее развитые страны ЕС, тогда как наиболее развитые подверглись негативной динамики в этой сфере. В наиболее слабых регионах наблюдался рост объемов средств, предоставляемых в качестве финансовой поддержки на душу населения [12].

В целом на протяжении 1989-1993 гг. объем финансирования по этому направлению составил 5,5 млрд. ЭКЮ. Из них нераспределенные консолидированные резервы Структурных фондов составляли 1,2 млрд. ЭКЮ; собственные ресурсы стран-членов – 4,3 млрд. ЭКЮ. Большинство кредитов на развитие энергетики, стимулирование МСП, совершенствование транспортной инфраструктуры, охрану окружающей среды были предоставлены с учетом региональных потребностей, но их взаимосвязь со структурной политикой ЕС стала теснее, начиная с 1989 года. В общем кредиты на реализацию структурной политики ЕС за 1989-1991 гг. составляли 63% от общего объема кредитования, или 36,8 млрд. ЭКЮ [9].

Совместная региональная политика ЕС обусловила существенное повышение эффективности расходов бюджета. Это стало толчком к принятию Советом ЕС решения о дополнительном предоставлении Структурным фондам средств в размере 15 млрд. ЭКЮ с целью увеличения объема финансирования слабых регионов на 72% в течение периода до 1999 г. Это означало улучшение финансирования структурных реформ из Фонда сплочения вдвое и соответствовало новой концепции совместной региональной политики ЕС, согласно которой размер помощи слабым регионам должен был составить 80% ресурсов ERDF [10].

За период 2000-2006 гг. на региональную политику было направлено 183 млрд. евро из Структурных фондов (что составило 1,27% ВВП и 1/8 бюджета ЕС) и 18 млрд. евро из Фонда сплочения. Еще 7,0 млрд. евро из этого Фонда было выделено на структурную перестройку в странах-кандидатах на вступление в ЕС [12; 14].

В то же время возникла необходимость модернизации целей совместной региональной политики ЕС в результате действия ряда факторов: сокращение трансферов на финансирование сельского хозяйства; недостаточный уровень развития технологий в периферийных регионах; необходимость координации развития транспортной и коммуникационной инфраструктуры регионов и ЕС в целом; чрезмерный уровень безработицы в части регионов Испании, Польши, Словакии, Румынии, Франции, восточных землях Германии и других регионах; значительные затраты на адаптацию новых стран-членов ЕС. Все это обусловило изменение целей Политики сплочения в 2007-2013 гг. по сравнению с периодом 2000-2006 гг. (табл. 1).

В расходах на реализацию совместной региональной политики ЕС в 2007-2013 гг. значительная часть приходилась на расходы, направленные на обеспечение экономического роста в странах-членах ЕС и на эффективное использование природных ресурсов [14].

Согласно материалам Европейской Комиссии, для обеспечения экономического роста ЕС в течение шестого этапа на 2014-2020 гг. Политика сплочения предполагает решение 11 задач, которые представлены в таблице 2.

Таблица 1

Инвестиционные приоритеты и инструменты Политики сплочения ЕС в 2000-2006 и 2007-2013 гг.

Период программирования			
2000-2006		2007-2013	
Цель	Инструменты финансовой поддержки	Цель	Инструменты финансовой поддержки
Цель 1. Содействие развитию и реструктуризации отстающих регионов	ERDF, ESF, EAGGF, FIGF	Конвергенция	ERDF ESF CF
Фонд сплочения	CF		
Цель 2. Поддержка регионов со структурными проблемами в сфере социально-экономических преобразований	ERDF ESF	Региональная конкурентоспособность и занятость	ERDF ESF
Цель 3. Модернизация политики в области образования, профессионально-технической подготовки, занятости	ESF		
INTERREG III	ERDF	Европейская территориальная кооперация	ERDF
URBAN II	ERDF		
EAQUAL	ESF		
LEADER	EAGGF		
Развитие сельских территорий и реструктуризация рыболовства согласно Цели 1	EAGGF FSFG		

Составлено автором на основе [12, 14]

При этом, Европейский фонд регионального развития (ERDF) поддерживает все 11 задач, но основными инвестиционными приоритетами являются задачи 1-4. Для Европейского социального фонда (ESF) основными приоритетами являются задачи 8-11, вместе с тем фонд поддерживает и задачи 1-4. Фонд сплочения поддерживает приоритеты 4-7 и 11.

Приоритетные направления развития регионов, а также пути их реализации определяются на общегосударственном уровне ЕС. В дополнение к этому, осуществляется планирование развития в отраслевом формате, при этом разработка долгосрочных планов возложена на регионы. На уровне национальных экономик осуществляется программирование развития регионов данной страны, то есть создаются соответствующие подсистемы. Такие подсистемы могут сосуществовать с

ЭВОЛЮЦИЯ ИНСТРУМЕНТАРИЯ ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКИ...

пространственным планированием, при этом разработка программ регионального развития происходит по единой методике.

Таблица 2

Инвестиционные приоритеты Политики сплочения ЕС на 2014-2020 гг.

1. Углубление исследований, технологического развития, инноваций	5. Содействие адаптации к изменениям климата, предупреждение рисков и управление ими	8. Содействие стабильной и качественной занятости и поддержка мобильности рабочей силы
ERDF	ERDF	x
x	CF	x
x	x	ESF
2. Расширение доступа и использование информационных и телекоммуникационных технологий	6. Сохранение и защита окружающей среды и повышение эффективности использования ресурсов	9. Содействие социальной интеграции, борьба с бедностью и любой дискриминацией
ERDF	ERDF	x
x	CF	x
x	x	ESF
3. Повышение конкурентоспособности малых и средних предприятий	7. Содействие устойчивому развитию транспорта и улучшению сетевой инфраструктуры	10. Инвестиции в образование, профессиональную подготовку и обучение в течение всей жизни
ERDF	ERDF	x
x	CF	x
x	x	ESF
4. Поддержка перехода к низкоуглеродной экономике	x	11. Повышение эффективности государственного управления
ERDF	x	x
CF	x	CF
x	x	ESF

Составлено автором на основе [15, 16]

Начиная с 1981 г. приоритет финансирования был предоставлен решению проблем развития территорий в отраслевом разрезе, особым вниманием пользовались территории, которые были относительно слабыми на момент начала реализации отраслевой политики ЕС. Распределение полномочий между уровнями управления

было следующим: на уровне национальной экономики определялись количество программ и финансовые ресурсы, необходимые на их финансирование за счет государственного бюджета. Таким образом обеспечивалась взаимосвязь задач развития национального и общеевропейского уровней экономики. Примером может быть Совместная программа ЕС - RETEX, инициированная Европейской Комиссией и принятая в 1993 г. с целью содействия диверсификации экономики в регионах, которые зависели от текстильной и швейной промышленности. Эта программа позволила, с одной стороны, модернизировать текстильную промышленность и, с другой, создать альтернативные рабочие места в регионах с традиционной специализацией, что в совокупности способствовало сокращению безработицы. Общая стоимость инвестиций составляла 500 млн. ЭКЮ на период 1993-1997 гг., источником которых стали Структурные фонды [17].

Благодаря межгосударственным программам происходила координация развития важнейших отраслей экономики с задачами общеевропейской политики регионального развития. Это позволило после принятия в ЕС таких слабых стран как Испания и Португалия смягчить последствия от их вступления для Франции и Италии. Так, за 1981-1989 гг. в определенные регионы этих стран было направлено 436 млн. ЭКЮ на цели реструктуризации легкой и судостроительной отраслей. В этот же период поддержка была оказана местным органам власти сопредельных регионов Фландрии и Северной Ирландии. 70% финансирования данных программ были предоставлены Европейским фондом регионального развития.

Проведенный анализ эволюции инструментария финансовой поддержки регионального развития позволил обобщить основные изменения инструментов во взаимосвязи с ключевыми трансформациями Политики сплочения в разрезе программных периодов, определенных на общеевропейском уровне. Данные табл. 3 иллюстрируют усложнение целей развития и расширение спектра соответствующих инструментов финансирования.

Финансовыми инструментами реализации интегрированных программ ЕС в 1981-1989 гг. были, прежде всего, ERDF и другие структурные фонды. В первые годы их создания целевыми приоритетами были преимущественно регионы средиземноморских стран-членов ЕС, их внеконкурсное финансирование, а также автоматическое предоставление льгот, связанных со сроками и гарантиями. Количество рабочих мест, созданных или поддержанных благодаря национальным проектам и программам, превысило 970 тыс. (из них почти 80% были новыми рабочими местами). Примерно такое же количество рабочих мест появилось на тех предприятиях, деятельность которых непосредственно была связана с использованием средств от ERDF как инструмента финансовой поддержки.

В течение 1994-1999 гг. с привлечением ресурсов Структурных фондов ЕС было реализовано почти 400 программ. Для уменьшения разницы в уровнях социально-экономического развития стран-членов, ЕС стимулировал создание транспортной инфраструктуры в Ирландии, Греции, Португалии, Испании. Реализация инфраструктурных проектов также происходила при прямом и опосредованном влиянии ERDF. Она обеспечила за первые десять лет существования Фонда только в строительстве создание 1,2 млн. рабочих мест [10; 12].

Таблица 3

Эволюция инструментов финансовой поддержки регионального развития в ЕС

Период программирования	Цели региональной политики ЕС	Инструменты финансовой поддержки	Общий бюджет финансовой поддержки
I 1957-1987	Создание институциональных принципов региональной политики.	Учреждение ESF (1958) EAGGF (1962) ERDF (1975)	x
II 1988-1992	Поддержка самых бедных и отсталых регионов. Долгосрочное программирование. Стратегическая направленность инвестиций. Привлечение региональных и местных партнеров.	ESF EAGGF ERDF	64 млрд. ЭКЮ
III 1993-1999	Специальная цель поддержки малонаселенных регионов Финляндии и Швеции. Поддержка самых бедных и отсталых регионов. Долгосрочное программирование. Стратегическая направленность инвестиций. Привлечение региональных и местных партнеров.	CF ESF Eaggf ERDF	168 млрд ЭКЮ
IV 2000-2006	Содействие развитию и реструктуризации отстающих регионов. Поддержка регионов со структурными проблемами в сфере социально-экономических преобразований. Модернизация политики в области образования, профессионально-технической подготовки, занятости. Развитие сельских территорий и реструктуризация рыболовства.	CF ESF EGFAD ERDF	213 млрд. евро для ЕС-15. 22 млрд. евро на поддержку новых государств-членов на 2004-2006 гг.
V 2007-2013	Конвергенция. Региональная конкурентоспособность и занятость. Европейская территориальная кооперация.	CF ERDF ESF	347 млрд. евро
VI 2014-2020	Поддержка создания рабочих мест. Обеспечение конкурентоспособности бизнеса, экономического роста, устойчивого развития и улучшения качества жизни граждан всех регионов ЕС.	ESIF ERDF, CF, ESF, EAFRD, EMFF	351,8 млрд. евро

Составлено автором на основе [7-14, 16-18]

В настоящее время развитие регионов во многом зависит не только от центральных органов власти, но и от целого ряда структур микро - и мезоуровня, например, инновационных институтов, финансовых компаний, агентств регионального развития, фондов, осуществляющих благотворительную деятельность, венчурных компаний, торгово-промышленных палат и т. п.

В данном контексте следует проанализировать деятельность агентств регионального развития - институтов, появление которых является закономерным результатом региональной политики ЕС. Задачами агентств регионального развития является: информационно-консультационная деятельность по вопросам менеджмента предприятий, трансфера новых технологий, улучшения

инвестиционного климата и поиска инвесторов; развитие инновационной инфраструктуры предпринимательства; содействие развитию малых и средних предприятий путем облегчения их доступа к кредитным ресурсам, банковским гарантиям, а также к льготным финансовым ресурсам в виде грантов и субсидий.

В настоящее время агентства регионального развития функционируют не только как самостоятельные субъекты для достижения отдельных их целей. Их деятельность имеет сетевой характер, о чем свидетельствует образование в 1992 году Европейской ассоциации агентств экономического развития (European Association of Economic Development Agencies, EURADA). Главная цель этой Ассоциации, которая насчитывает 75 членов из 22 стран Европы, - это содействие скоординированному сотрудничеству членов Ассоциации с другими агентствами регионального развития, органами власти ЕС, деловыми партнерами. Ключевыми задачами Ассоциации являются: уменьшение диспропорций между регионами и государствами-членами; стимулирование развития межрегионального сотрудничества; приоритетное удовлетворение потребностей местных/региональных субъектов (особенно в исследовательских и инновационных стратегиях в интеллектуальной сфере), эффективные изменения в промышленных структурах и инновационных экосистемах [19].

Таким образом, цель и задачи Ассоциации отражают поддержку Политики сплочения, в том числе и на многолетнюю перспективу, что также задекларировано на официальном сайте этой организации. Учитывая масштаб деятельности Ассоциации, представляется уместным сделать акцент на ее позиции по финансовым перспективам реализации Политики сплочения, а следовательно - и по финансовым аспектам взаимодействия регионов во взаимосвязи с будущим общим бюджетом и европейскими структурными и инвестиционными фондами (на следующий период программирования). В этой связи, является важным тезис Ассоциации по дальнейшей роли Политики сплочения: она должна быть ключевым элементом государственной инвестиционной политики, ориентированной на обеспечение общего экономического роста [19].

Европейские агентства развития поощряют плавный переход от текущего периода программирования к следующему. Политика сплочения требует большей простоты и гибкости в регулировании. На практике это может достигаться сокращением статей и гармонизацией источников финансирования. Для успешного упрощения необходимо повышение уровня доверия между уровнями власти и их заинтересованными сторонами. На техническом и операционном уровнях Политики сплочения упрощения могут предусматривать снижение административного бремени на уровне внедрения и взаимного признания сертифицированных аудитов, что позволит избежать двойной проверки одних и тех же проектов для конечных бенефициаров (например, инновационных предприятий).

Стоит отметить, что гибкость Политики сплочения важна, поскольку позволяет мобилизовать ресурсы для реализации ее сильных сторон. Все заинтересованные стороны Политики сплочения должны быть привлечены к разработке систем управления, чтобы иметь возможность легко перепрограммировать операционные программы в случае необходимости. Это важно для того, чтобы гарантировать

ЭВОЛЮЦИЯ ИНСТРУМЕНТАРИЯ ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКИ...

соблюдение подходов, применяемых в рамках реализуемых программ, и учитывать конкретные особенности каждой территории. Именно гибкость создает возможности расширять роль ЕС в специфических случаях с целью инвестирования в решение таких проблем, как экологически обусловленные события (например, наводнения в Германии и Франции в 2016 г.), катастрофы (например, лесные пожары в Португалии летом 2017 г.) или гуманитарные кризисы (например, приезд 857000 беженцев и мигрантов в 2015 г. в Греции).

Гибкость является одним из необходимых условий для согласования специализированных операционных программ и стратегий в интеллектуальной сфере. Развитие этих программ требует постоянного мониторинга и оценки приоритетов. В результате появляется возможность изменения одобренных оперативных планов для решения задач, определенных обновленными системами мониторинга и оценки, что позволит уменьшить и избежать дополнительной административной нагрузки на всех уровнях. В сфере исследований и инноваций операционные программы должны быть совместимыми с уже установленными стратегиями интеллектуальной специализации для каждой территории.

ВЫВОДЫ

Достижение стратегической цели ЕС, сформулированной как «Европа регионов», базируется на системной, последовательной трансформации роли и места регионов в программировании и реализации важнейших задач экономического и социального развития, при этом регионы получают статус полноценного субъекта интегрированной европейской экономики.

Обобщая результаты исследования эволюции инструментов финансовой поддержки регионального развития в ЕС в их взаимосвязи с целями и задачами Политики сплочения, можно сделать вывод о том, что наиболее важной характеристикой последней является ее интеграционный потенциал, который можно определить, как будущий эффект в форме дополнительных экономических преимуществ, финансовых и/или социальных выгод, достигаемых за счет гибкого программирования регионального развития и реализации его целей путем создания, использования и распределенного регулирования совместных наднациональных фондов финансовой поддержки.

Опираясь на результаты проведенного исследования, и учитывая предлагаемое понимание сущности интеграционного потенциала, можно определить роль инструментов наднациональной финансовой поддержки развития регионов в интеграционном объединении, которая заключается в обеспечении интеграционного эффекта от их использования, проявляется в дополнительных для интегрированных регионов экономических выгодах и преимуществах, достижение которых невозможно (или менее эффективно) вне интеграционного взаимодействия.

Список литературы

1. Бедерак Д. А. Эволюция региональной политики выравнивания уровней экономического развития в Европейском Союзе // Управленец. 2014. № 2 (48). [Электронный ресурс]. URL:

<https://cyberleninka.ru/article/n/evolyutsiya-regionalnoy-politiki-vyravnivaniya-urovney-ekonomicheskogo-razvitiya-v-evropeyskom-soyuze>

2. Болотин Д. В. Тенденции развития региональной бюджетной системы и бюджетной политики Европейского Союза на современном этапе // Вестник ГГУ. 2018. № 12. [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/tendentsii-razvitiya-regionalnoy-byudzhethoy-sistemy-i-byudzhethoy-politiki-evropeyskogo-soyuza-na-sovremennom-etape>

3. Говорова Н. В. Безработица в ЕС: региональный аспект // Научно-аналитический вестник Института Европы РАН. 2018. № 3. [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/bezrobotitsa-v-es-regionalnyy-aspekt>

4. Кузнецов А. В. Об особенностях региональной политики ЕС после 2020 года // Научно-аналитический вестник Института Европы РАН. 2018. № 6. [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ob-osobennostyah-regionalnoy-politiki-es-posle-2020-goda>

5. Хахалкина Е. В. ЕС в современном мире: проблемы региональной политики и внешнеполитической идентичности // Современная Европа. 2020. № 5. [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/es-v-sovremennom-mire-problemy-regionalnoy-politiki-i-vneshnepoliticheskoy-identichnosti>

6. Черникова М. А. Факторы, влияющие на развитие общественного благосостояния в европейском регионе // Научные исследования и инновации. 2021. № 5. [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/factory-vliyayushchie-na-razvitie-obschestvennogo-blagosostoyanie-v-evropeyskom-regione>

7. Structural Funds: eligible areas and allocation of resources // ЕС. [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/legislation/decisions/2007-2013/

8. European Structural and Investment Funds Regulations 2014-2020 // ЕС. [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/legislation/regulations/2014-2020/

9. Cohesion policy 1989-93: from projects to programmes // ЕС. [Электронный ресурс]. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/videos/cohesion-policy-1989-93-from-projects-to-programmes

10. Cohesion policy 1994-99: consolidation and doubling the effort // ЕС. [Электронный ресурс]. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/videos/cohesion-policy-1994-99-consolidation-and-doubling-the-effort

11. Regional Policy. Structural Funds Regulations 1994-1999 European Commission // ЕС. [Электронный ресурс]. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/legislation/regulations/1994-1999/

12. Cohesion policy 2000-2006: making enlargement a success // ЕС. [Электронный ресурс]. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/videos/cohesion-policy-2000-2006-making-enlargement-a-success

13. Единый европейский акт // [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901771690>

14. Expert evaluation network on the performance of Cohesion policy 2007-2013: Synthesis of National Reports 2013 Regional Policy European Commission // ЕС. [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/eval2007/2013_een_task2_synthesis_final.pdf

15. Циганов С. А., Пашаев Т. Г. Политика сплочения в развитии Европейского Союза: основные этапы и результаты // Причорноморські економічні студії. 2017. Вып. 13. С. 11-14.

16. Regional Policy. Priorities for 2014-2020 // ЕС. [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/priorities/2014-2020/

17. Press releases database. Press Release details // ЕС. [Электронный ресурс]. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-92-379_en.htm

18. ЕС. Regional Policy. History of the policy / ЕС. [Электронный ресурс]. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/history/

19. European Association of Economic Development Agencies. Официальный сайт. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.eurada.org/>

Статья поступила в редакцию 30.09.2021