

РЕГИОНАЛЬНАЯ НАДНАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА СНГ (ФОРМЫ И ПРИНЦИПЫ)

Региональная экономическая интеграция связана с формированием единого и однородного социально-экономического пространства, охватывающего территорию стран — членов интеграционной группировки. Поэтому механизм выравнивания социально-экономического развития стран и их регионов можно рассматривать как один из инструментов развития интеграционных процессов. В аспекте формирования СНГ и его субрегиональных образований (Таможенный союз и Союз Беларуси и России) стирание социально-экономических неравенств между странами и их регионами все более становится межгосударственной проблемой.

Значительный интерес в связи с этим может представлять оценка зарубежного опыта. Среди существующих в мировой экономике региональных экономических объединений лишь Европейский союз имеет четко сформированную региональную политику. Причем формы ее не являются застывшими, а находятся в непрерывном обновлении. Меняются критерии выбора объекта регулирования, приоритеты в использовании средств и методов. Так, примерно до середины 70-х гг. региональная политика ЕС основывалась на контроле и координации региональных политик государств — членов сообщества. Это осуществлялось, во-первых, с целью обеспечения согласованности действий в решении общих проблем, например, при создании межгосударственной инфраструктуры. Во-вторых, необходимо было, чтобы национальные государства, проводя самостоятельную региональную политику и используя свой инструментарий, не углубляли бы уже существующие экономические различия как на уровне регионов, так и государств. Достичь этого можно было путем контроля за экономическими дотациями, предоставляемыми определенным территориям со стороны государства и способными привести к искажениям в конкуренции. Финансовые ресурсы сообщества в виде структурных фондов использовались в соответствии с квотами также на поддержку мероприятий, проводимых в рамках национальных региональных политик. Своих критериев распределения средств наднациональные органы не имели.

К концу 70-х и в начале 80-х гг. в рамках ЕС был поставлен вопрос о необходимости унификации подходов к решению региональных проблем. Акцент был сделан на так называемое региональное сопровождение ряда экономических политик, реализуемых в целях экономической интеграции на наднациональном уровне. Главным образом, это сельскохозяйственная, транспортная, промышленная политики, которые стали формироваться, в определенной мере учитывая возможные последствия для регионального развития. Наиболее важным в становлении региональной экономической политики в тот период явилось учреждение Комитета по

региональной политике, подчиненного Совету министров ЕС, и специального Европейского фонда регионального развития (ЕФРР), действующего в рамках бюджета сообщества.

С середины 80-х гг. начался период ярко выраженных межгосударственных форм воздействия на региональную структуру экономик стран — членов ЕС и расширения полномочий наднациональных органов управления. В экономической литературе он связывается с Маастрихтским договором и радикальной реформой региональной политики сообщества. Усилилась координация в использовании финансов трех фондов — Европейского фонда регионального развития, Европейского социального фонда (ЕСФ) и аграрного фонда (ФЕОГА). Распределение данных финансовых ресурсов стало ориентироваться на выполнение пяти задач: 1) подъем слаборазвитых регионов, где доход на душу населения менее 75 % средневропейского уровня; 2) структурная перестройка в депрессивных районах; 3) уменьшение долгосрочной безработицы; 4) создание условий для занятости молодежи; 5) отраслевая переориентация аграрного производства и поддержка территорий с преобладающим сельским населением.

По существу произошла концентрация консолидированных ресурсов на наименее развитых территориях и унификация критериев выделения таких проблемных регионов в рамках европейского пространства. Уровень безработицы и миграционная подвижность, доля продукции депрессивных отраслей и сельского хозяйства в ВВП, среднедушевой доход — стали главными принципами оценки проблемности регионов всего сообщества. Для новой модели реализации региональной политики характерно четкое формулирование ее принципов. Так, наиболее выраженные — это субсидарность, или "точная адекватность" (проблемы решаются на том уровне, где они возникают), и дополнительность (субсидии на межгосударственном уровне предоставляются в зависимости от реализации программ регионального развития).

Определенная потребность в разработке наднациональной региональной политики назрела и для интеграционных группировок, членом которых является Беларусь. Она связана, с одной стороны, с постепенным углублением интеграционных процессов, пусть не всегда протекающих гладко, с другой — с усилением межстрановых и межрегиональных неравенств стран — членов региональных объединений.

Различия в уровне социально-экономического развития рассматриваемых государств и их территорий многомерны, включают культурный, социально-экономический, демографический и природно-ресурсный компоненты. Причины существования такой неоднородности имеют глубокие корни. Так, страны СНГ охватывают значительную территорию с разнообразными климатическими условиями, масштабами и характером распространения природных ресурсов, имеют различные географическое положение, трудовые и производственные ресурсы и т.д. Все это в конечном итоге объясняет многообразие условий производства и проживания населения.

В условиях обретения республиками экономического суверенитета неравномерность их развития приобрела ярко выраженный характер. Существовавшие ранее территориальные диспропорции дополнились новыми. Основные их причины — это политическая нестабильность, которая в крайних выражениях связана с военными конфликтами, различия в подходах и темпах проведения экономических реформ, неодинаковые возможности в получении рыночных доходов в период трансформационных преобразований в экономике. Так, переход к либерализации внешнеэкономических связей и открытой модели экономики показал, что в постсоциалистических странах конкурентоспособными на мировых рынках являются только сырьевые ресурсы. Поэтому обладающие ими государства оказались изначально в более выгодном положении с точки зрения роста экспорта и валютных поступлений. По оценкам некоторых специалистов, значительное влияние на усиливающуюся дифференциацию социально-экономического положения стран оказывает и характер структурных сдвигов. Например, в странах СНГ в период рыночных преобразований значительный рост получила сфера услуг, которая стала преобладать в регионах, наиболее благоприятных в экономико-финансовом отношении. Структурные изменения в данном случае выступают в роли мультипликатора пространственных неравенств [1].

В количественном отношении экономические неравенства стран СНГ выглядят следующим образом. Как известно, наиболее обобщающими показателями постра-

нового сравнения экономического развития являются ВВП на душу населения и уровень безработицы. По данным за 1997 г. разрыв между странами СНГ в значении первого показателя составляет 6,9 раз* (см. таблицу), в то время как в 1992 г. эта величина оценивалась в 5,5 раза. Различия по уровню безработицы в этот же период составляют от 0,3 до 11,0 %. Диапазон колебаний значительно уже и составляет от 0,3 до 3,9 %, без учета Армении, где длительное время сохранялась высокая безработица. Однако и эта величина свидетельствует о дифференциации в развитии сферы занятости населения.

Таблица. ВВП на душу населения в странах СНГ (текущие цены 1997 г.)**

Страна	ВВП на душу населения, дол.	ВВП в % к среднему ВВП по СНГ
Азербайджан	435	21,5
Армения	662	32,6
Беларусь	1526	75,3
Грузия	652–852	32,1
Казахстан	1507	74,3
Кыргызстан	459	22,6
Молдова	693	34,2
Россия	2983	147,1
Таджикистан	285	14,1
Туркменистан	864	42,6
Узбекистан	654	32,3
Украина	1108	54,7
СНГ	2027	100

Межрегиональные различия внутри государств выглядят еще более впечатляюще. Например, в 1996 г. объем ВВП на душу населения по субъектам Федераций России различался в 18 раз. По некоторым оценкам разрыв в значениях агрегированных показателей уровня и качества жизни по российским регионам составляет 2 раза, а в уровнях покупательной способности, рассчитываемой как отношение среднедушевого дохода к региональному прожиточному минимуму — 6 раз [2].

Таким образом, постранные и межрегиональные различия в рамках СНГ очень глубоки, особенно в качественном отношении, которое порой выразить достаточно сложно. Поэтому традиционные формы межгосударственной региональной политики, известные из европейского опыта, могут оказаться нерезультативными. Можно сказать больше — в условиях кардинального реформирования всех сторон жизни общества, затянувшегося системного кризиса, экономической и политической неустойчивости стран — членов СНГ для выравнивания их социально-экономического положения необходимо использовать наиболее мягкие формы регулирования, имеющие на первый взгляд весьма отдаленное отношение к региональной экономической политике.

В общем плане используемые инструменты не должны ущемлять экономический и политический суверенитет государств и ограничивать самостоятельность регионов. В условиях инфляции и слабой связанности государств в финансово-кредитной сфере для этих целей малоэффективны и финансовые дотации на межгосударственном уровне. На первоначальном этапе ставка должна быть сделана на рыночный механизм самовыравнивания за счет увеличения мобильности факторов производства. Это позволит уменьшить наиболее выраженные различия между странами по причине общего экономического спада и в ряде случаев — отсутствия рыночных реформ. Одновременно будет решаться центральная проблема интеграции — переход к рыночным основам международного сотрудничества. Вместе с тем общеизвестна ограниченность данного подхода даже в условиях развитых рыночных отношений, поэтому, безусловно, потребуются меры специального характера.

* По некоторым оценкам величина разрыва, оцениваемая по паритету покупательной способности составляет 11,6 раза.

** Таблица составлена по данным Статкомитета СНГ за 1997 г.

На начальном этапе становления региональных экономических объединений важно в нормативно-правовую базу интеграции заложить основы будущей непротиворечивости этого процесса с точки зрения усиления территориальных диспропорций. Имеются в виду унифицированные подходы к разработке законодательной базы хозяйственного механизма и юридического обеспечения региональной экономической политики, проводимой в национальных рамках. Такие "простые" методы воздействий наиболее приемлемы в настоящее время в странах СНГ.

Для Таможенного союза наряду с правовыми инструментами могут быть использованы различные формы компенсационного механизма. В основе последнего лежит положение о территориальной неравномерности распределения выгод и затрат интеграционного процесса. В строгой трактовке реализация компенсационных схем связана с выявлением и оценкой экономических эффектов, сопровождающих объединение стран и проявляемых на уровне территории. Так, из теории международных экономических отношений известно, что таможенно-тарифная политика как инструмент экономической интеграции в рамках таможенных союзов или зон свободной торговли сопровождается рядом экономических эффектов. С одной стороны, это эффекты доходов и передела, относящиеся к перераспределительным эффектам, с другой — потребления и защиты, или эффекты потерь. Оказывая влияние на экономику государства в целом, в пространственном аспекте они проявляются не повсеместно, а в строгих территориальных рамках. При соответствующей экономической оценке они могли бы стать отправной точкой в определении дополнительных финансовых дотаций тем территориям, где имели место экономические потери. Вместе с тем их расчет представляется весьма сложным даже в рамках экономического моделирования.

В сегодняшней ситуации, которую в целом сложно описать количественно, принцип компенсации в территориальном масштабе экономических выгод (потерь) может быть реализован косвенным способом. Так, в аспекте формирования в рамках СНГ зоны свободной торговли, а также в пределах функционирования Таможенного союза обосновываемый подход осуществим через механизм изъятий в части тарифного и нетарифного регулирования из режима свободной торговли. В настоящее время этот вопрос весьма активно прорабатывается, и в ходе начавшегося на межгосударственном уровне его обсуждения поставлена задача разработки соглашения данного перечня. Главное в решении этого вопроса, на взгляд автора, — разработка принципов механизма согласования, задающего общий алгоритм процессу принятия решений. В этой связи оценка возможных экономических последствий для территориального развития уровня тарифов на тот или иной вид продукции может стать одним из аргументов в обосновании механизма изъятий из зоны свободной торговли. В данном случае инструмент внешнеторговой политики косвенно способствует выравниванию социально-экономических условий хозяйственной деятельности.

При всех сложностях экономических расчетов, связанных с реализацией компенсационного механизма перераспределения выгод (потерь) между всеми участниками интеграционного процесса, предлагаемый подход выглядит более приемлемым по сравнению с так называемыми донорско-реципиентскими отношениями между странами — членами региональных группировок, которые в странах СНГ вызывают в настоящее время явное неприятие. Это не означает, что принцип социальной справедливости "богатый помогает бедному" не может быть использован в нивелировании региональных диспропорций. Однако его применение предполагает тесное взаимопереплетение экономик, когда помощь слаборазвитым территориям выступает условием дальнейшего экономического роста всего регионального объединения.

Более жесткие формы проведения региональной политики в рамках интеграционных объединений, смысл которых был раскрыт при оценке европейского опыта, целесообразно использовать в условиях глубокой интегрированности экономик сотрудничающих стран. С очень большим допущением к этому уровню экономической интеграции может быть отнесен Союз Беларуси и России. Показателем "продвинутое™" взаимоотношений между странами являются межбюджетные отношения, существующие в форме консолидированного бюджета, нацеленного на реализацию совместных программ по производственной кооперации. Механизм формирования и направления использования бюджет-

ных средств опосредовано может оказывать влияние на выравнивание социально-экономического пространства. Так, в качестве приоритетных проектов, финансируемых за счет бюджета, могут быть программы, включающие региональную составляющую. Определенные компенсационные эффекты перераспределения выгод (потерь) экономической интеграции могут иметь и принципы создания финансовых ресурсов бюджета. Ориентация на использование таможенных тарифов в качестве основного источника формирования общего бюджета во многом может смягчить проблему асимметричного распределения выгод от внешнеэкономической деятельности в рамках единого таможенного пространства, существующих из-за различий в структуре экономик.

В перспективе на этапе зрелых интеграционных отношений в реализации наднациональной региональной политики СНГ и его субрегиональных образований преобладающими могут стать финансовые методы.

Литература

1. *Полищук Л.* Российская модель "переговорного федерализма" // *Вопр. экономики.* 1998. № 6.
2. *Региональные диспропорции: оценка и пути их преодоления.* Екатеринбург, 1996.