СТАНОВЛЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В СЛОВАКИИ И СЛОВЕНИИ: ДВА ПУТИ В ЗОНУ ЕВРО

УДК 32 И:9 (43)

А. А. ПОПОВ

Настоящая статья посвящена истории регионального развития и региональной политики двух наиболее успешных стран постсоциалистического пространства, первыми вошедшими в зону евро — Словакии и Словении. Основное внимание сконцентрировано на итогах развития внутренних регионов на хронологическом отрезке с момента обретения независимости двумя государствами в начале 1990-х и до начала международного экономического кризиса в 2008 году. Исторический характер исследования обусловил использование комплексного подхода к анализу проблемы. В данной работе мы стремились, соблюдая хронологию, реконструировать общую картину процесса становления региональной политики.

Вопросы регионального развития и региональной политики в постсоциалистический период истории Словакии изучались следующими исследователями: М. Брусисом, М. Брунчко, Б. Банерьи, М. Ярмужеком и другими. Аналогичную проблематику по отношению к Словении разрабатывали: З. Милнар, А. Черны, И. Стршмник, Ю. К. Князев. Однако сравнительный анализ регионального развития этих двух государств (к тому же в контексте европейской интеграции) до настоящего момента не проводился.

Обретение независимости и формирование институтов региональной политики

Коллапс коммунистических режимов в 1989 году для Словении и Словакии еще не означал обретения независимости, но уже привел к появлению ряда серьезных проблем. Помимо традиционных для всех стран советского блока трудностей, как то падение производства, рост инфляции, рост безработицы, снижение уровня жизни населения, правительства в Любляне и Братиславе столкнулись с проблемами межэтнических противоречий и отсутствия полноценного суверенитета.

В этих условиях вопросы регионального развития и местного самоуправления, не решенные окончательно в рамках федераций, с новой силой зазвучали лишь после обретения независимости.

Словенские национальные власти выбрали бескомпромиссный вариант, провозгласив в одностороннем порядке в 1991 году независимость от Югославии. Эта идея исходила от правящей партии СКС (Союз коммунистов Словении) и была поддержана абсолютным большинством населения. Белград попытался ввести в Словению войска, но встретив ожесточенное сопротивление местного населения, вынужден был признать суверенитет нового государства. После обретения независимости перед политическими элитами встали две традиционные для постсоциалистических стран задачи: во-первых, создание необходимых условий для развития рыночной экономики; во-вторых, переход к демократической организации политической власти [1, с.40]. При этом государство обладало неплохими стартовыми условиями: переход к рынку не сопровождался резким обвалом системы; даже при коммунистическом режиме экономика была в значительной степени ориентирована на западные рынки и сохранила многие прежние экономические связи; Югославия в целом была более свободна и более раскованна в экономическом плане, чем другие страны советского блока [1, с. 42].

Словацкое руководство не стало форсировать развал федерации и прибегать к радикальным мерам. Получив в 1990 году в рамках Чехословакии значительно более широкую автономию, чем Словения в рамках Югославии, и не испытывая столь сильного давления со стороны центра, местные элиты сконцентрировались на демократизации и формировании рынка, выступая единым фронтом с чешскими демократами. Лишь после того как либеральные силы укрепились у власти и утвердились базовые институты рыночной экономики, вновь встал вопрос о независимости. В 1992 году на выборах в Чехии победила Гражданская демократическая партия, а в Словакии — Движение за демократическую Словакию. Эти партии провозглашали различные политические и экономические цели. В результате переговоров было достигнуто понимание невозможности сосуществования и неизбежности разделения, и 1 января 1993 года Чехословакия как единое государство перестала существовать.

В первой половине 1990-х гг. правительства Словении и Словакии отличались особой стабильностью. Так, в Словении у власти, хотя и во главе демократических партий, оказались бывшие руководители СКС: М. Кучан избирался президентом с 1993 по 2002 гг., а главой правительства четырежды за первое десятилетие существования независимого государства становился Я. Дрновшек. Резкого перелома в политике властей не произошло, поскольку был продолжен курс на реформирование хозяйственной и политической жизни, начатый еще в составе Югославии [1, с. 42]. Одной из основных задач словенских властей было сохранение единства общества, а потому реформирование шло весьма осторожно и его темпы время от времени искусственно замедлялись. Во главе Словакии в период 1994–1998 гг. стоял В. Мечьяр, политика которого была направлена на централизацию власти, причем проводилась в недемократическом стиле [9, с. 1].

Отдельно необходимо остановиться на истории регионального планирования в Словении и Словакии. Этот аспект региональной политики, как ни странно, менее других был подвержен коренным изменениям. В начале 1990-х в обеих странах продолжали действовать программы регионального развития, принятые при коммунистических режимах. Под влиянием этих программ с одной стороны и целей Европейской хартии регионального планирования – с другой, национальные правительства попытались создать первые документы, определяющие особенности планирования. Так, например, в Словацкой Республике еще в 1991 году была принята Резолюция № 390/1991 о принципах региональной экономической политики, предполагавшая трехступенчатую систему планирования, основанную на Стратегии регионального развития, Концепции социально-экономического развития регионов и конкретных местных программах развития [9, с.2]. С обретением независимости основная нагрузка по региональному планированию пала на плечи отраслевых министерств и редко носила комплексный характер.

В Словении, как уже было сказано, не произошло резкого слома существовавшей системы, поэтому долгое время сохранялись институты, созданные еще при предыдущем режиме. Лишь в 1993 году был принят Закон о местном самоуправлении. Компетенции местного самоуправления четко были определены еще позже в соответствии со стандартами Европейской хартии о местном самоуправлении, которая в Словении была ратифицирована в 1996 году, а вступила в силу с 1997 года. В 1994 году была частично реформирована система административно-территориального деления, через создание 147 муниципалитетов. В 1998 году к ним прибавилось еще 45 муниципалитетов. Таким образом, общее количество регионов нижнего уровня достигло 192, из которых 11 имели статус городских.

В Словакии реформы местного самоуправления начались в том же 1993 году. Но связаны они были с распадом Чехословакии на два независимых государства. Тогда же в Конституции государства появились строки о создании территориальных самоуправляемых единиц высшего уровня [4, с. 90]. Но реальное учреждение регионов высшего уровня затянулось вплоть до марта 1996 года, когда словацкий парламент одобрил предложенный правительством Мечьяра законопроект о разделении страны на восемь регионов. Однако эти меры не только не привели к усилению роли регионов в жизни страны, но и, наоборот, способствовали усилению централизации Словакии, поскольку одновременно на местах были созданы местные офисы национальной администрации как основа местных территориальных администраций. К тому же нужно учесть, что еще в 1993 году местное самоуправление понесло тяжелый удар и, по сути, распалось на несколько относительно независимых структур, поскольку медицина, пожарная служба, образование, защита окружающей среды были переданы специально созданным государственным ведомствам.

Начатые в 1996 году реформы предполагали параллельное проведение радикального территориального передела и широкомасштабные изменения органов государственной администрации. Законом 221/1996 определялось, что базисным уровнем независимого и представительного самоуправления являются муниципалитеты, в число которых вошли 14 городов и 4 военных округа [9, с.2]. А также определялись условия создания 79 округов (окресов) и 8 регионов (краев) – второго и третьего уровней самоуправления. Эти регионы провозглашались основными объектами региональной политики, хотя за правительством и местными властями оставлялось право учреждения специальных территорий для оказания адресной поддержки по решению специфических проблем. Следующим законом 222/1996 региональные и окружные

администрации самоуправления были признаны «первыми среди равных», оставаясь при этом подконтрольными правительству как высшему органу исполнительной власти [3, с.3]. Развитие самоуправления и региональной политики и в дальнейшем шло в направлении сдерживания самостоятельности регионов при значительном контроле со стороны столицы вплоть до 1998 года, когда на выборах возглавляя коалицию из четырех партий, победил Миколош Дзуринда.

Европеизация региональной политики

С распадом советского блока страны Восточной и Центральной Европы начали переориентацию во внешней политике. Переход к рыночной экономике и демократической форме организации политической жизни привлек большое внимание к социальному устройству развитых западноевропейских стран. Огромный интерес у новых политических элит вызывали и расширяющиеся процессы европейской интеграции. Поэтому неудивительно, что почти одновременно с подписанием в 1992 году Маастрихского договора об учреждении Европейского Союза в составе пятнадцати государств (далее ЕС-15) многие восточноевропейские страны выразили желание стать его членами. Первые официальные заявления о намерении вступить в ЕС прозвучали уже в 1994 году.

В 1995 году в Мадриде Европейский Совет принял решение «запустить процесс переговоров о присоединении стран, претендующих на членство в Европейском Союзе» [2, с.11]. После полугода консультаций в рамках Межправительственной конференции, в 1996 году в Люксембурге рядом стран были поданы официальные заявки на членство в Европейском Союзе. В 1998 году в список стран-кандидатов попала Словения, в 1999 году – Словакия. А уже с 1 января 2004 года оба государства официально стали членами Европейского Союза.

Однако расширение ЕС не было чисто юридическим вопросом. Еще в 1997 году Европейский Союз в официальном документе «Соглашение 2000» выдвинул ряд требований (acquis communautaite), соответствие которым было обязательным условием для получения членства в Союзе. Прежде всего, речь шла о политических и экономических условиях, среди которых главными были демократизация политической сферы и укрепление основ рыночной экономики. Кроме того, данный документ определил условия выделения специальных средств из структурных фондов и Фонда сближения странам-кандидатам, в том числе и на реформирования администрации, территориальное деление и реорганизацию местного самоуправления в соответствии со стандартами ЕС, а так же для преодоления неравномерного развития регионов и повышения их конкурентоспособности. В соответствии с этими требованиями правительства Словакии и Словении должны были начать масштабные преобразования во внутренней политике, в том числе и в области осуществления региональной политики с 2000 года.

В Словацкой Республике начало этого этапа совпало со сменой правительства и победой на выборах либеральной коалиции во главе с Миколошом Дзуриндой. Выборы 1998 года были чрезвычайно важным событием, в том числе и для успешной европейской интеграции, поскольку до этого момента и некоторое время после него основным объектом критики со стороны Европейской Комиссии была именно недостаточная демократичность политического устройства [11, с.33]. В Словакии с этого времени начинается пересмотр системы местного самоуправления в пользу большей самостоятельности регионов и расширения их полномочий, в соответствии с европейским принципом субсидиарности. Правительство Дзуринды столкнулось с весьма сложной проблемой, поскольку вместе с демократизацией общества рос и накал в обсуждении реформы регионального самоуправления [5, с.185]. Вновь встал вопрос о количестве регионов, которые к тому же предстояло переделить в соответствии с общеевропейской системой NUTS (номенклатурных единиц территориальной статистики). В апреле 2000 года правительство разработало концепцию децентрализации и модернизации системы общественного администрирования, но не спешило выставлять ее на суд парламента. Дело в том, что даже внутри коалиции не было единства по вопросу количества регионов [10, с.16]. В июле 2001 года все-таки удалось достичь компромисса, в том числе и по весьма острому вопросу венгерского меньшинства. В итоге сохранилось территориальное деление на восемь регионов, предложенное администрацией Мечьяра, но при этом были значительно расширены полномочия субъектов всех уровней. В декабре 2001 года прошли первые выборы в местное самоуправление. В 2002 году правительством была утверждена система деления страны в соответствии с классификацией NUTS Европейского Союза.

Окончательный вариант регионального деления имел следующий вид: NUTS1 – 1 регион, NUTS2 – 4 региона, NUTS3 – 8 регионов.

Аналогичные процессы наблюдались и в Республике Словения. В 1998 году было принято несколько поправок к актам, регулирующим местное самоуправление (например, к Акту о финансировании местного самоуправления), направленных на децентрализацию системы [12, с. 44]. Однако административно-территориальная реформа на тот момент не была.

Большие изменения претерпела и система планирования регионального развития и региональной политики. Еще в ноябре 1997 года Словакия приняла План государственной региональной политики, который определял принципы региональной политики, а также предсказывал создание национальной стратегии, закона о региональном развитии, национального агентства по региональному развитию и специальных фондов. В марте 2001 года был принят Национальный план развития на 2002–2006 гг., который стал основой для принятия планов развития Правилами структурных фондов. В июне того же года было учреждено Агентство по осуществлению регионального развития. В 2002 году были разработаны и приняты акты, регулирующие механизмы распределения субсидий из структурных фондов и Фонда Сближения. В конце 2003 года региональная политика Словакии уже соответствовала основным требования ЕС институционально и юридически и признавалась годной к работе с программами Структурных фондов и Фонда сближения [6, с.40].

Между тем, сложная политическая обстановка отвлекала правительство Словении от решения проблем соответствия региональной политики европейским стандартам [8, с.110]. В 1998 году в ежегодном Докладе Европейской Комиссии об успехе подготовки Словении к вступлению отмечалось, что региональная политика в стране фактически еще не сформирована: закон о региональном развитии отсутствовал, экономические инструменты осуществления политики были ограничены, мониторинг не проводился [12, с.56]. Лишь в 2000 году было расширено Национальное агентство региональной политики, чтобы после вступления в ЕС передать ему ответственность за применение средств структурных фондов и Фонда сближения. В декабре 2001 года был принят Национальный план развития на 2001–2006 гг. На основе принципа партнерства с ЕС был учрежден Комитет мониторинга, начавший работу с 2002 года. В декабре 2002 года для будущей работы со Структурными фондами и Фондом сплочения был учрежден Правительственный Офис структурной политики и регионального развития. Кроме того, Словения по настоянию Европейской Комиссии вынуждена была привести территориальное деление в соответствие с системой NUTS, хотя затянула этот процесс до 2005 года. Территориальное деление в Словении приняло следующий вид: NUTS1 – 1 регион, NUTS2 – 2 региона, NUTS3 – 12 регионов. Но Европейская Комиссия отметила, что регионы второго уровня (которые в рамках Союза считаются базовыми) до сих пор выполняли в Словении исключительно статистическую функцию [8, с. 40]. Основные законы о функционировании регионов первого и третьего уровня были приняты лишь в 2006 году.

До вступления в ЕС значительные средства на реформирование и развитие социальных, политических и экономических институтов Словакия и Словения получали по европейским инвестиционным и субсидиарным программам, таким как PHARE (с 1998 годов), SAPARD и ISPA (обе с 2000 года), направленным на поддержку развития отдельных аспектов экономической, политической и социальной сфер, а также INTERREG и CROSSBORDER, направленным на создание и развитие специальных трансграничных регионов и развитие приграничных территорий. Часть средств по этим программам шла и на решение задач регионального развития, составив значительную долю всех инвестиций (до 70%), направленных в эту область [13, с.195].

С 1 января 2004 года Словакия и Словения стали членами Европейского Союза. С этого момента вопросы региональной политики и регионального развития стали решаться в рамках общеевропейских программ и на средства Сообщества. В соответствии с правилами фондов наиболее слаборазвитые регионы, чей ВРП на душу населения не превышает 75% от среднего по Евросоюзу, должны быть отнесены к «цели 1» региональной политики, которая предполагает усиленное субсидирование с целью сокращения отставания данных регионов. Расширение 2004 года представляло собой большую угрозу стабильности региональной политики ЕС, поскольку новые члены попадали под «цель 1» почти полностью и могли вытянуть все средства фондов. Поэтому еще на стадии обсуждения условий присоединения оговаривалось, что новые

члены смогут полноценно участвовать в субсидиарных программах лишь с 2006 года (хотя изначально назывался 2010 год, но срок был передвинут из-за протестов стран-кандидатов), до этого периода в 2004–2006 гг. средства выдавались в ограниченном масштабе в рамках финансовой перспективы на 2000–2006 гг. Была установленная верхняя планка субсидирования программ – не более 4% от национального ВВП страны [9, с.4]. В соответствии с этими условиями все регионы Словении и почти все (за исключением Братиславы и ее окрестностей) регионы Словакии были отнесены к «цели 1». Правда, Словения не смогла освоить субсидии в полной мере, поскольку до последнего затягивала переход на стандарты ЕС. Полноценное участие это государство начало принимать в работе Структурных фондов с 2007 года, когда субсидирование обеих стран стало осуществляться в соответствии с финансовой перспективой на 2007–2013 гг., а его объемы были существенно увеличены.

Все эти меры привели к активизации регионального развития, причем Словакия по этим темпам опережала Словению [3, с. 25]. В результате к 2008 году обе страны были в числе экономических лидеров региона, а вскоре их успех был отмечен включением в зону евро.

Подводя общий итог, мы можем заключить, что Словакия и Словения являются отличным примером того, как государства Восточной и Южной Европы могут двумя различными путями достичь экономического успеха. Разница в подходах, в частности, видна на примере формирования региональной политики. Так, Словакия добилась успеха в том числе за счет активного и своевременного реформирования всех сфер региональной политики и благодаря успешной интеграции в аналогичные системы Евросоюза. А Словения – за счет более выгодных стартовых условий, притом что формирование механизмов региональной политики происходило медленно, а на последних этапах еще и под сильным давлением Брюсселя.

1. Князев Ю. К. Словения: через реформы к государству благосостояния // Новая и новейшая история, 2002. № 6. С. 37–56.
2. Agenda 2000. For a Stronger and Wider Union. Brussels. 1997. 139 p.
3. Banerjee B., Jarmuzek M. Anatomy of Regional Disparities in the Slovak Republic // IMF Working Paper, No 145. 2009. 29 p.
4. Brusis M. Regionalisation in the Czech and Slovak Republics: comparing the influence of European Union // Keating M., Hughes J. (Eds.) The Regional Challenge in Central and Eastern Europe. Territorial Restructuring and European Integration, Presses interuniversitaires européennes / Peter Lang, 2003, P: 89–105.
5. Bruncko M. Real Convergence in the Slovak Republic and European Union Regional Funds // Funck B., Pizzati L. (Eds.) European Integration, Regional Policy and Growth. Washington, The World Bank Press, 2003. P: 183–194.
6. Comprehensive monitoring report on Slovakia's preparations for membership. Brussels, European Commission, 2003.
7. Comprehensive monitoring report on Slovenia's preparations for membership. Brussels, European Commission, 2003.
8. Černe A. Regional Development Perspectives of Slovenia // Dela, 2003, No19, P: 107–121.
9. Nianský V., Širak M. Regional policy and regional potential in Slovakia//Martin Brusis (Ed.): Central and Eastern Europe on the Way into the European Union: Regional Policy-Making in Bulgaria, the Czech Republic, Estonia, Hungary, Poland and Slovakia, CAP Working Paper, Munich, 1999. URL: http://www.cap-lmu.de/publikationen/1999/cap_regional_policy_making.php.
10. O'Dwyer C., Kovalčík B. And the Last Shall be First: Party System Institutionalization and Second-Generation Economic Reform in Postcommunist Europe // Studies in Comparative International Development, 2007. Vol. 41. No. 4. P: 3–26.
11. Regular report from the Commission on Slovakia's progress toward accession. Brussels, European Commission. 1998–2002.
12. Regular report from the Commission on Slovenia's progress toward accession. Brussels, European Commission. 1998–2002.
13. Strmšnik I., The Role of EU Regional Aid in the Economic Convergence in Slovenia // Funck B. and Pizzati L. (Eds.) European Integration, Regional Policy and Growth, Washington, The World Bank Press, 2003. P: 195–200.