

УДК 332.02

## **РЕГИОНАЛЬНАЯ КОНСОЛИДАЦИЯ, КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТЬ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ В СФЕРЕ НИОКР**

**Д. Хорват**

Венгерская Академия наук

E-mail: horvath@rkk.hu

В статье обсуждаются проблемы и современные тенденции реализации региональной политики в странах Европейского союза (ЕС); исследование акцентировано на одном из актуальных направлений деятельности, предложенных Европейской комиссией для повышения конкурентоспособности ЕС в глобальном мире – исследования и инновации; дана оценка состояния и перспектив развития сферы НИОКР в региональном разрезе в странах Центральной и Восточной Европы; выполнен сравнительный анализ; сделаны выводы и рекомендации.

*Ключевые слова:* конкурентоспособность, региональная политика, исследования и инновации.

## **REGIONAL CONSOLIDATION, COMPETITIVENESS AND DECENTRALIZATION OF CENTRAL AND EASTERN EUROPE IN R&D**

**G. Horvath**

Hungarian Academy of Sciences

E-mail: horvath@rkk.hu

The article discusses the issues and modern trends of the regional policy implementation in countries of European Community (EC); the research is focused on one of the pressing directions suggested by the European Commission to increase competitiveness of EU in the global world – research and innovation; the estimate of the state and outlook of R&D in the regional section in countries of Central and Eastern Europe is given; comparative analysis is carried out; conclusions are drawn and recommendations are made.

*Key words:* competitiveness, regional policy, research and innovation.

### **1. Раздробленность Европы**

На глобальном уровне, пока Европейский союз (ЕС) остается центром сосредоточения значительного богатства и экономического потенциала, уровень развития отдельных стран является очень неравномерным, соответственно все еще сохраняются значительные социально-экономические диспропорции, которые увеличились после присоединения новых стран. Например, до 2004 г. среднедушевой ВВП (валовый внутренний продукт) самого бедного региона составлял две трети (67 %) среднедушевого ВВП ЕС. После вступления десяти новых стран-участников среднедушевой ВВП в самом бедном регионе составил меньше трети (28 %) среднедушевого ВВП ЕС [2].

Производство продукции с высокой добавленной стоимостью сконцентрировано в центральной части Западной Европы (пятиугольник, который

образуют Лондон, Париж, Милан, Берлин и Амстердам). Та же самая картина наблюдается в размещении современных движущих сил регионального развития (высокоразвитые услуги, финансовые учреждения и т.д.). Аналогична ситуация в этой области также в странах Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ), где уровень концентрации заметно вырос после смены политических режимов [4].

Очевидно, что радикальная перестройка экономической структуры по-разному повлияла на развитие различных регионов. Проиграли от перемен, как и во многих других странах Европы, регионы, где доминировала тяжелая и добывающая индустрия, а также – это уже восточноевропейская особенность – обширные сельские территории. Зарождающаяся рыночная экономика лишь усугубила региональные различия. Сравнивая региональные данные 15 старых членов Евросоюза и недавних кандидатов на вступление в него, мы видим, что районы ЦВЕ замыкают европейский рейтинг, хотя чешские и пара венгерских – имеют показатели выше 50 % средних значений по ЕС.

## **2. Политика сплочения в Европейском союзе**

Европейская политика регионального развития базируется на политическом принципе, в соответствии с которым более богатые страны и регионы должны проявлять солидарность с более бедными странами и регионами, а также на экономическом принципе – низкие объемы производства в бедных странах-участниках и регионах или странах и регионах с высокими уровнями безработицы представляют собой потерю потенциала и возможностей для Европейского союза в целом. Инвестиции в современную инфраструктуру и инновационную деятельность, более качественное образование и профессиональная подготовка для людей в слабых регионах открывают ценные рынки и расширяют экономический потенциал всех стран-участников.

Сутью членства в ЕС является политическое и экономическое сближение стран. Осознавая наличие разнообразия, ЕС пытается использовать новые возможности через сближение местных сообществ. Многие проблемы нельзя ограничивать стандартными административными границами (на национальном или региональном уровнях), их эффективное решение часто требует скоординированной, совместной реакции нескольких регионов или стран, что создает необходимость новых форм сотрудничества. В 2008 г. Комиссия представила новый документ для обсуждения проблем территориального сближения, где утверждалось, что территориальное разнообразие ЕС является сильной стороной, которая может содействовать устойчивому развитию ЕС в целом.

В рамках так называемой Лиссабонской стратегии в 2000 г. было достигнуто соглашение относительно того, что экономический рост и создание рабочих мест являются наивысшими приоритетами политики ЕС. В 2005 г. был сделан новый акцент на содействии инновациям вместе с приоритетами роста и создания рабочих мест, который поставил региональную политику в центр усилий, направленных на улучшение конкурентоспособности ЕС. Увеличение уровня развития инноваций является фундаменталь-

ным фактором, который, во-первых, помогает европейским компаниям, во-вторых, улучшает возможности продуктивной занятости европейцев.

Региональная политика ЕС представляет собой постоянный процесс пересмотра и корректировок, чтобы обеспечить его целесообразность в меняющемся мире. Последняя реформа, которая проводилась в 2006 г., основывалась на четырех основных направлениях: развитие «экономики знаний»; децентрализация большого объема ответственности за управление и финансовый контроль в пользу стран-участников и регионов; процедуры упрощения и ускорения; развитие потенциала каждого европейского региона и одновременно акцентирование внимания на ускоренное развитие самых слабых территорий.

Будущее ЕС зависит от того, с какими результатами Европа выйдет из кризиса. Для достижения устойчивого роста в будущем мы должны обзирать ситуацию более чем на ближайшее будущее. Европа должна вернуться в строй и остаться в нем – это основная задача стратегии «Европа 2020» [3]. Такой подход касается ликвидации безработицы, улучшения качества жизни граждан ЕС. Ближайшие несколько лет работы покажут, может ли Европа достичь разумного, устойчивого и всеобъемлющего роста, найти способы создания новых рабочих мест и обозначить направление развития для общества. Европейская комиссия предлагает пять основных направлений деятельности, которыми стоит руководствоваться европейским государствам: занятость; исследования и инновации; изменение климата и энергетика; образование; борьба с бедностью.

### 3. Многоуровневое управление

Потребность в сильных институтах возрастала с каждым последующим шагом на пути расширения ЕС. Широкое разнообразие экономических преимуществ, благосостояния и социальных тенденций, природная среда, культурное и этническое наследие усиливают исключительно разнообразный союз в географическом смысле. Региональное развитие ЕС, таким образом, выявило потребность в сильном институциональном лидерстве на всех уровнях, что требует уважения ко всем частям сообщества. На уровне ЕС должны существовать эффективная политическая система, обоснованный экономический анализ и стратегическое планирование, а также технический опыт, чтобы ориентировать менеджеров проекта «на местах». На национальном уровне институты должны быть хорошо скоординированы.

Разнообразие схем государственного управления – яркая черта европейской политической обстановки, которая сохраняется, несмотря на десятки административных реформ, предпринятых только в XX в. Эти изменения и в Восточной, и в Западной Европе, были связаны как с политическими трансформациями, так и с социально-экономическим развитием отдельных стран.

Изучая статус и функции административно-территориальных единиц среднего уровня в странах – членах ЕС, мы пришли к выводу, что в течение 1980-х гг. в большинстве унитарных и децентрализованных стран произошел сдвиг полномочий в пользу среднего уровня управления [7, 11]. Однако его усиление далеко не всегда означает политическую децентрализацию.

Региональное развитие во всех странах Европы является сферой ответственности территориальных уровней управления. Новая экономическая парадигма предыдущих десятилетий оказала существенное воздействие на развитие региональной политики:

- новую региональную политику можно определить как модель развития, иницилируемую регионами и ориентированную на инновации;
- создаются региональные и местные ассоциации предприятий;
- происходит институционализация распространения информации, инноваций и стимулов для бизнеса;
- для воздействия на локальное и региональное развитие создаются коалиции, состоящие из различных заинтересованных групп. Происходит приспособление жестких иерархических административных структур к новым целям, возникают гибкие процедуры принятия решений;
- изменения качества социальной среды замещают привычные факторы привлекательности.

Те регионы Европы, которые были способны сформулировать, закрепить на законодательном уровне и воплотить в жизнь стратегии развития, соответствующие их нуждам, оказались также способны быстро преодолеть временную нестабильность, связанную с реформами, и дать новым структурам возможность расти [6].

Успешные стратегии развития должны иметь «владельцев» на каждом уровне. Европейская региональная политика управляется таким образом, чтобы максимизировать вертикальную и горизонтальную интеграцию. В рамках системы вертикального управления различные уровни европейского, национальных, региональных и местных органов власти стимулируются при помощи системы разработки планов и программ, которая развивалась на протяжении многих лет с целью обмена информацией и движения в одном направлении для обеспечения выгод на местах. В рамках системы горизонтального управления компании, социальные группы и гражданские организации активно участвуют в этом процессе и деятельности органов управления. Это означает, что у них есть возможность влиять на стратегию развития и формировать ее в собственных секторах и сферах.

#### **4. Неравномерное размещение новых движущих сил**

Одной из причин снижения роли Европы в мировой экономике является то, что уровень развития научно-исследовательских работ и человеческого фактора отстает от уровня их развития в США. В рамках Лиссабонской стратегии Европейского союза была сформулирована программа, направленная на изменение этого положения.

Будущее развитие Европы зависит от распределения факторов роста по регионам, и среди причин низкого уровня конкурентоспособности важное место имеет региональная неравномерность научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ. Слабая территориальная связанность и чрезмерная пространственная концентрация современных факторов регионального развития, безусловно, оказывают негативное влияние на сегодняшнюю конкурентоспособность Европы. Роль центральных районов

стран достаточно существенна для развития НИОКР, высокотехнологичных производств и современных услуг. Но положение в этой области одинаково в странах как Центральной, так и Восточной Европы, где уровень концентрации заметно вырос после смены политических режимов.

Наша основная гипотеза в исследовании региональных различий в структурах НИОКР в странах Европейского союза, расположенных в Центральной и Восточной Европе, состоит в том, что чрезмерная интеллектуальная поляризация препятствует развитию региональной связанности работ и что НИОКР должны стать приоритетным направлением стратегий экономического развития. Эта идея пока не получила своего достаточного отражения в текущих национальных программах развития стран. В рамках лиссабонских критериев развитию НИОКР отводится особая роль, но только несколько слов посвящено вопросу регионального распределения интеллектуального потенциала, НИОКР и наукоемких видов деятельности. В большинстве европейских регионов до сих пор просто нет условий для инновационного развития.

Смена политических режимов в странах Восточной и Центральной Европы привела к значительной реструктуризации их научного потенциала. Одной из характерных для всех стран черт было существенное сокращение объема научно-исследовательских работ. Особенно это коснулось двух областей научных исследований, одной из которых была сеть отраслевых исследований. Большинство научно-исследовательских институтов, финансируемых государственными органами (такими, как министерства), были закрыты, и, соответственно, значительно сократилась численность работающих в академических институтах. Прямым следствием этого стало существенное снижение доли ВВП, идущей на НИОКР, – до одной трети или даже до одной пятой части, о чем свидетельствует показатель доли расходов на НИОКР в ВВП.

После смены режимов произошла заметная реструктуризация НИОКР. Реорганизация системы высшего образования была началом ряда положительных перемен. В странах Восточной Европы численность студентов увеличилась в 2–3 раза, были созданы новые колледжи и университеты, НИОКР стало уделяться особое внимание. Часть основных государственных научно-исследовательских институтов (помимо входящих в сеть академических институтов) была закрыта, другая часть – приватизирована. Некоторые компании, включая несколько транснациональных корпораций, обосновавшихся в Восточной Европе, начали наращивать объем собственных НИОКР. Заметно изменилась структура расходов на НИОКР: постоянно увеличивалась доля расходов корпораций, одновременно сокращалась доля государственных расходов.

При этом различия между странами остаются существенными. В Чешской Республике корпоративные расходы на НИОКР составляют почти две трети всех расходов на НИОКР, что приблизительно равняется среднему значению показателя по всем 27 странам ЕС. Доля корпоративных расходов на НИОКР в Болгарии самая низкая среди всех стран, поскольку там до сих пор превалирует государственное финансирование. В двух странах – Венгрии и Польше – финансирование НИОКР через образовательные уч-

реждения выше, чем в среднем по Европейскому союзу. Во всех странах доля государственных расходов на НИОКР в структуре общих расходов на НИОКР из средств, поступающих в государственные научно-исследовательские институты, выше, чем в среднем по ЕС, за счет поддержки сети институтов академий наук.

Ни в одной из стран вслед за структурной трансформацией региональной системы НИИ положительных перемен не последовало. Пространственная структура остается прежней: научно-исследовательские центры расположены в основном в столицах. Но роль центров и центральных районов снижается, и основные результаты децентрализации заметны в децентрализованных и федеративных странах. В Австрии относительный вклад Вены в общих расходах на НИОКР снизился на 15 %, доля Мадрида в Испании по этому показателю уменьшилась на 12 %. В унитарных государствах – Венгрии и Греции – снижение крайне незначительное или его совсем нет, причем в Греции наблюдается даже увеличение доли района региона Аттика в общих расходах на НИОКР.

В Центральной и Восточной Европе столицы стран и столичные регионы являются оплотом науки и научных исследований. В Болгарии, например, доля столичного региона самая большая. Четыре пятых научно-исследовательского потенциала страны сосредоточено в Софии и ее окрестностях, две трети общих расходов Венгрии на НИОКР приходится на регион Центральной Венгрии.

Территориальное распределение институтов академий наук, являющихся ведущими научно-исследовательскими центрами, уже не играет позитивной роли. Большинство институтов академий наук расположены в столицах, и только семь из 37 институтов Венгерской академии наук размещены за пределами Будапешта. А это значит, что в этих институтах работают только 15 % сотрудников Академии наук (около 5,5 тыс. чел.). В отличие от Венгрии в Польше 38 % сотрудников Польской академии наук работают в институтах, расположенных вне Варшавы. Важно отметить, что в федеративных государствах территориальное распределение академических институтов совершенно другое. Например, в Австрии и Германии в землях расположено значительное количество научно-исследовательских центров.

Судя по территориальной структуре НИОКР, которая должна стать одним из факторов, влияющих на динамику регионального развития в Европе, в странах, являющихся новыми членами ЕС, смена политического режима и перестройка экономики никак не повлияли на прежнюю региональную структуру развивающихся инновационных институтов. Основные региональные диспропорции сохранились до сих пор, а центральные территории и столицы по-прежнему находятся в привилегированном положении. Региональная и структурная политика, опирающаяся на стандарты ЕС, не стимулирует развитие НИОКР в странах – новых членах ЕС, как предусматривалось программами экономической деятельности ЕС на 2007–2013 гг. Ни в одной из стран Центральной и Восточной Европы нет региональных экономических программ, ориентированных на развитие конкурентоспособности и трудовых ресурсов, а значит, научных исследований.



## 5. Децентрализация

Для того чтобы изменить факторы, определяющие региональное развитие, необходимо изменить региональную политику – ее цели, соответствующие инструменты и институты. Давние тенденции в территориальном развитии Европы и различные традиции стран ставят задачу поиска самого широкого круга институциональных форм децентрализации. Страны Центральной и Восточной Европы – новые члены ЕС смогут выполнять единые условия ЕС только при наличии децентрализованных институтов [10]. Это не только вопрос государственного управления, но и условие того, что развитие НИОКР сможет обеспечить конкурентоспособность. Осуществление политики регионального развития приведет к модернизации территориальных структур, способствующей многополярному региональному развитию, что сможет значительно изменить иерархию власти в странах, пока еще находящихся в процессе перестройки. Именно субнациональные уровни властных структур, т.е. регионы, являются территориальными единицами, которые обеспечивают устойчивое развитие экономики и осуществляют модернизацию пространственной структуры, располагая собственными финансовыми ресурсами и проводя автономную политику развития, основанную на наличии прав у местных органов власти. Регионы становятся ареной инновационного развития, и степень их включенности в основные институты инновационного процесса повышается [8].

Децентрализация науки и НИОКР оказывает позитивное влияние на положение регионов. Развитие наукоемких отраслей приводит к появлению квалифицированных рабочих мест, и эффект развития деловой активности в виде возникновения фирм, отделившихся от материнской компании, очевиден. Инновационный бизнес способствует развитию у регионов возможностей в отношении экспорта и интеграции в европейское и мировое научные сообщества. Компании, которые предъявляют спрос на научные исследования или работа которых основана на их результатах, способствуют реиндустриализации региона и распространению современных услуг. Все это повышает возможности формирования доходов в регионах и способствует кооперации их деятельности. Без децентрализации сферы НИОКР реализация лиссабонских критериев невозможна.

Изменения, произошедшие в недавние годы, означают, что региональную политику в начале нового тысячелетия, помимо законов экономического развития и самоорганизации, будут определять два основных фактора. Во-первых, организационные, функциональные и финансовые реформы Европейского союза и его новых восточных членов и, во-вторых, но во многом благодаря значимости предыдущего фактора, новое разделение власти в национальном государстве, т.е. ее децентрализация.

## 6. Выводы и роль региональной науки

Положительные и отрицательные эффекты процесса оформления социэкономического пространства наблюдаются в XX в. в развитии Центральной и Восточной Европы, а также в других частях континента. Пространственные аспекты, представленные в политике прошлых периодов

характеризовались гетерогенными формами государственной организации. Результаты исследования были полезны для принятия решения, с точки зрения специфики определенного региона. В течение прошедших лет XXI в. результаты исследования различных общественных научных дисциплин были также включены в процессы принятия решений, связанные с пространственным аспектом, однако правящей элите коммунистического периода требовались только поверхностные знания о развитии пространственных процессов. Пространственные исследования проводилось в пределах национальных границ, международное профессиональное сотрудничество оставалось слабым и случайным.

Глубокие региональные преобразования начали зарождаться на основе введения рыночной экономики после 1989 г. и распада Советского Союза. Регулируемость этих изменений естественным образом призывала к тематическому и организационному развитию пространственных исследований. Приготовления к вступлению в ЕС обеспечили импульс для дальнейших исследований и региональных научно-исследовательских школ, возникших во всех Центральных и восточно-европейских странах в начале XXI столетия. Различия касались только объема, установленной системы и пространственного распределения исследований. Вполне достаточным примером, который бы способствовал признанию региональной науки как автономной дисциплины, может быть демонстрация ситуации в двух странах – членах Европейского союза: Польше и Венгрии, а также в России [1, 9, 12].

Пространственное распределение региональных научно-исследовательских структур несколько более децентрализовано, чем в случае других научных дисциплин. Научно-исследовательские мощности в восточно-европейских и центрально-европейских странах имеют высокую степень концентрации в столицах, это может расцениваться как неблагоприятное явление с позиций научного и регионального развития. По сравнению с другими научными дисциплинами в таких странах, как Польша, Венгрия и Румыния, доля столиц с точки зрения численности персонала в региональной науке составляет от половины до одной трети. Региональная наука представляет собой пример для подражания децентрализации общественной деятельности. Эта дисциплина накопила ценный опыт в децентрализации и связях, основанных на организационных системах, ее методы могут быть эффективно переданы другим экономическим и социальным секторам.

### Литература

1. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. М.: ГУ ВШЭ, 2000. 495 с.
2. Европейская региональная политика: источник вдохновения для стран, которые не входят в ЕС. Brussels, Office of the Official Publications. 2009.
3. Новая европейская стратегия «Европа 2020».
4. Хорват Д. Региональная неравномерность научно-исследовательских работ в Восточной и Центральной Европе // Регион: экономика и социология. 2009. № 4. С. 259–277.
5. Enyedi Gy. Applied geography in Central Europe. In Bailly, Antoine – Gibson, Lay James (eds.): Applied Geography. A World Perspective. Dordrech, Kluwer, 2004.
6. Enyedi Gy., Tózsai I. (eds.). The Region. Regional Development Policy, Administration and E-government. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2004.



7. *Horváth Gy.* Regions in the European Union // *European Mirror*. Special Issue. 1999. March. P. 58–78.
8. *Horváth Gy., Scully R., Wyn Jones R.* (eds.). Regionalism in a unitary state: the case of Hungary // *Europe, Regions and European Regionalism*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010. P. 184–202.
9. *Horváth Gy., Pálné Kovács I., Scott J., Gál Z.* (eds.). The regional structure and decentralisation of science in Central and Eastern Europe // *Territorial cohesion in Europe*. Pécs, Institute of Regional Studies HAS, 2013. P. 196–207.
10. *Keating M., Hughes J.* (eds.). The Regional Challenge in Central and Eastern Europe. Territorial Restructuring and European Integration. Berlin, Peter Lang, 2003.
11. *Loughlin J.* Regional autonomy and state paradigm shifts in Western Europe // *Regional and Federal Studies*. 2000. N 2. P. 10–34.
12. *Seliverstov V., Pálné Kovács I., Scott J., Gál Z.* (eds.). Regional development, regional policy and regional studies in post-Soviet Russia // *Territorial cohesion in Europe*. Pécs, Institute of Regional Studies HAS, 2013. P. 482–493.

### Bibliography

1. *Granberg A.G.* Osnovy regional'noj jekonomiki. M.: GU VShJe, 2000. 495 p.
2. Evropejskaja regional'naja politika: istochnik vdohnovenija dlja stran, kotorye ne vhodjat v ES. Brussels, Office of the Official Publications. 2009.
3. Novaja evropejskaja strategija «Evropa 2020».
4. *Horvat D.* Regional'naja neravnomernost' nauchno-issledovatel'skih rabot v Vostochnoj i Central'noj Evrope // *Region: jekonomika i sociologija*. 2009. № 4. P. 259–277.
5. *Enyedi Gy.* Applied geography in Central Europe. In *Bailly, Antoine – Gibson, Lay James* (eds.): *Applied Geography. A World Perspective*. Dordrech, Kluwer, 2004.
6. *Enyedi Gy., Tózsai I.* (eds.). The Region. Regional Development Policy, Administration and E-government. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2004.
7. *Horváth Gy.* Regions in the European Union // *European Mirror*. Special Issue. 1999. March. P. 58–78.
8. *Horváth Gy., Scully R., Wyn Jones R.* (eds.). Regionalism in a unitary state: the case of Hungary // *Europe, Regions and European Regionalism*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010. P. 184–202.
9. *Horváth Gy., Pálné Kovács I., Scott J., Gál Z.* (eds.). The regional structure and decentralisation of science in Central and Eastern Europe // *Territorial cohesion in Europe*. Pécs, Institute of Regional Studies HAS, 2013. P. 196–207.
10. *Keating M., Hughes J.* (eds.). The Regional Challenge in Central and Eastern Europe. Territorial Restructuring and European Integration. Berlin, Peter Lang, 2003.
11. *Loughlin J.* Regional autonomy and state paradigm shifts in Western Europe // *Regional and Federal Studies*. 2000. N 2. P. 10–34.
12. *Seliverstov V., Pálné Kovács I., Scott J., Gál Z.* (eds.). Regional development, regional policy and regional studies in post-Soviet Russia // *Territorial cohesion in Europe*. Pécs, Institute of Regional Studies HAS, 2013. P. 482–493.