

РЕГИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА: ПЕРСПЕКТИВЫ ДЛЯ УКРАИНЫ

В.Е. РЕУТОВ,

*к.э.н., Крымский экономический институт КНЭУ им. Вадима Гетьмана,
Симферополь, Украина*

Резюме. Рассмотрена одна из наиболее актуальных проблем социально-экономического развития Украины – несовершенство современной государственной региональной политики, которая должна основываться на оптимизации отношений между центром и регионами, учете еврорегиональных тенденций развития государства, которое провозгласило интеграцию в Европейский Союз стратегической целью своей внешней политики. Дается ответ на вопрос, какой должна быть концепция региональной политики Украины, и то что одним из значительных ресурсов региональной политики Украины может и должно быть трансграничное сотрудничество областей и территорий с регионами соседних стран.

Мы рассматриваем трансграничное сотрудничество как инструмент двойного назначения. Природа и характер этого инструмента позволяют параллельно (в тесной взаимосвязи) решать стратегическую задачу реализации европейских устремлений Украины. Современная концепция трансграничного сотрудничества в сфере регионального развития, в первую очередь, предусматривает переосмысление представлений об административно-территориальном устройстве страны, о жителях приграничных территорий, о развитии этих территорий, свойственных им проблемах и др. Жители приграничных регионов чаще всего оказываются в достаточно невыгодном положении, испытывая на себе все тяготы ограничений, связанных с передвижением людей, товаров, идей и услуг. К тому же, находясь на периферии страны, они чувствуют традиционную невнимательность к ним со стороны центральной власти и становятся заложниками региональных диспропорций развития. Для самостоятельного же решения своих проблем у таких регионов нет ни средств, ни возможностей. Как результат, много регионов превращаются в депрессивные, отсталые территории.

На международном уровне для решения этих проблем, а также для выравнивания уровня развития европейских регионов, стирания границ, между ними, с целью создания единственной терпимой и процветающей Европы в 1980 году была принята Европейская рамочная конвенция о трансграничном сотрудничестве [6] между территориальными общинами или властями, направленная на

более тесное сотрудничество между приграничными регионами в сфере экономики, экологии, науки, культуры.

В соответствии с этой конвенцией "трансграничное сотрудничество" определяется как любые общие действия, направленные на усиление и углубление добрососедских отношений между территориальными общинами или властями, которые находятся под юрисдикцией двух или нескольких договорных сторон, и на заключение с этой целью любых необходимых соглашений или достижения договоренностей [6]. Развитие такой формы международного сотрудничества осуществляется в пределах трансграничных регионов и характеризуется соответствующими этапами развития, принципами, функциями актеров трансграничного сотрудничества.

Трансграничный регион - это территория по меньшей мере двух разных стран, которые имеют общую государственную границу, между которыми установились тесные производственные и социально-экономические связи. Об объективном процессе формирования трансграничного региона свидетельствует уровень развития разного рода связей (производственных, социально-экономических и т.д.), которые осуществляются между двумя территориями разных стран, которые имеют общую государственную границу. Согласно статистике ЕС, в Европе существует 184 региона, которые развивают приграничные связи, из них 122 - приграничные, а 58 граничат не с государствами-членами ЕС [2, с. 107]. При участии Украины сформировано шесть еврорегионов.

Трансграничному сотрудничеству на региональном уровне и формированию трансграничных регионов свойственны четыре этапа процесса развития: изучение существующих связей между партнерами, определение стратегии развития, разработка и обеспечение программ развития, мониторинг и оценка. Сотрудничество осуществляется по правительственно-региональным и регионально локальным направлениям.

В первом случае сотрудничество опирается на международные соглашения. Оно распространено там, где есть большая децентрализация управления. Регионально локальное же сотрудничество развивается достаточно спонтанно. Его движущей силой являются личные контакты с соседями, вызванные хозяйственными потребностями, а также сотрудничество в отрасли культуры [10, с.38]. Трансграничное сотрудничество осуществляется в пределах компетенции территориальных общин или властей, определенной внутренним законодательством и базируется на реализации главных принципов европейской региональной политики: *субсидиарности, децентрализации, партнерства, программирования, концентрации, и адидционализма.*

Соответствие вышеупомянутым принципам региональной политики ЕС являются необходимым условием развития основных типов трансграничных организационных форм сотрудничества как в рамках Европейского союза, так и при участии регионов стран ЕС и пограничных регионов соседних государств (в круг которых входит и Украина) [7, с. 68]. Главной формой реализации трансграничного сотрудничества и высшей формой развития трансграничных регионов в Европе является создание и развитие еврорегионов.

Еврорегионы формируются на базе пограничных хозяйственных комплексов (ПГК) соседних стран. ПГК - сложная полиструктурная система взаимоувязанных компонент (естественная среда, население и его расселение, сфера материального производства и сфера услуг), которые находятся между собой в генетической, функциональной и территориальной связи. Каждая компонента разделяется на относительно однокачественные элементы (промышленное или сельскохозяйственное предприятие, населенный пункт и тому подобное). То есть ПГК - это

хозяйственная система высокого уровня организации со сложной структурой и отношениями взаимной обусловленности между компонентами, подчиненными экономическим законам и закономерностям. Важнейшими признаками данной системы является: территориальность, целостность, структура, иерархичность и самоорганизация.

Еврорегионы, как форма пограничного сотрудничества, способствуют не только усилению и углублению добрососедских отношений между государствами, но и является своеобразным инструментом для интеграции той или другой страны в европейские структуры. Это особенно важно для Украины, как страны, которая граничит с Евросоюзом. Еврорегионы рассматриваются и как средство урегулирования возможных территориальных проблем двух государств. Они снимают напряжение в части возможных территориальных претензий. Позволяют решать проблемы, связанные с положением национальных меньшинств. Это своего рода и полигон для апробации совместимости законодательства разных стран и правовых систем.

Главным заданием еврорегионов является реализация *комплементарной (дополняющей) функции*, что также тесно связано с процессом европейской интеграции. Фактически европеизация, как процесс, приводит к изменению всей системы взаимосвязей - роли, компетенции и соотношению функций органов исполнительной власти, - модифицируется система принятия решения национальными органами власти. Именно здесь оказывается дополняющая, комплементарная функция еврорегионов.

В контексте поисков интенсивных форм кооперации на всех уровнях внутри Европейского Союза крайне важной является *функция совместимости* еврорегионов. Размер административного объединения имеет важное значение для государства и меньшей мерой это касается еврорегиона. Например, в Германии отличие между размерами регионов значительнее, чем в централизованных государствах, где административное и региональное планирование требует стандартизированных размеров объединений. В то же время регионы в децентрализуемых государствах ЕС способствуют именно уменьшению расстояния между большими и малыми государствами - членами ЕС.

В этой связи целесообразно выделить такой важен сегмент для еврорегиона, его социально-экономического и регионального планирования, как *требования самодостаточного размера*. Само реформирование может происходить на уровнях разных регионов, как, например объединение нескольких регионов, небольших по размеру, с целью приобретения самодостаточности. Ведь в целом большее внимание концентрируется на регионах, которые получили компетенцию для принятия решений соответствующую их значению и размеру. Еврорегионы могут усилить свое значение несколькими средствами, которые, например, заключаются в горизонтальной кооперации и равенстве интересов, репрезентации, ими именно жизненных интересов населения.

В процессе развития *сети связей регионов, как функции*, оказывается их способность создавать связи между собой в разных сферах на основе равноправия и партнерства, которое является очень эффективным как между регионами внутри ЕС, так и между трансграничными регионами. Именно в этом смысле очень важным является двустороннее и многостороннее межрегиональное сотрудничество с целью решения отдельных конфликтов интересов и реализации трансграничного сотрудничества на горизонтальном уровне.

Значения четвертой функции - "*импульса*" еврорегионов - заключается в первоочередной способности к ориентации и помощи в усилении общих элементов среди местного населения от развития языка, культуры, исторических

традиций, к активизации экономических традиций и интересов, что более оптимально можно осуществить именно на горизонтальном и локальном уровнях.

Подводя итог относительно вышеупомянутых функций еврорегионов, следует отметить, что эти функции нужно рассматривать лишь комплексно и в контексте определения еврорегиона как одного из ключевых механизмов развития международной экономической интеграции. Именно это утверждение является очень важным, потому что устраняет любые сомнения относительно возможного преобладания отделяющих или отцентрующих тенденций, которые могут привести к дезинтеграции или повлечь вооруженный локальный конфликт.

Кроме того, еврорегионы, как "жесткая форма" институализации трансграничных отношений, как демонстрирует практика развития подобных образований, должны быть потенциально эффективным интеграционным механизмом в решении таких проблем: укрепление взаимного доверия и безопасности, общего использования энергетических ресурсов, внедрения общей стратегии охраны окружающей среды, увеличения притока иностранного капитала, выработки общей программы пространственного развития региона, развития транспортно экспедиционной и пограничной инфраструктуры, развития общей предпринимательской и информационной инфраструктуры, эффективного использования человеческих ресурсов, путем взаимного признания их профессиональной квалификации, создания единственного рынка труда, диверсификации экономики национальных частей, решения проблем этнических меньшинств, поддержки общих местных инициатив органов местного самоуправления, неправительственных организаций, развития туризма, и др.

Вышеприведенный перечень функциональных заданий еврорегионов демонстрирует, что их назначение заключается в решении общих трансграничных проблем на местном и региональном уровнях, что полностью отвечает принципу субсидиарности, определенного Европейским Союзом одним из основных принципов реализации региональной политики. Но к сожалению, на практике часть из номинально действующих еврорегионов не использует фактор "общих трансграничных вопросов" для обоснования своей организационной институализации. Проблема заключается прежде всего в том, что эффективное функционирование еврорегионов является возможным при объективных предпосылках, а именно: общих исторических традиций территории, наличия базовой транспортной инфраструктуры, отсутствия кардинального отличия, в схемах государственного управления и местного самоуправления, сближения уровней социально-экономического развития, значительной экономической и гражданской активности населения.

К сожалению, формирование еврорегионов на постсоветском пространстве носит скорее хаотический характер. С одной стороны, практически все страны на европейской части постсоветского пространства вовлечены в участие в еврорегионах. Однако еврорегионы формируются бессистемно, без учета реальных экономических связей между участниками трансграничного взаимодействия.

Постановка трансграничных экономических проблем и выработки направлений их решения должны стать ведущим этапом еврорегионального строительства. На этом этапе уже должны быть сформированы основные цели создаваемого еврорегиона, реализация которых будет решать обнаруженные на этом же этапе трансграничные экономические проблемы. Только после этого ставится вопрос о формах трансграничного сотрудничества, через которые можно решить обнаруженные проблемы. И если среди них оказываются экономические проблемы, которые невозможно решить в рамках существующих трансграничных партнерских связей, тогда необходимо затрагивать вопрос о создании еврорегиона.

Однако в ходе еврорегионального строительства на постсоветском пространстве сложилась обратная ситуация. Практически во всех созданных еврорегионах намерения об их создании опередили формулировку целей их функционирования, поиск общих интересов. На первое место выходили общие направления трансграничного сотрудничества, такие как «развитие экономических связей», «повышения уровня жизни населения», и тому подобное

Многие эксперты особенно выделяют сильную зависимость жизнеспособности еврорегионов от источников финансирования, как правило, внешних [4, с.17]. Недостаточная действенность трансграничных образований обусловлена отсутствием реального финансирования, неопределенностью источников финансовых ресурсов, форм и приоритетов их формирования. Связано это во многом с тем, что развитие экономики стран СНГ в целом и Украины в частности в данный момент идет по пути концентрации финансовых ресурсов в больших городах, а отдаленные регионы страдают острым дефицитом средств. Бюджеты местного самоуправления хронически дефицитны. Налоговых и других поступлений едва хватает на текущее потребление. Создание и развитие институционных и инфраструктурных проектов на муниципальном уровне прекращается уже на стадии бюджетного планирования. В итоге региональные бюджеты как ресурс деятельности еврорегиона практически не воспринимаются, хотя и заявляются номинально в программных документах.

Сложность вопроса о необходимости перераспределения объема полномочий между центральной и региональной властью и о передаче последним права решать вопрос пограничного сотрудничества самостоятельно заключается в том, что единственным субъектом международного права является государство. И если бы еврорегионы создавались на основе международных соглашений, тогда нормы сотрудничества между местной властью регулировались бы направленно. Но и в Западной Европе еврорегионы не создаются путем подписания международных соглашений. Решение данной проблемы заключается в передаче части полномочий региональной власти.

В Европе такая практика есть. Примером может служить опыт Германии, Швейцарии и Франции, где регионы имеют право подписывать соглашения в сфере туризма, экологии, культуры. Но вместе стоит отметить, что Украина еще не прошла процесс стабилизации и не может сравниться с этими высокоразвитыми странами. Предоставление дополнительных полномочий регионам может привести к ослаблению государства. Необходим баланс интересов в сторону усиления центральной власти. Однако в ходе административной реформы эти вопросы должны быть решены. Для того, чтобы еврорегионы развивались, центральная власть должна целеустремленно, в рамках конкретного еврорегиона предоставлять определенные права и обязанности местным органам самоуправления на осуществление необходимого объема международных экономических связей.

В этом контексте следует отметить, что экономическая составляющая формирования еврорегионов имеет принципиальное значение, поскольку охватывает вопрос финансирования проектов пограничного сотрудничества, проблемы экономического выравнивания смежных территорий, допускает общий поиск путей преодоления барьеров, которые стоят на пути участников внешнеэкономической деятельности и стимулирования процесса формирования и активизации внешнеэкономических отношений бизнес-содружеств пограничных территорий.

Определение экономической составляющей еврорегиона проводится выходя из целей его создания, соответственно, экономическая составляющая

еврорегионального строительства на постсоветском пространстве может (и должна) отличаться от экономического базиса пограничного сотрудничества территорий внутри Европейского Союза. В процессе распространения практики создания еврорегионов на постсоветское пространство стала изменяться сама их функция. Еврорегионы, создаваемые на основе пограничных районов европейских стран в период становления Европейского Союза, должны были подготовить бизнес-структуры пограничных территорий к новым условиям ведения хозяйственной деятельности. Соответственно, экономической целью еврорегионального строительства выступало создание единственного экономического пространства на территории Евросоюза и глобализация экономической активности бизнес-структур смежных территорий, создания единственного европейского бизнес-содружества.

Создание еврорегионов между пограничными районами стран Евросоюза и пограничных районов стран-претендентов на вступление в ЕС должно было способствовать сближению экономических условий, стимулировать экономическое развитие стран-претендентов на вступление. Таким образом, достигалась глобальная цель - создание единственной Европы не только в рамках политических институтов.

Украине вряд ли в ближайшем будущем будет обеспечено членство в Евросоюзе. Для этого необходима не только политическая воля участников процесса, но и реальные экономические предпосылки. Движение к единственному экономическому формату взаимоотношений Украины и Евросоюза есть, но темпы его недостаточно высоки. Имеются многочисленные противоречия - как на политической, так и в экономической сфере. Диспропорции в экономическом развитии Украины и Евросоюза в данный момент очень большие.

Исходя из приведенных предпосылок, еврорегиональное строительство в Украине должно иметь совсем другой целевой характер. Из-за отсутствия возможностей для расширения формата «Единой Европы» на Украину, в экономическом плане представляется, что целевой направленностью еврорегионов в Украине должно быть: снижение социально-экономических диспропорций между Евросоюзом и Украиной, выполнение функций посредников в экономических отношениях между Евросоюзом и Украиной с получением в связи с этим определенных экономических преференций, а также использование пограничного статуса для оздоровления и развития экономики пограничных регионов.

Основным стимулом развития еврорегионов при участии Украины становится осознание возможности реализации программ развития при поддержке европейских источников финансирования. При этом экономические задания современного еврорегионального строительства, равно как и «экономическая идеология» концепции «Европа регионов» отходят от простого прямого финансирования со стороны структурных фондов ЕС [3, с.84]. Время «деньги под проект/программу» уже прошел. Основной акцент делается на регионально ориентированные реформы в экономической сфере. Иначе говоря, финансовые ресурсы ЕС направляются не на проекты в регионе, а на смену структуры региональной экономики (приватизация, переход к «обществу услуг», развитие рынка занятости, технопарки, переподготовка кадров, межрегиональная миграция, гармонизация развития инфраструктуры, и так далее). Целью применения этих средств становится структурная перестройка экономики региона в направлении роста конкурентоспособности.

Стратегические направления усовершенствования региональной политики Украины должны предусматривать расширение полномочий региональных органов власти относительно ведения не только внешнеэкономической деятельности,

но и других форм трансграничного сотрудничества. Ведь для повышения эффективности деятельности еврорегионов следует гармонизировать правовые полномочия национальных субъектов этого сотрудничества, делегировать регионам (областям) Украины правовые и финансовые полномочия, релевантные к полномочиям субъектов сотрудничества в соседних странах.

Кроме того, опыт создания и деятельности еврорегионов в Западной Европе свидетельствует о том, что для достижения эффективного уровня работы подобных структур необходимы долгие годы гармонизации интересов их участников, отработки механизмов как трансграничного сотрудничества, так и нахождения каналов влияния на уровень национальных правительств, с целью создания благоприятного правового поля. Ведь для Украины пограничные области являются своеобразным "полигоном", на основе изучения ситуации в которых можно вносить коррективы в свою стратегию европейской интеграции, в соответствующее законодательство.

Библиография

1. Європейська інтеграційна політика: навч. Посіб. / [А.М. Поручник, В.І. Чужиков, Д.О. Ільницький, О.А. Федірко]; за аг. Ред.. д-ра екон. Наук, проф. т.В.І. Чужикова. – К.: КНЕУ, 2010. – 451 с.
2. Буковецкий М. Приграничное сотрудничество между странами Центральной Европы // Строительство новой Европы: пограничное сотрудничество в Центральной Европе / За ред. д-ра В. Гудака - Ужгород: Закарпатье, 2006. - С. 105-111.
3. Бусыгина И. М. Настоящее и будущее «Европы регионов» (проблемы европейского регионализма) // Мировая экономика и международные отношения. - №9. - 2005. - С.78-86.
4. Гудак В. Приграничное сотрудничество в Центральной Европе. Современное состояние и противоречия // Строительство новой Европы: пограничное сотрудничество в Центральной Европе / За ред. д-ра В. Гудака - Ужгород: Закарпатье, 2006. - С.10-23.
5. Динис Г.Г. Органы местного самоуправления в осуществлении трансграничного сотрудничества / Под ред. В. Яреми - Ужгород: Программа «Центр государственного и местного управления», 2005. - С. 163-168.
6. Европейская Рамочная Конвенция о трансграничном сотрудничестве между территориальными общинами или властями. - Совет Европы. - Украинский законодательный фонд - 33 с.
7. Петренко З. Приграничные регионы как новая форма международной интеграции // Экономика Украины. - 1999. - № 12. - С. 66-73.
8. Шпель Г. Классификация концепций региональной экономической политики // Местные власти и рыночная экономика. Уроки западно-европейского опыта. - С-пб.: Ин-т Евроград . - 2006. - С.46-54.
9. Cohesion in the European Union. Regional Policy and Cohesion. European Union. Cohesion Report. Fact Sheet, 1999.
10. Treaty Establishing the European Community / Basic Community Laws. - Oxford: Oxford University Press, 1999.- P.p.3-96.