

*В. Б. Цеханович,
соискатель, Луганский национальный педагогический
университет им. Т. Шевченко*

ЕВРОРЕГИОНЫ В СИСТЕМЕ ТРАНСГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА УКРАИНЫ

В статье рассматриваются цели, элементы создания и рычаги деятельности еврорегионов. Определяется место еврорегионов в трансграничном сотрудничестве Украины и определяются проблемы регулирования еврорегионов и их интеграция в мировую экономику. Проведен сравнительный анализ еврорегионов Украины и Европы. Сделаны выводы о еврорегионах в системе трансграничного сотрудничества.

Aims, elements of creation and levers of activity of the European regions, are examined in the article. The location of the European regions is determined in the transfrontal collaboration of Ukraine and the problems of adjusting of the European regions and their integration are determined in a world economy. The comparative analysis of the European regions of Ukraine and Europe is conducted. Conclusions are done about with the European regions in the system of transfrontal collaboration

ВВЕДЕНИЕ

Первые еврорегионы были созданы в 50-е годы XX в вдоль "позвоночного столба" или "хребта" западноевропейской цивилизации — исторического "рейнского коридора" от Италии до Нидерландов с тысячелетним опытом вольных городов. Именно здесь еврорегионы стали наиболее эффективной формой трансграничного сотрудничества. На государственных границах Бельгии, Германии, Люксембурга, Швеции и Италии сформировались экономические "полосы роста" Лимбурга, Саара, Эльзаса, Лотарингии и других исторических областей. На территории этих еврорегионов расположены столица Европейского Союза — Страсбург и Маастрихт, где были заложены основы современной интеграции. За последние годы созданы десятки еврорегионов на границах стран ЕС и стран Центральной и Восточной Европы, однако они пока не стали эффективной формой трансграничного сотрудничества.

После падения "железного занавеса" начали формироваться еврорегионы на восточных внешних границах ЕС с государствами Центральной и Восточной Европы и между последними. Здесь идея еврорегионов используется для преодоления их относительной экономической отсталости по отношению к центру и в целях поэтапной интеграции. По мере продвижения еврорегионов на восток наблюдается трансформация правового поня-

тия и утрата важнейших функций. На Западе еврорегионы имеют консолидированный бюджет и получают дополнительное финансирование от ЕС, тогда как в Восточной Европе они испытывают большие трудности при формировании общего бюджета и имеют ограниченные делегированные полномочия при решении вопросов делового сотрудничества.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

Определить основные понятия еврорегионов и трансграничного сотрудничества.

РЕЗУЛЬТАТЫ

Трансграничному сотрудничеству в рамках еврорегионов в Европе придается большое значение. В основе их функционирования лежат принципы самоуправления, трансграничной кооперации, равных полномочий сторон, соблюдения внутреннего законодательства. В странах ЕС еврорегионы существуют в условиях отсутствия барьерных функций внутренних границ, поступления значительных средств из бюджетов относительно богатых государств и структурных фондов ЕС.

Тема трансграничного сотрудничества, которое находит свое воплощение в форме еврорегионов, является предметом многочисленных исследований не только в тех странах Европы, регионы которых располагают опытом его развития, насчитывающим не одно десятилетие, но и все чаще

приковывает к себе внимание украинских ученых и политиков. Последнее обусловлено двумя основными факторами. Во-первых, углублением процесса регионализации Украины, усилением роли регионального компонента внутривосточного и экономического развития страны, а также стремлением ее регионов найти свое место в системе межрегиональных связей, которые в современной Европе реализуются как в виде прямого экономического, социального, культурного сотрудничества между регионами разных стран, так и в виде членства в межрегиональных ассоциациях. Во-вторых, интеграционными устремлениями Украины, конечной целью которых является поэтапное обретение членства в Европейском Союзе.

Современная концепция трансграничного сотрудничества в сфере регионального развития предлагает переосмыслить застаревшие представления об административно-территориальном устройстве страны, доставшейся в наследство от коммунистической системы, о жителях приграничных территорий, о развитии этих территорий и присущих проблемах. Ведь какие бы благородные цели ни преследовали государства, создавая и укрепляя свои рубежи, жители приграничных регионов оказываются в весьма невыгодном положении, испытывая на себе все тяготы ограничений, связанных с передвижением людей, товаров, идей и услуг. Находясь на задворках страны, они испытывают традиционное невнимание к ним со стороны центральных властей и становятся заложниками региональной диспропорции. Для самостоятельного решения своих проблем у них нет ни средств, ни возможностей. Как результат, многие регионы превращаются в депрессивные, отсталые территории. Между тем от уровня развития этих территорий, от качества жизни зависит многое, в том числе и целостность рубежного государства.

Еврорегионы становятся довольно распространенной формой сотрудничества на юго-западной границе Украины, представляя собой основу трансграничного взаимодействия областных и районных властей с неправительственными организациями. Они не имеют административного характера, а их деятельность основывается на координации работы субъектов данного еврорегиона, которые действуют согласно законодательству данного государства. Еврорегионы — одна из организационных форм трансграничных отношений, где в рамках своей компетенции и при согласии центральных государственных органов — на базе особых расширенных полномочий по международному сотрудничеству — местные органы власти приграничных областей имеют возможность разрабатывать специальные комплексные программы экономического, культурного, и гуманитарного взаимодействия; реализовать конкретные трансграничные экономические проекты, решать проблемы занятости, инфраструктуры, экологии.

Еврорегион представляет собой

территориальную единицу, состоящую из приграничных областей государств-соседей, выделенную для целей совместного и скоординированного стимулирующего воздействия на общественно-экономические процессы в ее границах. Хотя существующие еврорегионы не идентичны по правовому статусу и характеру организации, они имеют много общих черт. Так, они являются постоянными образованиями, обладают собственной идентичностью, имеют собственные административные, технические и финансовые ресурсы и могут самостоятельно принимать решения. Важно то, что органы еврорегиона не образуют дополнительный уровень регионального либо местного управления. Еврорегион обеспечивает лишь взаимодействие региональных и местных администраций, государственных организаций и частных структур, находящихся по обе стороны границы. Все программы сотрудничества в рамках еврорегионов выполняются в соответствии с национальным законодательством каждой из стран. Органы еврорегиона часто представлены советом, президиумом, секретариатом, координационными бюро в каждой из стран и рабочими группами. Создание еврорегионов как формы межрегионального сотрудничества в различных сферах общественной жизни — это также результативный шаг на пути европейской интеграции. Статья 70 Договора о сотрудничестве между Украиной и ЕС под названием "Региональное развитие" предусматривает укрепление сотрудничества в области регионального развития путем установления прямых связей между соответствующими районами и государственными организациями, занимающимися вопросами планирования регионального развития с целью также обмена информацией о путях и методах развития региональных отношений.

Сотрудничество в основном осуществляется в сферах экономики, транспортных перевозок, охраны окружающей среды, энергетики и культуры. Считаю целесообразным приступить к разработке комплексных программ социально-экономического развития приграничных регионов, в т. ч. совместно со смежными территориями государств. В этой работе могут принять участие практически все учреждения отделения экономики НАН, региональные вузы, согласовав свои действия с областными и районными органами власти, заинтересованными организациями.

Одной из наиболее важных границ для Украины является ее граница с Польшей. Поляки считают, что на сегодняшний день все проблемы немецко-польской границы решены, и все внимание они теперь уделяют своей восточной границе. Часть этой границы приходится на Украину. Можно сказать, что Польша сделала шаг вперед в решении проблем трансграничного сотрудничества. Создана свободная таможенная зона на украинско-польской границе в с. Медика, развитая сеть складов оптовой и мелкооптовой торговли на расстоянии от 5 до 100

км. от границы, функционируют разного рода объекты сферы обслуживания приеждж. Польша приняла участие в создании еврорегионов "Тиса", "Карпатский", ведет активную работу по созданию еврорегиона "Буг". Активную позицию в трансграничном сотрудничестве занимают также Венгрия и Словакия.

Приняв участие в работе "Карпатского еврорегиона", Украина еще не определила свое четкое отношение к проблемам трансграничного сотрудничества. В высших эшелонах власти еще не вызрела идея по поводу эффективного использования геополитического положения Украины, больших возможностях общего с соседними территориями решения проблем повышения уровня жизни, занятости, экологии в приграничных районах.

Местные органы власти приграничных областей Украины достаточно активно инициируют создание специальных экономических зон на своих территориях. Их позиции подкрепляются примерами лучших жизненных условий в соседних зарубежных районах. Но большинство таких предложений очень долго рассматриваются в правительственных инстанциях и сегодня у нас действует только одна зона.

В процессе развития приграничного сотрудничества и создания еврорегионов можно выделить следующие этапы (хотя в каждом конкретном случае эти этапы находятся в зависимости от многих факторов как внешнего, так и внутреннего характера). Выделяются два различных подхода к сотрудничеству приграничных регионов:

— одноразовые инициативы, направленные на достижение конкретной цели;

— стратегическое сотрудничество, ориентированное на долгосрочные отношения, основанные на использовании внутреннего потенциала приграничных регионов.

Сегодня на Украине разработана и реализуется Комплексная программа государственной границы. Однако темпы строительства обозначенных в ней объектов неудовлетворительны. В то же время небольшое количество таможенных переходов создает множество проблем на приграничных территориях, связанных прежде всего с централизацией и распределением финансов, которые перед этим были изъяты у тех же таможенников.

Как показывает опыт, развитию трансграничного сотрудничества на начальном этапе способствует знакомство регионов-партнеров, осуществление информационных программ (обмен информацией, создание баз данных и др.). Затем начинается процесс разработки общей стратегии, который подразумевает совместный анализ территорий, участвующих в приграничном сотрудничестве, определение приоритетных направлений, непосредственно разработку стратегии развития и комплекс конкретных мероприятий и распределение их во времени. Обычно деятельность еврорегионов руководствуется принципами дружбы и доверия, а также партнер-

ства, равноправия и самоуправления; добровольности; стремления к симметрии и паритетам; невмешательства во внутренние дела друг друга. Деятельность в рамках еврорегионов позволяет решать широкий спектр проблемных вопросов в области строительства, промышленности, энергетики и транспорта, торговли, агропромышленного комплекса, экологии, обустройства пограничной инфраструктуры, миграции и занятости населения, взаимодействия при чрезвычайных ситуациях.

При создании еврорегионов, его участникам приходится сталкиваться с рядом проблем, таких как правовая база, уровень экономического развития, языковые, этнокультурные, исторические и политические барьеры. Главная проблема проявляется в необходимости "сочетания стратегической политики граничащих государств с интересами и особенностями приграничных регионов". Исходя из того, что заключение международных соглашений является компетенцией центральных властей, в то время как в организации приграничного сотрудничества участвуют местные власти, которые должны действовать строго в пределах национального законодательства, существует необходимость перераспределения объема полномочий между "центром" и "регионом". Такая практика существует в Западной Европе, но для стран, не прошедших период стабилизации, она может привести к негативным последствиям. Однако и здесь возможно создание правовой базы, позволяющей работать в рамках еврорегионов. Еврорегионам рекомендуется использовать модели соглашений, разработанных созданным при Совете Европы комитетом советников по вопросам трансграничного сотрудничества Центральной и Восточной Европы. Данным советом также разрабатываются конкретные контракты. Еще одной правовой проблемой, с которой сталкиваются участники приграничного сотрудничества, является несоответствие законодательных баз стран участниц, в частности, таможенного и налогового.

Как уже указывалось, в еврорегионах могут участвовать приграничные территории двух и более государств. "Большим" еврорегионам (по площади территорий, количеству проживающего населения, количеству участвующих территорий и др.) приходится решать проблему управления. Например, не так просто "согласовать даже деятельность четырех украинских госадминистраций", участвующих в Карпатском еврорегионе. По мнению экспертов, основная проблема еврорегионов заключается в согласовании интересов всех участников. Здесь же надо отметить, что наиболее эффективно развиваются еврорегионы, созданные по инициативе местных лидеров, кровно заинтересованных в улучшении жизненного уровня населения приграничных территорий.

На эффективность приграничного сотрудничества также влияет симметричность уровней развития различных сфер (экономической, культурной,

социальной) сотрудничающих территорий, то есть желательно (но не обязательно) сотрудничество равноценных партнеров. Там, где присутствует минимальный разрыв в уровнях, сотрудничество развивается наиболее успешно.

Немаловажным фактором в развитии приграничного сотрудничества является финансирование. Источниками финансирования являются фонды, создаваемые на паритетной основе сторонами, непосредственно участвующими в приграничном сотрудничестве, определенная поддержка оказывается на государственном уровне, а регионы, являющиеся территориальными единицами государств — членом Евросоюза, получают финансовую поддержку через конкретные программы.

Еврорегионы как форма трансграничного сотрудничества способствуют не только усилению и углублению добрососедских отношений между государствами, но и являются своеобразным инструментом для интеграции той или иной страны в европейские структуры. Это особенно важно для Украины в связи с продвижением границ Евросоюза. 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 полигон для апробации совместимости законодательства различных стран и правовых систем.

Через еврорегионы пролегают кратчайшие пути из СНГ и Украины в страны Западной Европы, а также между странами Балтийского и Черноморского регионов. Основными направлениями деятельности еврорегиона являются: развитие экспортных и импортных производств на основе специализации производства и кооперирования с соседними территориями; создание на его территории международных хозяйственных объектов; налаживание сотрудничества в отраслях промышленности, сельского хозяйства, рекреации и туризма; создание транзитных транспортных коридоров; рациональное и комплексное использование природно-ресурсного потенциала.

В ноябре 2003 года в Харькове было подписано Соглашение о создании еврорегиона "Слобожанщина", в который вошли две приграничные области — Харьковская от Украины и Белгородская — от Российской Федерации. Целью создания еврорегиона было провозглашено решение следующих задач: координирование действий членом еврорегиона в областях экономики, науки, экологии, культуры и образования; разработка проектов трансграничного сотрудничества, которые представляют взаимный интерес; создание нового транспортно-коридора для решения проблем перегрузки трансграничной магистрали Харьков — Белгород; согласование экологической политики относительно ос-

новного водного ресурса региона — Северского Донца; согласование вопросов в сфере трудовой миграции между Украиной и Россией.

Проблемы, с которыми сталкиваются участники трансграничного сотрудничества, во многом обусловлены также несоответствием законодательств стран-участниц. Различия в законодательстве трех стран были отмечены в качестве значительного препятствия на пути приграничного сотрудничества в рамках еврорегионов "Нижний Дунай" и "Верхний Прут". Специалисты отмечают необходимость изучения вопроса о гармонизации законодательства с целью его дальнейшего рассмотрения центральными органами власти Республики Молдова, Румынии, Украины. В частности, необходимо, по их мнению, рассмотреть и предложить варианты для устранения нетарифных барьеров в торговле товарами между членами еврорегионов.

В Украине нет критериев оценки деятельности еврорегионов. Что можно считать мерилом успеха? Экономические результаты, создание СП, обществ, количество переходов через границы, отсутствие этнических конфликтов, создание условий для национальных меньшинств? Надо сказать, что вопрос о положении национальных меньшинств, в частности, желание людей иметь более прямые контакты со своей исторической родиной, лежали в основе создания еврорегионов. Ведь никакая граница в сущности не должна разрывать существующие естественные нити — этнические, экологические, экономические. Скажем, Карпатский регион всегда будет объединен рекой Гисой, как Придунайский — Дунаем. Поэтому, думается, критерий в оценке еврорегионов сегодня может быть один — данное объединение является естественной необходимостью. Что же касается отсутствия результатов, то в Европе, говорят, становление еврорегионов заняло годы. Понадобилось 15 лет для признания еврорегиона, созданного Швейцарией, Германией и Францией (сегодня он считается классическим). Но Европа начинала в 60-е годы. Сегодня на пороге XXI век. Если Украина будет двигаться такими темпами, то дорога в Европу будет бесконечной.

Украинские эксперты полагают, что сегодня можно говорить лишь о попытках приблизиться к пониманию такого феномена, как еврорегионы, поскольку законодательная база Украины позволяет пока что лишь имитировать на своей территории европейские модели. Для Украины отрицательное влияние на развитие приграничных отношений имеет инерция местных органов власти, отсутствие у них реальных полномочий для осуществления совместных региональных инвестиционных проектов, а также финансирования со стороны государства и собственных средств на эти цели. Сдерживающим фактором являются также расхождения в таможенном и налоговом законодательстве стран-участниц, отсутствие финансовых органов, специализирующихся на

ведении расчетов между партнерами в национальных валютах, выдаче кредитов и займов для осуществления приграничных проектов.

Мешает развитию сотрудничества в рамках еврорегионов и различный уровень свобод региональных властей. Если в Польше он довольно широкий, то в Украине и Румынии — недостаточный. Главные вопросы деятельности еврорегионов решаются в Киеве, Братиславе или Бухаресте. Иногда доходит до явного противостояния. Однако все чаще законодательство стран Европы учитывает региональные интересы и переходит к принципам самоуправления, что увеличивает возможности приграничного регионального сотрудничества.

ВЫВОДЫ

Чтобы не было противостояния в создании еврорегионов и деятельности в сфере трансграничного сотрудничества, на мой взгляд, нужно воплотить следующие принципы:

1. Продвижение и содействие развитию трансграничного сотрудничества между приграничными областями Украины.
2. Поддержка совместных проектов в области торговли, инвестиций, образования, экологии и деятельности общественных организаций путем проведения совместных исследований и семинаров.
3. Разработка предложений по проведению демонстрационных проектов в области эффективного приграничного менеджмента.
4. Проведение программ повышения квалификации и обучения местных руководителей.
5. Создание базы данных трансграничного сотрудничества.
6. Укрепление сотрудничества между различными субъектами государственного и негосударственного секторов, некоммерческими организациями как в российских областях, так и в соседних приграничных регионах.
7. Предложение и реализация совместных с соседними пограничными регионами инициатив, направленных на улучшение условий деятельности частных предприятий с целью стимулирования экономической активности, инвестиционной деятельности и торговли.

Литература:

1. М.И. Андрусъ, П.Е. Беленький, М.И. Долишний. Трансграничное сотрудничество регионов Украины — важнейшее направление научно-технической политики.
2. М.И. Долишний и др. Трансграничное сотрудничество регионов Украины — важнейшее направление научно-технической политики // Интернет-издание "Материк".
3. Н.А. Мікула. Теоретико-методологічні та практичні аспекти функціонування єврорегіонів // Регіональна економіка. — 2004. — № 4. — С. 53—63.
4. Н. Перстнева. Трансграничное сотрудничество, или украинский опыт еврорегионов // Зеркало недели. — № 28, 2000 г.

Стаття надійшла до редакції 11.11.2008 р.