

Профессор, д.э.н., Юрий В. Макогон

Кафедра міжнародної економіки

Донецький Національний Університет

Некоторые аспекты развития трансграничного сотрудничества на восточных границах Украины

Интеграция, понимаемая как процесс нарастания тесноты связей между объектами, в данном случае регионами, часто сопровождается их сближением, появлением новых общих признаков. Исходный латинский термин «*integratio*», согласно БСЭ, означает восстановление, восполнение некоего единства. Интеграционные процессы ведут к становлению некоей новой целостности, на основе изменения существующих комбинаций имеющихся элементов. В современной экономической литературе в последние годы произошло заметное изменение понятия межрегиональной интеграции. Согласно рыночному подходу, господствовавшему еще 10-15 лет тому назад, процесс интеграции состоит, главным образом, в устранении препятствий, которые мешают интеграции национальных рынков товаров, услуг, капитала и рабочей силы.

Следует отметить, что страны Европейского континента, по объективным историческим причинам, наибольшим образом преуспели в практике осуществления региональной интеграции. В настоящее время различают следующие основные теоретические подходы к процессу интеграции.

Согласно институциональному подходу, процесс межрегиональной интеграции, в частности, европейской, понимался как постепенная передача законодательных и административных полномочий от национальных властей наднациональным (в конкретном случае – европейским институтам). Эта модель, которая часто характеризует стратегию интеграции, предложенную Европейской Комиссией, подразумевает технократический („еврократический“) и централизованный процесс перераспределения финансовых ресурсов как основной инструмент снижения региональных различий.

Третий, так называемый „сетевой“ подход рассматривает социально-экономическое пространство как систему пересекающихся транснациональных „макрорегионов“, характеризующихся сотрудничеством между различными административными областями, включенными в этот макрорегион, и конкуренцией с областями, принадлежащими другим макрорегионам. Эти макрорегионы могут быть представлены как пересекающиеся сети больших и малых городских центров, выполняющие как

дополняющую, так и конкурирующую роли в европейском масштабе. Примерами таких макро регионов являются Средиземноморский и Балтийский бассейны, Альпийский регион, Средняя Европа, „Атлантическая Дуга” и область столиц в Северо-Западной Европе.

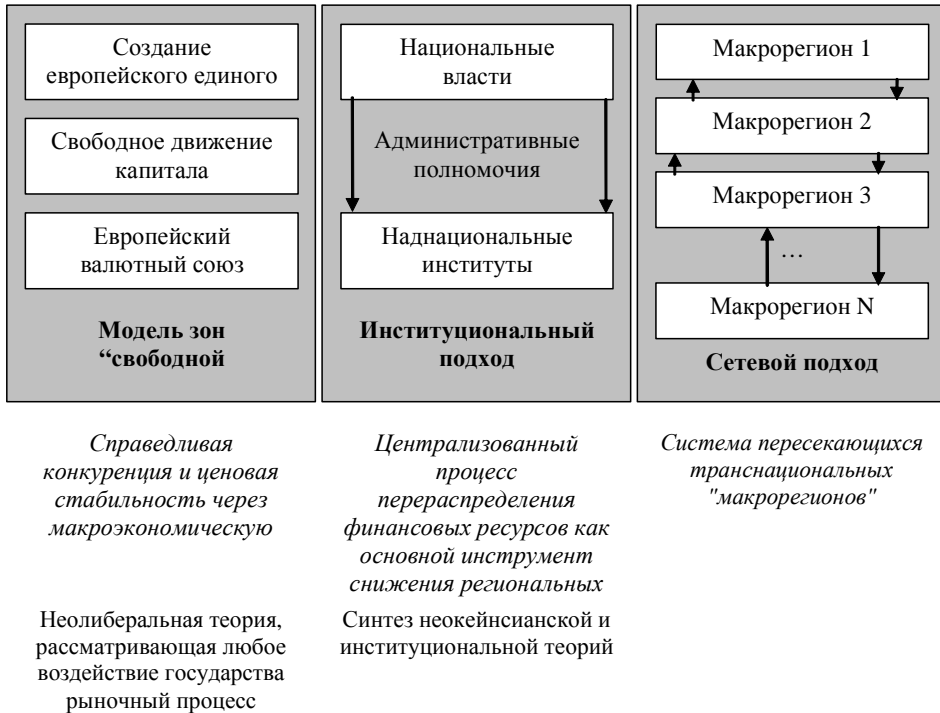


Рисунок 1. Теоретические основы становления и развития моделей региональной интеграции

Джерело: складено автором.

Согласно этому подходу границы регионов и стран не столько разделяют отдельные регионы и страны и создают искусственные препятствия экономической и социальной интеграции, сколько превращаются в своеобразные мосты, объединяющие макро регионы, в результате процесса всеобщей интернационализации. Кроме того, некоторые из этих европейских макро регионов являются связующими между регионами Европейского Союза и стран Центральной и Восточной Европы, Балканского полуострова и Южного Средиземноморья, не входящих в ЕС.

Методологические основания первого подхода, восходят к неолиберальной теории, рассматривающей любое воздействие государства как вмешательство в „естественный” рыночный процесс и искажающий рыночную информацию для субъектов экономики. В данном случае в качес-

тве таких искажений рассматриваются международные и межрегиональные границы.

Второй подход, базирующийся на попытках синтеза неокейнсианской и институциональной теорий, а также науки об управлении, основывается на неизбежности и принципиальной необходимости активной роли государства, государственных и негосударственных институтов в регулировании рыночных процессов. В случае ЕС, этот подход концентрируется на оптимизации распределения функций и отношений между наднациональными органами, национальными правительствами и региональными и городскими органами управления при участии всякого рода ассоциаций предпринимателей, профсоюзов, партий и движений в процессах принятия решений.

„Сетевой” подход рассматривает барьеры в виде границ и различий в законодательстве не только и не столько как препятствия на пути установления разнообразных долгосрочных связей между регионами и рынками, но и как источник дополнительной выгоды, иногда незаслуженной, для хозяйствующих субъектов и, следовательно, стимул для трансграничных обменов.

Эти подходы нельзя рассматривать как эволюцию взглядов на проблему межрегиональных взаимодействий, поскольку они хотя и не полностью противоположны друг другу, но существенно различаются в исходных предпосылках и практических выводах. Первый подход наиболее адекватен господствующей экономической системе первой половины века, когда основной моделью производства был массовый выпуск стандартизированной продукции, ограниченный спросом и возможностями привлечения основных ресурсов: капитала и труда. Второй подход соответствует „дерижистской” политике 50-70-х годов с крупными государственными программами, частичной национализацией, пятилетним планированием, регулированием цен и спроса, борьбой с инфляцией и безработицей. Третий подход соответствует современному периоду высокотехнологичного производства, когда предприятия ориентируются на выпуск небольших партий продукции и услуг с заданными параметрами, их организационные структуры и сами предприятия строятся под проект, а не наоборот, а главным ресурсом становится информация.

Анализ процессов интеграционных процессов в Европе в контексте возможного использования этого опыта для Украины позволил сделать вывод: если говорить не о европейской интеграции в целом, а именно о межрегиональной интеграции, то в современной Европе получила наибольшее развитие, финансовую и институциональную поддержку межрегиональная интеграция не внутри отдельных стран, а отдельных регионов различных стран.

Особенно ярко это проявляется в приграничном сотрудничестве смежных регионов, регулируемых Программой ЕС "Interreg II". Эта Progr-

амма охватывает такие ареалы, как Западное Средиземноморье и Латинские Альпы, область Северного моря, Юго-Западную Европу и т.д. Основная задача этой Программы - содействовать транснациональному сотрудничеству через элементы структурной политики, развитие систем коммуникаций, управление водными ресурсами и т.д. Одна из важных декларируемых целей Программы заключается в снижении социально-экономических неравенств в развитии смежных регионов соседних государств.

Подобное стимулирование межрегионального сотрудничества, несомненно связано с процессами глобализации мировой экономики и политики и нашло яркое выражение в концепции и практике формирования „еврорегионов” (Euro-regions). Фактически речь идет о неформальном объединении в крупные макрорегионы территорий нескольких соседних государств на основе принципов экономического единства или специализации, исторических и культурных связей, использования выгод экономико-географического положения и т.д. (например, очень интересен опыт „еврорегиона”, объединяющего испанскую провинцию Каталония и французский регион „Ланжедок-Руссильон”). Для регулирования процессов межрегионального взаимодействия создаются совещательные органы и различные структуры „содействия” кооперации в промышленной, сельскохозяйственной, транспортной сферах и т.д.

Другой пример, являющийся очень показательным – это оформление сотрудничества наиболее развитых в промышленном отношении регионов Германии, Франции, Италии и Испании. Речь идет о знаменитых „Четырех моторах Европы” - неформальном объединении таких регионов, как Баден-Вюртенберг (Германия), Ломбардия (Италия), Роны Альпы (Франция) и Каталония (Испания). Характерно, что все эти регионы, хотя и расположены в „сердцевине Европы”, непосредственно не граничат друг с другом. Идея межрегиональной кооперации и сотрудничества четырех „элитных” европейских регионов, инициированная их деловыми кругами и представителями властных структур, безусловно, имеет серьезные перспективы, в том числе на основе объединения усилий этих наиболее развитых частей европейского континента в реализации новой промышленной и научно-технической политики ЕС.

Иными словами, в рамках европейской региональной политики достаточно активно реализуется идея образования наднациональных макрорегионов в виде „мягких” структурных форм. В ряде случаев это, безусловно, попытка отдельных регионов уменьшить пресс излишней централизации национального правительства на основе самостоятельного выхода на интеграционные связи с регионами других государств.

Что касается законодательной, финансовой и институциональной поддержки межрегиональной интеграции внутри европейских государств, то

в современных условиях она не получила должного развития как в силу относительной однородности регионов внутри отдельных стран Европы, так и по причине недостаточной актуальности самой этой проблемы. Как правило, различного рода интеграционные проекты и программы в отдельных государствах Европы, которые охватывают сферой своего влияния несколько смежных территорий этих стран (например, в области создания транспортной инфраструктуры) или уже реализованы, или они выходят на наднациональный уровень (в случае, например, с европейскими транспортными коридорами). Чаще всего такого рода интеграция воссоздается в новых формах в рамках третьего „сетевое” подхода и связана с современными формами взаимодействия городов и агломераций.

Государства Европы и их регионы прошли длительный путь цивилизованного развития рыночной экономики, создания прочных федераций, сильных традиций в области законодательства. Однако все это происходило на фоне политической стабильности и экономического роста – двух абсолютно необходимых атрибутов интеграции. То, что происходит сегодня в объединенной Европе – ориентир для развития межрегиональной интеграции в Украине во всех направлениях.

Однако в любом случае на развитие межрегионального сотрудничества в Украине будут оказывать влияние следующие объективные условия, принципиально отличающие ее большинства европейских государств:

- достаточно большие размеры территории страны, что ставит естественным образом вопрос о необходимости более тесного сотрудничества и взаимодействия смежных регионов, хотя бы принимая во внимание лишь один фактор – необходимость экономии на транспортных затратах;
- разнообразие природно-климатических, ресурсных, структурных, демографических, культурно-этнических и других условий и факторов развития ее субъектов и наличие значительной асимметрии в социально-экономическом развитии регионов;
- асимметричность украинской политики унитаризма (фактическое правовое неравенство различных субъектов Украины – восточных и западных областей, Автономной республики Крым, Киева и Севастополя) противоречивая административно-территориальная структура страны (наличие автономии и провозглашение в Конституции унитарности);
- отсутствие опыта и менталитета сотрудничества у политических региональных элит;
- слабость региональной политики украинского государства.

Пространственные масштабы интеграции различны: глобальный, постсоветский (СНГ), обще украинский, межрегиональный, внутри региональный. Активная интеграция Украины в мировое сообщество и экономику, шире по охвату, чем у других новых суверенных государств, связанных со

„своим” макрорегионом мира; впрочем, для Украины всегда было важно европейское направление внешних связей. На общеукраинском и внутрирегиональном уровнях наблюдается противоречивое сочетание интеграции и дезинтеграции; первую стимулируют политические процессы государственного строительства. А вот уровень СНГ и украинский межрегиональный явно пострадали, здесь дезинтеграционные процессы преобладали над реинтеграционными.

Все годы независимости в Украине существует проблема: как удержать единство пространства в ходе его неизбежной реструктуризации. В национальной сфере меются разные пространства (политическое, оборонное, экономическое, культурно-информационное), но характер проблемы идентичен. Логически в ней можно выделить две компоненты: композиционную и коммуникационную, или проблему дифференциации (регионализации) и интеграции. Первая касается состава и структуры страны, изменения неформальных и нормативных районов, их специализации, межрайонных пропорций. Вторая прямо затрагивает содержание и формы межрайонной кооперации, связей и взаимодействий, перестройки их принципов и механизмов в новых условиях.

Если попытаться спроецировать европейский опыт и подходы к интеграции, описанные ранее, на социально-экономические процессы Украины последнего десятилетия, то можно констатировать, что с точки зрения первого подхода, преобладали тенденции дезинтеграции: объемы межрегионального обмена товарами и услугами, перелив капитала падали по причине спада производства и инвестиционного кризиса.

С точки зрения второго подхода ситуация более оптимистичная. Сложилась новая система органов управления на государственном и, отчасти, муниципальном уровнях, происходит постепенное уточнение их полномочий и складывается оформленная в правовом отношении и укореняющаяся в сознании политических и хозяйствующих элит система правил поведения экономических субъектов.

Наконец, с точки зрения третьего подхода, в прошедшие годы в Украине произошел значительный прогресс в деле интеграции, поскольку ряд городов и территорий оказались тесно интегрированными в европейские и мировые экономические отношения и структуры. В качестве примеров можно указать на Киев, Донецк, Львов, Одесса, Ужгород и некоторые другие города. В этом смысле наблюдается определенная аналогия с западноевропейскими формами межрегиональной транснациональной интеграции, хотя большая экспортно-импортная направленность ряда украинских регионов и городов имеет иную природу – она не подкреплена системой приграничного сотрудничества и кооперации. В то же время экономические

прогнозы и требования практической деятельности показывают, что приграничное сотрудничество ряда как восточных, так и западных регионов Украины имеет большую экономическую выгоду.

Процессу интеграции Украины в европейские сети инфраструктуры способствовало принятие общих планов действий и осуществление конкретных проектов. Особенно следует упомянуть о Планах действий в области транспорта, о разработанной концепции Черноморского кольцевого коридора и включении нескольких стран ОЧЭС в программы ПЕТРА и ТРАСЕКА. С целью удовлетворения потребностей региона в связи, были завершены три проекта: ИТУР (Италия – Турция – Украина – Россия), КАФОС (Турция – Болгария – Румыния – Молдова), Трансбалканская линия (ТБЛ) (Италия – Бывшая Югославская Республика Македония – Албания – Болгария – Турция). Объединение энергетических систем, охватывающих все государства-члены, является еще одним проектом в стадии разработки под контролем министров энергетики государств-членов, в чьи задачи входит содействие рациональному и более эффективному производству и использованию электроэнергии в регионе.

Изучение мирохозяйственных связей приводит к выводу о том, что процессы трансграничного сотрудничества, начавшиеся с 50-х годов XX века, сыграли существенную роль в реализации интеграционных инициатив в Европе. Не меньшее значение придается этому сотрудничеству и в начале XXI века, в особенности во взаимоотношениях Евросоюза со странами Восточной Европы, включая Украину. Результаты Хельсинкского саммита Евросоюза (10-11 декабря 1999 г.), в частности, принятая на нем Эта касается, в том числе оживления и интенсификации трансграничного сотрудничества со странами Центральной Европы.

Приграничное сотрудничество многообразно. Существует немало дефиниций, выражающих сущность этих отношений. Следует, однако, выделить в первую очередь эмпирическое и юридическое определения.

Первое характеризует такое сотрудничество как любое коллективное приграничное отношение, осуществляемое любыми субъектами регионального приграничного сотрудничества, которое признано либо официальными властями или хотя бы публично. Второе, в отличие от первого – это определение понятия приграничного сотрудничества, которое осуществляется приграничными регионами или территориями в самом строгом и формальном смысле этого слова. Это трансграничное сотрудничество, признанное международным правом в качестве отношений между сторонами в приграничных регионах и иных территориях. Приграничное сотрудничество, с точки зрения применения, должно относиться к ведению

региональных властей и органов местного самоуправления заинтересованных в этом сотрудничестве государств.



Рисунок 2. Еврорегионы в Украине

Джерело: складено автором.

Развитие еврорегионов – один из важнейших вопросов политики трансграничного сотрудничества.

В Украине существует 6 еврорегионов: Еврорегион «Буг», «Карпатский Еврорегион», Еврорегион «Днепр», Еврорегион «Слобожанщина», Еврорегион «Верхний Прут», Еврорегион «Нижний Дунай».

В стадии формирования находятся «Азов-Меотида», «Донбасс» и «Ярославна».

Высокая концентрация в Донбассе промышленного производства и транспорта, а также значительная плотность населения создали в регионе огромную нагрузку на атмосферу. Ежегодные выбросы загрязняющих веществ в атмосферу складывают почти 30% общего их объема по стране.

Исходя из этих доводов, формируют цели создания еврорегиона «АЗОВ-МЕОТИДА»:

- активизация социально-экономических, научно-технических, культурных и иных связей между территориально-административными единицами Украины, России и Греции в процессе совместного решения общих проблем;
- сохранение, приумножение и рациональное использование ресурсов

Азовского моря;

- сохранение уникальной природы Приазовья;
- повышение качества жизни украинцев, русских, греков и жителей других национальностей, населяющих Приазовье.

Выбор Греции в качестве партнера определяется:

- европейской практикой допускается создание еврорегиона между административно-территориальными образованиями, не имеющими общей границы, но имеющими выход к морскому побережью и возможность морского сообщения;
- в Донецкой области 9 районов и город Мариуполь являются местом компактного проживания этнических греков;
- греческая диаспора хорошо организована и структурирована;
- в Донецкой области находится консульство Греции;
- мариупольский государственный университет – единственный в мире за пределами Греции центр изучения новогреческого языка;
- Греция уже много лет оказывает разнообразную помощь своей диаспоре;
- Греция – член ЕС и Организации ЧЭС.

Трансграничное сотрудничество с Россией (Регионы-участники: Донецкая и Луганская области – Ростовская область):

- обустройство пограничных пунктов перехода,
- улучшение приграничной транспортной инфраструктуры,
- охрана природной среды,
- развитие экологического туризма (заповедники, ландшафтные парки),
- развитие инфраструктуры вдоль транзитных магистралей Ростов-Одесса и Ростов-Харьков,
- строительство объездной дороги вокруг Мариуполя на транзитной автомагистрали Ростов-Одесса,
- строительство железнодорожной ветки Таганрог-Мариуполь,
- разработка программы совместных действий и взаимопомощи в случае чрезвычайных ситуаций, в частности, техногенных катастроф.

В перспективе планируется увеличение количества участников (Донецкая, Запорожская, Херсонская области, АРК, Ростовская область, Краснодарский Край) и расширение круга вопросов:

- сохранение и рациональное использование ресурсов Азовского моря и прилегающих территорий;
- развитие транспортной, коммунальной, телекоммуникационной инфраструктуры Азовского побережья;

- утилизация бытовых и промышленных отходов;
- экологический мониторинг бассейна Азовского моря;
- развитие морского туризма, морских видов спорта, строительство сети яхт-клубов и акваполисов.

Такое внимание региональных органов власти к определенно социально-экономическим задач, как первоочередное привлечение иностранных партнеров, так, например, Китайская Народная Республика готова участвовать в строительстве новой магистрали Луганск-Донецк в рамках реализации проекта строительства концессионной дороги Львов-Луганск.

В ходе переговоров с китайскими специалистами заключено предварительное соглашение о намерениях. Китайская сторона очень заинтересована в том, чтобы восстановить «Шелковый путь» и дать возможность выходу транспортного сообщения Азия-Европа». В то же время для реализации этого проекта необходимо принять новый закон о концессии автомобильных дорог.

В первом чтении уже принят закон о концессии, где учитываются предложения концессионеров. Главная причина в том, что если концессионер строит дорогу, он должен быть уверен, что она окупит ему те средства, которые он вложил».

Как ранее сообщалось, в апреле 2007 г. Верховная Рада поддержала в первом чтении внесение изменений в закон «О концессиях на строительство и эксплуатацию автомобильных дорог».

В соответствии с этим документом, для усовершенствования процедуры определения объектов концепции и проведения концессионного конкурса предусмотрена необходимость разработки технико-экономического обоснования проекта. С целью распределения финансовых рисков предлагается обязательное участие государства в финансировании строительства, реконструкции, ремонта объекта концессии. Также законопроект предлагает возмещать инвестиции путем платной эксплуатации автомобильной дороги, объектов дорожного сервиса, предоставления государственных компенсаций концессионерам убыточных и низкорентабельных объектов концессии.

Правовые основы трансграничного сотрудничества:

- европейская рамочная конвенция о трансграничном сотрудничестве между территориальными общинами или властями (ратифицирована Украиной)
- Закон Украины «О трансграничном сотрудничестве»
- положение о порядке проведения конкурсного отбора проектов (программ) трансграничного сотрудничества, которые могут быть включены в государственную программу трансграничного сотрудничества (утверждено постановлением Кабмина)

- порядок подготовки проектов (программ) трансграничного сотрудничества (утвержден приказом Минэкономки)
- программа межрегионального и приграничного сотрудничества Украины и РФ до 2010 года (утверждена постановлением Кабмина)
- государственная программа развития трансграничного сотрудничества на 2007-2010 годы (утверждена постановлением Кабмина).

Формирование однородного социально-экономического пространства на основе углубления международной кооперации труда между предприятиями стран-участниц, развития совместной предпринимательской деятельности, формирования совместной банковской, транспортной и промышленной инфраструктуры, создания единого рыночного пространства, финансовой системы, согласования политики относительно регулирования потоков рабочей силы, выравнивания экономического и социального развития территорий, которые входят в Еврорегион, СНГ, ЕЭП, ГУАМ и ОЧЭС.

Межрегиональная интеграция в Украине была и остается важным индикатором общей социально-экономической ситуации в стране и, одновременно, важнейшим механизмом улучшения этой ситуации. Межрегиональное сотрудничество должно стать важнейшим объектом целенаправленной и скоординированной политики центра и регионов с целью как оздоровления социально-экономической ситуации, так и создания институциональной основы новой украинской государственности.

Резюме

У статті здійснено аналіз інтеграційних процесів у Європі (з перспективи трьох підходів до формування регіональної інтеграції: інституційний підхід, мережений підхід та модель зони вільної торгівлі) у контексті можливого застосування європейського досвіду в Україні. Окрему увагу виділено єврорегіонам, які функціонують на східних теренах українського кордону, в тому числі єврорегіону «Азов – Меотида» (співробітництво України, Греції і Росії). Міжрегіональна інтеграція повинна стати одним з основних напрямків державної і регіональної політики України, оскільки вона може сприяти покращенню соціально-економічного становища і створенню інституційних підстав для нової української державності.

Selected Aspects of Transborder Co-operation Development on the East Border of Ukraine

Summary

The analysis of integration processes in Europe (from the point of view of three models of shaping regional integration: an institutional concept, a network concept and a model of free-trade area) was conducted in the study in the context of potential usage of the experience in Ukraine. A special attention was paid to euroregions functioning on the East border of Ukraine, among others to the just created euroregion “Azow-Meotyda” (co-operation between Ukraine, Greece and Russia). Interregional integration should become one of the most important directions in national

as well as in regional policy of Ukraine. It could contribute to enhancement of socio-economic conditions and to creation of institutional basis for a new Ukrainian state.

Wybrane aspekty rozwoju współpracy transgranicznej na wschodnich granicach Ukrainy

Streszczenie

W opracowaniu została dokonana analiza procesów integracyjnych w Europie (z perspektywy trzech modeli kształtowania integracji regionalnej: podejście instytucjonalne, sieciowe oraz model strefy wolnego handlu), w kontekście możliwego wykorzystania tych doświadczeń na Ukrainie. Szczególną uwagę poświęcono euroregionom działającym na wschodnich granicach Ukrainy, w tym tworzącemu się euroregionowi „Azow-Meotyda” (współpraca Ukrainy, Grecji i Rosji). Integracja międzyregionalna powinna stać się jednym z najważniejszych kierunków w polityce krajowej, jak i regionalnej Ukrainy. Może bowiem przyczynić się do uzdrowienia sytuacji społeczno-ekonomicznej i tworzenia instytucjonalnych podstaw dla nowej ukraińskiej państwowości.