

Трансграничное сотрудничество как форма региональной финансовой конвергенции

А.В. Кулай,

доцент кафедры международных экономических отношений, Восточноевропейский национальный университет имени Леси Украинки (43000, Украина, Волынская область, город Луцк, ул. Вынниченка, 28; e-mail: kav@mail.ru)

Аннотация. Процессы глобализации мировой экономики способствовали расширению самостоятельности и повышению роли регионов в осуществлении международных взаимоотношений. Углублению развития региональных интеграционных процессов способствует повсеместное применение современных механизмов трансграничного сотрудничества, основной целью которого является объединение финансовых ресурсов территориальных образований соседних государств для решения важных социально-экономических проблем, в результате чего происходит сближение финансово-экономических систем этих образований и государств в целом.

Abstract. Globalization processes of world economics contribute to increasing of independence and increasing of the role of regions in realization of international interrelations. Development of regional integration processes is promoted by all-around applying of modern mechanisms of cross-border cooperation and its aim is unification of bankroll of territorial formations of neighboring countries for solving important social and economic problems. As a results there occurs approximation of financial and economic systems of these formations and countries in general.

Ключевые слова: трансграничное сотрудничество, глобализация, мировая экономика, финансовая конвергенция, финансовая система.

Keywords: cross-border cooperation, globalization, world economy, financial convergence, financial system.

Современные научные разработки теоретических основ трансграничного сотрудничества (ТГС) регионов и практика его применения все больше свидетельствуют о том, что такая форма конвергентного социально-экономического развития регионов становится основой международной интеграции государства в целом. Особое место в этом сотрудничестве принадлежит приграничным регионам, где на практике применяются самые различные его формы, которые охватывают не только экономический сектор регионального развития, а также социальную, культурную и духовную сферы. Разнообразие форм и механизмов такого сотрудничества зафиксирована в Европейской рамочной конвенции о трансграничном сотрудничестве между территориальными общинами или властями (Мадрид 1980 г.). Конвенцией определено, что ТГС представляет собой любые действия, направленные на усиление и углубление добрососедских отношений между территориальными общинами или властями, которые находятся под юрисдикцией двух или нескольких государств и заключение необходимых соглашений или достижения договоренности¹.

Присоединение государств, независимо от членства в Совете Европы (СЕ), путем рати-

фикации конвенции, дает правовые основы местным органам власти всех уровней осуществлять ТГС с целью эффективного исполнения своих обязанностей для улучшения развития приграничных территорий. Географическое размещение Украины способствует преобладающему большинству административно-территориальных образований максимально использовать механизмы ТГС. 19 из 25 регионов имеют общую протяженность внешней границы свыше 6,5 тыс. км, а приграничные регионы занимают 77 процентов территории государства. Наибольшая протяженность сухопутной государственной границы с Российской Федерацией – 2,1; Молдовой – 1,2; Беларусью – 1,1; Польшей – 0,5 тыс. км. Несмотря на законодательно определенный приоритет внешнеполитического развития, ориентированный на интеграцию с Европейским Союзом, экономически обоснованным, для значительной части регионов, остается трансграничное сотрудничество с Российской Федерацией и Беларусью.

Опыт трансграничного сотрудничества приграничных административно-территориальных единиц Украины дает основания рассматривать ТГС как специфическую сферу внешнеэкономической, политической, экологической, культурно-образовательной и другой деятельности, которая осуществляется на местном и региональном уровнях. Такое сотрудничество имеет ряд особенностей, которые опреде-

¹ European Outline Convention on Transfrontier Cooperation between Territorial Communities or Authorities Madrid, 21.V.1980. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/106>. Дата обращения: 12.01.2014.

лены наличием государственной границы, усовершенствованием ее обустройства, общим использованием природных ресурсов и необходимостью решения проблем экологической безопасности, широким обоюдным общением населения соседних государств, их личными связями, что требует расширения и усовершенствования приграничной инфраструктуры¹.

В Украине, кроме Конституции Украины, ТГС урегулировано несколькими нормативно-правовыми актами – законами “О местном самоуправлении в Украине”, “О местных государственных администрациях”, “О внешнеэкономической деятельности”. Базовым Законом Украины “О трансграничном сотрудничестве” ТГС определено как общие действия, направленные на установление и углубление экономических, социальных, научно-технических, экологических, культурных и других отношений между территориальными общинами, их представительскими органами, местными органами исполнительной власти Украины и территориальными общинами других государств в пределах компетенции, определенной их национальным законодательством.

Анализируя разные точки зрения ученых и определения ТГС, которые имеются в международных соглашениях европейских стран, есть необходимость обобщенного определения экономической сущности ТГС как системы экономических взаимоотношений местных и региональных органов власти административно-территориальных образований разных стран, способствующих конвергенции социально-экономического, культурного и других видов деятельности этих образований. Вместе с тем, необходимо также определить территориальные границы сферы распространения ТГС, которым, безусловно, являются трансграничный регион, объединяющий приграничные административно-территориальные единицы соседних государств или их часть. Трансграничный регион характерен сходством природно-географических, экономических, исторических, культурных и других условий.

Для решения проблем социально-экономического развития приграничных административно-территориальных образований ТГС является важным фактором интеграционного процесса в отношении взаимовыгодного объединения, в первую очередь, финансовых ресурсов, что дает возможность их рационального использования. Актуальность такого объединения особенно важна в условиях недостатка средств бюджета, дешевых кредитных и других финансовых ресурсов, используемых на условиях взаимных инвестиций и государственно-частного партнерства. В результате трансграничной инвестиционной деятельности происхо-

дит сближение (конвергенция) местных и региональных звеньев финансовых систем, которое заключается в принятии сторонами сотрудничества взаимосогласованных условий и международных стандартов, вовлечения финансовых ресурсов в инвестиционную деятельность, их использования, а также достижения главной цели сотрудничества – получение взаимной выгоды: прибыли, улучшения состояния окружающей среды и другие.

Под влиянием глобализационных процессов интернационализация хозяйственной жизни приобретает форму транснационализации, то есть взаимного проникновения экономик, и глобальных масштабов. Это одновременно и универсализация, гомогенизация жизни, когда под влиянием обмена людьми, товарами, капиталами, культурными ценностями мир тяготеет к единым стандартам, принципам, ценностям². ТКС в современных условиях развития интеграции имеет также способность ускорения сближения уровней качества жизни населения приграничных территорий. Таким образом, в результате трансграничного сотрудничества происходит не только конвергенция местных и региональных финансовых систем, а и сближение уровней социального обеспечения граждан трансграничных регионов стран-участников такого сотрудничества.

Учитывая то, что ТГС представляет собой систему интеграционных экономических взаимоотношений регионального уровня, их осуществление неразрывно связано с международной деятельностью государства в целом и активного участия в этом процессе местных органов власти. Однако, рассматривая вопрос состава субъектов ТГС, неправильным будет ограничиваться только органами власти, как участниками этого сотрудничества. В зависимости от сфер осуществления ТГС к числу субъектов необходимо отнести также предприятия и организации, как субъекты хозяйственной деятельности, организации и учреждения, осуществляющие социокультурную, научную, научно-исследовательскую и другую деятельность, общественные и религиозные организации. Указанные субъекты во взаимодействии с органами местного самоуправления и органами государственной власти местного и регионального уровня могут осуществлять, в широком понимании этого слова, всестороннюю деятельность по ТГС сотрудничеству с субъектами регионального уровня приграничных административно-территориальных образований других государств.

Международный и отечественный опыт ТГС подтверждает, что эффективность такого сотрудничества возможна при условии максимальной интеграции национального нормативно-правового урегулирования к международным

¹ Долішній М., Беленький П. Регіональні основи транскордонного співробітництва // Регіональна економіка. – 1996. – № 1–2. – С. 50–59.

² Глобализация мирового хозяйства и место России под ред. Колосова В.П., Осьмовой М.Н., М. 2000. С. 230.

нормам. Не случайно в ряде восточноевропейских стран, граничащих с Украиной, ТГС законодательно урегулировано как составная часть государственной региональной политики. В Венгрии и Румынии в свое время были приняты соответствующие законы о региональном развитии, которыми законодательно определены полномочия и гарантии государства местным административно-территориальным образованиям, а также институциональное обеспечение регионального развития.

В частности в Венгрии в 1996 году был принят закон о региональном развитии и пространственном планировании, которым, с учетом изменений, внесённых в 2013 году, законодательно закреплены основы современной европейской модели региональной политики: цели, долгосрочные приоритетные направления и принципы децентрализации¹. В Румынии национальным законодательством к основным приоритетам региональной политики отнесены также стимулирование межрегионального сотрудничества как внутреннего, так и приграничного, в том числе еврорегионов, а также участие административно-территориальных образований в проектах институциональных структур, которые представляют общий интерес, в соответствии с международными соглашениями. Приведено в соответствие к международной классификации EC- NUTS номенклатуру территориальных единиц для статистических целей, установлено институциональную структуру регионального развития – Национальный совет, Национальное агентство и Национальный фонд регионального развития, а также аналогичные институции, которые функционируют в каждом из 8 регионов².

Анализ нормативно-правового обеспечения ТГС, как одной из основных слагаемых национальных региональных политик преимущественного большинства европейских государств, свидетельствует о невозможности эффективного осуществления такого сотрудничества без конвергенции его элементов к нормам международного права. Сближение национального законодательства, в свою очередь, дает возможность существенного сближения региональных звеньев национальных финансовых систем, которое находит свое отражение в применении отдельных элементов процедур формирования и использования средств региональных и местных бюджетов и общественных фондов денежных средств. В последнее время ТГС органов местной власти, в преобладающем большинстве случаев, осуществляется с партнерами разных стран на условиях софинансирования за счет средств их ме-

стных бюджетов, для чего необходима адаптация национального законодательства об использовании бюджетных средств³.

Организационной формой ТГС региональных и местных органов самоуправления и государственной власти есть институциональное образование – еврорегион. В Европе впервые такую форму межгосударственного сотрудничества было создано еще в конце 50-х годов прошлого столетия. Как орган приграничного сотрудничества местных властей, в форме типовой межгосударственного образования, еврорегион урегулирован соглашением Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей (Мадрид, 1980 г.). В последующих разработках Комитета экспертов приграничного сотрудничества (Страсбург, 1995 г.) “еврорегион” определяется как орган, образуемый в результате муниципальных и межмуниципальных инициатив, которые выходят от региональных и межрегиональных образований.

Европейская хартия приграничных и трансграничных регионов предусматривает, что трансграничное сотрудничество осуществляется на всех уровнях местной и региональной исполнительной власти и самоуправления, используя разные формы институциональных образований: правительственные комиссии, региональные комиссии развития, международные еврорегионы или муниципалитеты. Они работают на договорной основе или без нее. Трансграничные структуры могут быть национальными, региональными и местными⁴. Вместе с тем, с экономической точки зрения ряда отечественных и зарубежных ученых (П. Беленького, М. Долишного, Н. Микулы, И. Студенникова, Д. Стеченко, П. Луцишина, Дж. Делли Зотти и других) определение сущности еврорегиона рассматривается прежде всего как форма международного сотрудничества и одновременно как институциональная структура (образование) определенного уровня, имеющая исполнительный орган – Совет трансграничного объединения, сферы деятельности которых определены национальным и международным законодательством.

Еврорегионы как наиболее распространенная форма ТГС способствуют ускоренному развитию интеграционных процессов – совместной разработки и реализации различных проектов по важным направлениям социально-экономического развития территорий. В настоящее время в Европе функционирует более чем

¹ T/12909. számú törvényjavaslata területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény módosításáról. - [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.parlament.hu/irom39/12909/12909> Дата обращения: 12.01.2014.

² LEGE nr. 315 din 28 iunie 2004 privind dezvoltarea regionala în România (actualizată până la data de 27 noiembrie 2004). - [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.posmediu.ro/upload/pages/Lege315-2004>. Дата обращения: 12.01.2014.

³ Использованы материалы Аналитической записки Регионального филиала Национального института стратегических исследований в г. Донецке “Проблемы и перспективы украинско-российского трансграничного сотрудничества”. - [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/june2009/21> Дата обращения: 12.01.2014.

⁴ European Charter for Border and Cross-Border Regions. - [Электронный ресурс] Режим доступа: http://www.aebr.eu/files/publications/110915_Charta_EN_clean. Дата обращения: 12.01.2014.

150 еврорегионов посредством которых реализуется значительная часть проектов сотрудничества стран Европейского Союза (ЕС) – PHARE/TACIS, INTERREG и другие. Кроме того, с целью усиления конвергентного влияния на уровне социально-экономического развития стран ЕС созданы целевые фонды: Европейский фонд регионального развития (European Regional Development Fund – ERDF), Европейский социальный фонд (The European Social Fund – ESF), Европейский сельскохозяйственный фонд для развития сельских районов (European Agricultural Fund for Rural Development – EAFRD) и другие. В соответствии с договором о функционировании ЕС (TFEU) для укрепления своего экономического, социального и территориального единства ЕС, к примеру, средства Европейского фонда регионального развития предназначены для сокращения различий между уровнями развития разных регионов и отсталости, в менее благоприятных регионах или территориях. Особое внимание, в использовании средств фонда, должно быть уделено сельской местности, районам, которые страдают от тяжелых и постоянных физических и демографических изменений¹.

Наличие в ЕС значительного количества достаточно эффективных институтов конвергенции социально-экономического развития стран-участников содружества открывает широкие возможности для функционирования еврорегионов, как одной из основных форм трансграничного и транснационального сотрудничества, для решения одного из ключевых аспектов усилий Совета Европы в обеспечении демократической стабильности и гарантий прав граждан. Например, еврорегион Elbe/Labe (EEL), образованный в июне 1992 года двумя местными общинами Германии и Чехии, успешно реализует проекты практически по всем направлениям развития региональной инфраструктуры: экономического сектора, туризма, здравоохранения и социальной помощи, образования, культуры, спорта, охраны окружающей природной среды, пожарной безопасности, а также аварийно-спасательных мероприятий.

Реализация трансграничных проектов Elbe/Labe осуществляется за счет средств ЕС, Свободного государства Саксония (Германия) и территориальных образований Чехии. За период с 1992 года еврорегионом было реализовано более 1000 проектов на общую сумму около 170 млн. евро, из которых за счет средств ЕС – 90 млн. евро. Свободное государство Саксония субсидировало в проекты трансграничного сотрудничества около 18 млн. евро. Необходимо отметить, что 53 млн. евро были профинансированы промоутерами – ассоциациями городов,

муниципалитетов и округов, общественными клубами, частично Федеральным правительством Германии и правительством Чехии. Проекты реализуются за следующими группами: фонд небольших (малых) проектов (Kleinprojektfonds), Проект ЭС (FMP Interreg IIIA), проекты региональных мероприятий (Regionenarbeit)².

Среди важных региональных проектов были профинансированы проекты строительства и реконструкции объектов транспортной инфраструктуры приграничных территорий, строительства очистных сооружений и газовых сетей, инновационные проекты промышленности, проведение культурно-просветительных, спортивных и других мероприятий. Реализация проектов трансграничного сотрудничества с 1989 года на границах “Восточного блока государств” в результате мирной революции в Центральной и Западной Европе открыла возможности настоящего трансграничного сотрудничества как с государствами Западной Европы, а также с бывшими коммунистическими государствами Восточной Европы³. Интеграция части европейских государств Западной Европы, членов бывшего содружества Совета экономической взаимопомощи (Польша, Чехословакия, Болгария, Венгрия и др.), существенно ускорила процессы конвергенции по всем направлениям социально-экономического, культурного и духовного развития этих стран, что дало возможность улучшить благосостояния граждан.

В Украине и ряде других государств бывшего Советского Союза в связи с медленным реформированием системы государственной власти и местного самоуправления, наличием высокого уровня централизации власти и ресурсов, трансграничное сотрудничество осуществляется в ограниченных формах и масштабах. В частности, в материалах анализа деятельности и перспектив развития еврорегионов с участием Калининградской области, проведенного Министерством иностранных дел Российской Федерации, акцентировано внимание на формальном участии области в деятельности пяти еврорегионов, эффективность работы которых в 2012 году была незначительной. Основными причинами названы: недостаток финансовых ресурсов в муниципалитетах Калининградской области для осуществления совместных с зарубежными коллегами инициатив, отсутствие постоянно действующих российских секретариатов еврорегионов, частые реорганизации в структуре управления их российской частью и другие⁴.

² Euroregion Elbe/Labe. – [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.euroregion-elbe-labe.eu/de>. Дата обращения: 12.01.2014.

³ Gabbe, J., von Maichus, V., “Grenzüberschreitenden Zusammenarbeit an der Deutsch-Polnisch-Tschechischen Grenze - Entwicklungsstand, Perspektiven und Forderungen”, AGEG Gronau. 1992. S. 4.

⁴ О деятельности и перспективах развития еврорегионов с участием Калининградской области. – Министерство иностранных дел Российской Федерации. – [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.mid.ru/.../6f6365d5246c568544257a0d0043dc22!OpenDocument> Дата обращения: 12.01.2014.

¹ ROZPORZADZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY (UE) NR 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013r. – [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://new.eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1301> Дата обращения: 12.01.2014.

В Украине деятельность еврорегионов ограничивается, как правило, осуществлением мелких проектов в основном гуманитарного направления. В сфере экономического сотрудничества, как в Украине, так и в Белоруссии и ряде других государств, в основном реализуются проекты, связанные с обустройством инфраструктуры пропускных пунктов на государственных границах. С учетом опыта стран ЕС и других экономически развитых государств с целью активизации трансграничного сотрудничества, как одной из основных форм интеграционных процессов, необходимо:

- ускорение процессов конвергенции нормативно-правовой базы с учетом опыта экономически развитых стран и международных стандартов с целью демократизации системы государственного управления, расширения полномочий органов местного самоуправления;

- расширение полномочий местных и региональных органов власти, обеспечив при этом передачу им максимально всех вопросов местного значения, включая вопросы трансграничного сотрудничества;

- децентрализация финансовых ресурсов путем передачи части общегосударственных бюджетных средств органам местного самоуправления, обеспечив при этом их финансовую самостоятельность в решении вопросов местного и регионального значения;

- упрощение административных процедур в отношении исполнения собственных и делегированных полномочий местных органов власти.

Библиографический список:

1. European Outline Convention on Transfrontier Cooperation between Territorial Communities or Authorities Madrid, 21.V.1980. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/106>. Дата обращения: 12.01.2014.

2. Долишній М., Беленький П. Регіональні основи транскордонного співробітництва // Регіональна економіка. – 1996. – № 1–2. – С. 50 – 59.

3. Глобализация мирового хозяйства и место России под ред. Колесова В.П., Осьмовой М.Н., М. 2000. С. 230.

4. T/12909. számú törvényjavaslat a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény módosításáról. - [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.parlament.hu/irom39/12909/12909> Дата обращения: 12.01.2014.

5. LEGE nr. 315 din 28 iunie 2004 privind dezvoltarea regionala în România (actualizată până la data de 27 noiembrie 2004). [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.posmediu.ro/upload/pages/Lege315-2004>. Дата обращения: 12.01.2014.

6. Использованы материалы Аналитической записки Регионального филиала Национального института стратегических исследований в г. Донецке "Проблемы и перспективы украинско-российского трансграничного сотрудничества". - [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/june2009/21> Дата обращения: 12.01.2014.

7. European Charter for Border and Cross-Border Regions. - [Электронный ресурс] Режим доступа: http://www.aebr.eu/files/publications/110915_Charta_EN_clean. Дата обращения: 12.01.2014.

8. ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY (UE) NR 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013r. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://new.eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1301> Дата обращения: 12.01.2014.

9. Euroregion Elbe/Labe. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.euroregion-elbe-labe.eu/de>. Дата обращения: 12.01.2014.

10. Gabbe, J., von Maichus. V., "Grenzüberschreitenden Zusammenarbeit an der Deutsch-Polnisch-Tschechischen Grenze - Entwicklungsstand, Perspektiven und Forderungen", AGE G Gronau. 1992. S. 4.

11. О деятельности и перспективах развития еврорегионов с участием Калининградской области. – Министерство иностранных дел Российской Федерации. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.mid.ru/.../6f6365d5246c568544257a0d0043dc22!OpenDocument> Дата обращения: 12.01.2014.