

## ЭФФЕКТИВНОСТЬ ТРАНСГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И ФОРМИРОВАНИЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

*Андерсон Н.В.*

---

*У статті розглядаються основні інструменти та механізми регіональної політики Євросоюзу у контексті перспектив розвитку прикордонних територій України. Визначено основні фактори, що надають можливість підвищити конкурентоспроможність економіки прикордонних регіонів на засадах кластерної моделі організації виробництва.*

Современные международные отношения характеризуются интенсивными интеграционными процессами, среди которых важную роль играет трансграничное, региональное и межрегиональное сотрудничество. Трансграничное сотрудничество определено приоритетным направлением развития региональной политики Европейского Союза до 2013 года. В Украине трансграничное сотрудничество является одновременно инструментом развития пограничных территорий и фактором реализации ее евроинтеграционных стремлений, которые отображены в Государственной стратегии регионального развития Украины на период до 2015 года и Государственной программе развития трансграничного сотрудничества на 2007-2010 годы.

Развитие трансграничного сотрудничества было предусмотрено в 2000 году Программой интеграции Украины в ЕС и в 2002 году отнесено к приоритетным видам деятельности Украины и ЕС во время проведения заседания Верховного Совета по вопросам сотрудничества между Украиной и ЕС.

Украина имеет значительные потенциальные возможности относительно развития трансграничного сотрудничества, имея 1390 километров сухопутной границы со странами ЕС. Особенностью трансграничного сотрудничества Украины является то, что оно происходит не только на границах Украины со странами ЕС, а и на границах со странами, которые не входят в состав ЕС – Россией, Белоруссией и Молдовой [1].

Целью данной статьи является определение основных путей повышения эффективности трансграничного сотрудничества в формировании европейской региональной политики. Региональная

политика Евросоюза имеет давнюю историю. Так, в преамбуле Римского договора 1957 года указывалось, что страны-члены должны прилагать все усилия для гармонизации развития между разными регионами и странами, имеющими и высокий и низкий уровни развития.

Трансграничное сотрудничество Украины и Европейского Союза происходит в таких формах:

- деятельность еврорегионов.
- действие программ соседства.
- деятельность международных региональных организаций и ассоциаций.
- межрегиональное сотрудничество (соглашения о трансграничном сотрудничестве).
- программы пограничного сотрудничества в рамках Европейского инструмента соседства и партнерства.

Между понятиями "пограничное" и "трансграничное сотрудничество" практически нет никакого различия, но появление термина "трансграничное сотрудничество" и его активное использование в научной литературе и в общеевропейских правовых документах определило изменения, которые на протяжении последних десятилетий происходят во взглядах политиков разных рангов, научных работников и обычных граждан по определению функций государственных границ и роль местных, региональных общин в налаживании обоюдного сотрудничества между ними. «Не так давно, в 1960-те, Западная Европа взяла курс на стирание границ, которые разделяют страны, нации и народы, - пишет К. Чижевский в своем исследовании "Понимание границы в европейской традиции". - Динамическое развитие современных технологий, как и возрастающее количество проблем, таких как экология или безопасность, которые могут быть решены только через границы, подтверждают предположения Мак-Лахена о "глобальном поселке" - мировой общине, для которой границы потеряют любое значение" [1].

Интересная типологизация функций границы предложена известным швейцарским специалистом по вопросам развития пограничных регионов и трансграничного сотрудничества Р. Ратти. Он отмечает, что "граница содержит двойную концепцию: в одно и тоже время она может служить фактором, который разделяет разные политически-институциональные системы, и фактором, который обеспечивает контакт между разными социальными коллективами". В первом случае, подчеркивает Р. Ратти, замысел состоит в создании «линии распределения, типичной для исторической фазы, известной как Европа Государств». В классическом понимании границы - она выполняет функцию «легального контроля, когда ее линия предназначена четко разграничивать территории, которые являются субъектами разных

национальных законодательств и разных правовых систем». Эту функцию Р. Ратти характеризует как «фильтрующую», целью которой являются достижения контроля и управления контактами и связями вдоль границы. Характеризуя границу как «фактор контакта», Р. Ратти отмечает, что в этом случае она «скорее не линия, а функциональное пространство», где соприкасаются «разные общества и коллективы, - и здесь целиком целесообразно вести речь о трансграничных регионах». Таким образом, выполняя одновременно разделяющую и контактную функции, границы, согласно дальнейшей типологизации Р. Ратти, выполняют роль барьера (превалирующими факторами являются обособление и закрытость, также эффект экономической изолированности), фильтра (граница в целом открыта, но выполняет фильтрующую функцию согласно задачам национальной политики), и, в конце концов, открытая граница, где доминирующей является контактная функция и осуществляется трансграничное сотрудничество как составляющая интеграционного процесса.

Типологизация функций границы, предложенная Р. Ратти, на самом деле указывает на необходимость создания теоретической основы для дальнейшего определения места трансграничного сотрудничества в процессе европейской интеграции. Определение концепции границы является в этом смысле отправной точкой Рекомендаций относительно трансграничного сотрудничества для местных и региональных властей в Европе, предложенных Советом Европы, в которых, в частности, отмечается, что «роль границы изменилась, вместо барьера она постепенно превращается в место, где встречаются два вида реальности и появляется возможность для взаимодополнения» [2].

Существующие дефиниции понятия "пограничная зона", авторы Рекомендаций относительно трансграничного сотрудничества для местных и региональных властей в Европе определяют как территорию радиусом от 10 до 50 км от границы, которая колеблется в зависимости от действующего законодательства конкретного государства. В Рекомендациях отмечается, что сегодня зональный подход ощущает очень серьезную конкуренцию со стороны подхода административного, который состоит в понимании пограничной территории государства как административно-территориальной единицы, которая находится на уровне, непосредственно низшему после государственного. Таким образом, административный подход ставит знак равенства между пограничной территорией и пограничным регионом государства. Заметим, что административный подход к определению пограничных территорий является оправданным в контексте взгляда Совета Европы и ЕС на их место в административно-территориальном делении государства, и не должен рассматриваться как проявление бюрократической казуистики со стороны европейских учреждений.

Расширение пограничной территории от "зоны" к "региону" отражает все большую потерю влияния барьерной функции границы и возрастающую актуальность функции контактной. Дени де Ружмон так охарактеризовал пограничный регион: "...это потенциальный регион с присущей ему географией, экологией, этническими группами, экономическими возможностями и т.п., но разделенный суверенитетом правительств, которые правят с обеих сторон границы". При этом он отмечал, что пограничный регион характеризуется наличием общих проблем, которые принадлежат как к пространственной, так и к секторной плоскости, а также к социальной и культурной деятельности [1].

Сегодня ряд регионов Украины находится в пограничной ситуации, когда отдельные компоненты биосферы начинают утрачивать способность к самовосстановлению. Это угрожает (в соответствии с основным биологическим законом Рулье-Сеченова) существованию человека как биологически обусловленного вида. Основной биологический закон Рулье-Сеченова (1861) гласит: понятие организм без внешней среды, поддерживающей его существование, невозможно, поэтому в научное определение организма должна входить и среда, влияющая на него. Неоднородность или дифференциация экономического пространства Украины оказывает значительное влияние на государственное устройство, структуру и эффективность экономики, стратегию и тактику институциональных преобразований и социально-экономико-экологической политики. Неоднородность - это мера межрегиональных различий общих уровней экономического развития (экономической активности) и уровня (качества) жизни в приграничных районах. Если рассматривать внутренние интересы страны, то усиление неоднородности, с одной стороны, ослабляет единство общества и государства, затрудняет проведение единой политики социально-экономических преобразований и формирование общенационального уровня, увеличивает опасность региональных кризисов и межрегиональных конфликтов, риск дезинтеграции национальной экономики. В то же время, при рассмотрении государства со стороны внешней среды (других государств), неоднородность регионов, особенно приграничных, может повысить конкурентные преимущества данного государства.

Европейский континент со множеством конкурирующих муниципалитетов, регионов и стран сейчас переживает сложное в экономическом отношении время. Этот период часто называют европейской «войной территорий». Здесь можно определить два основных параметра. Во-первых, любая территория подвержена внутренней цикличности роста и упадка. Во-вторых, любое место может испытывать воздействие внешних потрясений и сил, находящихся вне его контроля.

Для того, чтобы надлежащим образом оценить роль трансграничного сотрудничества в региональном развитии Украины, целесообразно сделать краткий аналитический обзор участия в этом сотрудничестве ее регионов.

Пытаясь следовать европейскому опыту, Украине еще в 1993 году, когда о необходимости трансграничного сотрудничества говорилось лишь в научных кругах, обратила свои взоры на такой феномен, как еврорегионы. Сегодня при участии Украины созданы и функционируют 7 еврорегионов: международная ассоциация "Карпатский еврорегион", "Буг", "Нижний Дунай", "Верхний Прут", "Днепр", "Слобожанщина", "Ярославна". В настоящее время идет процесс создания новых еврорегионов: "Сян", "Днестр", "Донбасс", "Черноморский". Отдельного внимания заслуживает изучение перспектив дальнейшего развития сотрудничества между пограничными регионами Украины, с одной стороны, России и Беларуси, с другой.

Ввиду того, что целью этого исследования является, прежде всего, изучение опыта воплощения политики относительно регионального развития стран Центрально-Восточной Европы, мы не должны отдельно исследовать состояние и перспективы продвижения приграничного сотрудничества в этом направлении. Но и проигнорировать совсем этот аспект, оказывающий значительное влияние на региональное (территориальное) развитие Украины, мы не можем. В отличие от особенностей развития отношений между пограничными регионами Украины и стран ЦВЕ, имеющие с ней общую границу, при рассмотрении перспектив сотрудничества в направлении России и Беларуси следует учитывать некоторые факторы:

- во-первых, социально-экономические комплексы пограничных регионов Украины, России и Беларуси еще не так давно были составляющими единого народнохозяйственного комплекса одного государства, не может не учитываться при разработке региональных стратегий развития приграничных областей Украины, а также при определении концептуальных основ политики регионального развития Украины в целом;
- во-вторых, при развитии торгово-экономических отношений между приграничными регионами сопредельных государств их сферы определяются местом, которое занимают такие соседние регионы в территориальном разделении труда. Это правило универсальное, и приграничные регионы Украины и ее соседи не является исключением. Поэтому этот аспект также требует тщательного изучения и учета его роли в территориальном развитии приграничных областей Украины, России и Беларуси;
- в-третьих, на наш взгляд, важной функцией приграничного

сотрудничества между регионами Украины, России и Беларуси должно быть преодоление определенного психологического дискомфорта, который возник у населения этих регионов после развала СССР;

- в-четвертых, на упомянутые регионы также распространяются принципы сотрудничества, которые диктуются необходимостью координации усилий и совместных действий при решении проблем трансграничного характера.

Сказанное полностью относится к развитию сотрудничества между пограничными регионами Украины и Молдовы. Но стоит обратить внимание на то, что фактором, потенциально способным усилить это сотрудничество, является вхождение пограничных уездов Молдовы к вышеназванным еврорегионам наряду с областями Украины.

В соответствии с исследованием Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), глобализация ведет к усиливающейся специализации регионов и мест. Данные ОЭСР показывают, что приток зарубежных инвестиций укрепляет модель региональной специализации в 60-70% случаев. То есть регионы, ориентированы на конкретную народнохозяйственную отрасль. Ведущие отрасли промышленности имеют более высокие шансы и дальше привлекать специализированные инвестиции. Так, одной из важных проблем является уточнение, какие отрасли промышленности должны поддерживаться, принимая во внимание их относительно сильные и слабые стороны.

Как считают эксперты Ассоциации европейских пограничных регионов (АЕПР) трансграничное сотрудничество приносит так называемую "добавленную стоимость" в развитие общин и регионов. Европейская добавленная стоимость основана на предыдущем опыте населения, которое проживает вместе в соседних пограничных регионах, а потому желает сотрудничать и содействует продвижению таких ценностей как мир, безопасность и соблюдение прав человека. Это – политическая, институциональная, социально-экономическая, экологическая и социокультурная добавленная стоимость.

Глобализация мировой экономики видоизменяет влияние процессов конкуренции, делая все более доступными факторы производства, информацию и финансовые ресурсы. Однако главное значение для обеспечения конкурентоспособности субъектов хозяйствования имеет региональная среда, которую невозможно переместить в другое место.

Одним из самых важных факторов, который определяет конкурентные преимущества региона и его предприятий является наличие кластеров. Именно кластеры создают критическую массу, необходимую для конкурентного успеха в определенных областях и, как следствие, в соответствующих регионах.

Поэтому для повышения конкурентоспособности региона очень важно знать потенциал его кластеризации. Для решения этой задачи необходимо провести анализ конкурентной устойчивости предприятий региона, под которой понимается укоренение субъектов, которые хозяйствуют на данной территории, в региональную среду, их способность поддерживать в долгосрочном периоде собственную индивидуальную конкурентоспособности при использовании возможностей этой среды.

Анализ конкурентной устойчивости отдельных предприятий дополняется анализом конкурентной устойчивости региона, то есть группы предприятий региона, которые выпускают однородную или технологически почти однородную продукцию.

Анализ конкурентной устойчивости проводится в три этапа:

- количественный анализ конкурентной стойкости, то есть определение рыночных позиций экономики региона;
- качественный анализ наличия и состава ресурсной базы, необходимой для обеспечения конкурентоспособности предприятий региона в определенных областях, то есть условий конкурентной стойкости;
- выявление секторов экономики, в которых возможно достижение конкурентных преимуществ предприятиями региона, то есть анализ кластеров.

Показателями, которые определяют конкурентную устойчивость экономики региона и потенциал ее кластеризации, могут служить коэффициенты локализации данного производства на территории региона, коэффициент душевого производства и коэффициент специализации региона в данной отрасли экономик.

Коэффициент локализации рассчитывается как отношение удельного веса данной отрасли в экономике региона к удельному весу той же отрасли в стране. Расчеты могут быть сделаны на основе объема произведенной или реализованной продукции, основных производственных фондов, численности работающих, инвестиций в основной капитал, иностранных инвестиций, экспорта.

Количественный анализ предприятий и отраслей дополняется качественным. Результат данного этапа – определение наличия и состава ресурсной базы, необходимой для обеспечения конкурентоспособности в определенных секторах экономики. Эти результаты формируются на основе анализа комплекса условий, каждая из которых отдельно и все вместе, составляют основу конкурентной устойчивости:

- факторы производства, необходимые для ведения конкурентной борьбы в данной отрасли;
- спрос на внутреннем рынке на продукцию отрасли;
- конкурентоспособность поставщиков и других сопутствующих

отраслей в данном регионе;

- факторы, которые мотивируют формирование эффективных стратегий организации и управления предприятиями, самым важным из которых является конкуренция на внутреннем рынке.

Специфика отраслей определяет разницу важности этих условий. Оценка наличия условия может быть количественной или качественной. Качественная оценка возможна на основе результатов специализированного опроса руководителей исследуемых предприятий.

Результаты третьего этапа анализа - определение характера управляющих влияний на конкурентоспособность региона, - формируются на основе анализа кластеров региона. Их анализ может проводиться в разных направлениях: институциональная организация кластеров, внутренняя мотивация инициирования и поддержки кластеров, сравнительная конкурентоспособность участников, стратегический потенциал кластеров.

В ходе кластерного анализа выявляются группы кластеров, которые характеризуются следующими признаками: структурированность (наличие организации); устойчивость (постоянный состав участников); возможность статистического наблюдения (для формирования государственной и муниципальной статистики).

Технологии поддержки, инициирование, масштабирование и реструктуризации кластеров разрабатываются в соответствии со спецификой кластеров. Результатом управляющих влияний являются повышения индивидуальной конкурентной устойчивости предприятий, которые составляют кластер, и конкурентной силы самых кластеров и соответствующих регионов.

Предвиденные преимущества от создания и развития кластеров побуждают органы власти разного уровня к разработке кластерной политики. Во Франции, Великобритании, скандинавских странах, а также в большинстве стран с переходной экономикой такая политика формируется преимущественно на государственном уровне. В США, Италии, Германии, Индии и некоторых других странах в ее основе лежат инициативы региональной власти.

**Выводы.** Среди факторов, которые ныне сдерживают полноценное использование возможностей трансграничного сотрудничества для решения проблемных вопросов регионального (территориального) развития в Украине, можно назвать:

- отсутствие целостной концепции государственной политики относительно регионального развития страны;
- отсутствие институционального базиса регионального развития на национальном и региональном уровнях;
- низкий уровень привлечения к продвижению трансграничного сотрудничества учреждений негосударственного общественного и бизнес

секторов, которые осуществляют свою деятельность на территориях пограничных регионов Украины;

- преобладающее восприятие на уровне центральных, региональных и местных органов исполнительной власти Украины трансграничного сотрудничества в качестве сферы внешнеэкономической деятельности и недооценка его роли в территориальном (пространственном) развитии;

- во многих случаях региональные и местные органы власти оказались не готовыми к восприятию трансграничного сотрудничества как сферы, которая нуждается в координирующих функциях и функциях надзора за соблюдением требований действующего законодательства при его воплощении, но никак не применение жесткого контроля и административного регулирования;

- в отличие от стран Центрально-Восточной Европы, с которыми Украина имеет общую границу, и в которых в общие органы еврорегионов преимущественно делегируются представители общественного и бизнес секторов, пограничные регионы нашей страны, которые являются их членами, в этих общих органах представлены большей частью государственными служащими, что также не содействует быстрому и эффективному привлечению украинских деловых кругов, представителей малого и среднего бизнеса, общественного сектора к продвижению трансграничного сотрудничества;

- заметным сдерживающим фактором являются отличия, которые существуют в механизмах предоставления помощи со стороны ЕС странам ЦСЄ и СНГ через программы PHARE и TACIS. В отдельных случаях эти отличия даже приводят к потере одним из потенциальных партнеров в пограничном регионе страны ЦСЄ или СНГ заинтересованности в дальнейшем участии в общем проекте в рамках трансграничного сотрудничества. Кроме того, Украина как страна СНГ в сравнении со странами Центрально-Восточной Европы имеет ограниченный доступ к возможностям, который их предоставляет ЕС в рамках своих других программ и инициатив. Это одно из проблемных вопросов, которые нуждаются в общем решении на уровне правительства Украины и европейских учреждений, в частности Европейской Комиссии.

Опыт регионального развития большинства стран Центрально-Восточной Европы доказывает целесообразность и эффективность создания такого механизма координации межрегионального и трансграничного сотрудничества, который бы базировался на единой институциональной основе, и целью которого было бы применения комплексного подхода к вопросам территориального (пространственного) развития с использованием всего набора инструментов региональной политики.

### *Литература*

1. Андерсон В.М. Геоменеджмент і геомаркетинг як інструменти запровадження регіонального розвитку в умовах ринкових перетворень в Україні// Україна в сучасному світі. Конференція випускників програм наукового стажування у США. – К.: Стилос, 2003. – с.336-348
2. Ігор Студенніков Регіональна політика в країнах Європи: Уроки для України. За ред. С. Максименка. – К.: Логос, 2000. – 171 с. – : с. 138 – 170
3. Ratti, Remigio. Borders and Regions in a Changing Europe — a Theoretical Framework // Regional Contact. - 1997. - № 12. - P. 32-40.
4. Андерсон Н.В. Євро регіони на кордонах України / М.Л. Скорик, С.К. Харічков, Н.В. Андерсон. – Одеса: Чорномор'я, 2010. – 209 с.
5. Андерсон Н.В. Роль євро регіонів в рішенні економіко-екологічних протиріччій і конфліктів на приграничних територіях / Н.В. Андерсон / Экологические конфликты в современной системе природопользования / под ред. д.е.н., проф. С.Н. Бобылева и к.е.н., доц. В.В. Сабадаша. – Сумы: Университетская книга. – 2010. – С. 251-259.
6. Anderson N. V. Gemarketing of innovative competitiveness as a regional development factor for border regions and territories / N. V. Anderson // Majesty of Marketing: Materials of the conference for the students and junior research staff . – Dnipropetrovsk, SHEI „National Mining University”, 7-9 december 2010. – P. 6-8.

### *Abstract*

**Anderson N.V.**

#### **Effectiveness of cross-border cooperation and the formation of European regional policy**

The article reviews the basic tools and mechanisms for regional policy in the context of the EU prospects of border regions of Ukraine. The main factors that enable to increase the competitiveness of the economy of border regions on the basis of cluster model of production.